

# KritV|CritQ|RCrit

---

Kritische Vierteljahresschrift  
für Gesetzgebung und  
Rechtswissenschaft

Critical Quarterly for  
Legislation and Law

Revue critique trimestrielle  
de jurisprudence et de  
législation

## Herausgeber

Peter-Alexis Albrecht  
Stefan Braum  
Roland Broemel  
Thomas Duve  
Klaus Günther  
Marc Jaeger  
Vincent Lamanda  
Guido Pfeifer  
Dean Spielmann  
John Thomas  
Tobias Tröger  
Miloš Vec  
Andreas Voßkuhle  
Astrid Wallrabenstein  
Manfred Weiss

## Aus dem Inhalt:

- Guy Féaux de la Croix  
**Die Athenische Demokratie als kritisches Potenzial**
- Heinz Barta  
**Graeca non leguntur ?**
- Nikolaos I. Simantiras  
**From Epistemic Democracy to Democratic Expertise**
- Vassiliki Christou  
**Deliberative Institutions of Athenian Democracy**
- Emmanouil M. L. Economou/Nicholas C. Kyriazis  
**A Comparative Analysis of Democracy in Classical Athens and Modern Greece: An Institutional and Legal Perspective**
- George C. Bitros  
**Democracy, Public Interest, and Accountability**
- Peter-Alexis Albrecht  
**Autonomie, Unmittelbarkeit und Partizipation**

2025

Jahrgang 108

Seiten 71 bis 173

ISSN 2193-7869



Nomos

# Content / Inhalt / Contenu

## Authors / Autorinnen / Auteurs

### **Editorial – English**

On the Relationship between Economics and Law in Direct Democracy ..... 73

### **Editorial – Deutsch**

Zum Verhältnis von Ökonomie und Recht in der Direktdemokratie ..... 78

### **Editorial – Français**

Les relations entre l'économie et le droit dans la démocratie directe ..... 83

### *Guy Féaux de la Croix*

#### **Die Athenische Demokratie als kritisches Potenzial**

Gedanken zur Relevanz der alten Geschichte ..... 88

### *Heinz Barta*

#### **Graeca non leguntur ?**

– Der Rechtsstaat und seine Wurzeln im antiken Griechenland – ..... 102

### *Nikolaos I. Simantiras*

#### **From Epistemic Democracy to Democratic Expertise**

– The constitutional challenge of effective governance – ..... 118

### *Vassiliki Christou*

**Deliberative Institutions of Athenian Democracy** ..... 127

### *Emmanouil M. L. Economou and Nicholas C. Kyriazis*

#### **A Comparative Analysis of Democracy in Classical Athens and Modern**

**Greece: An Institutional and Legal Perspective** ..... 135

### *George C. Bitros*

**Democracy, Public Interest, and Accountability** ..... 150

### *Peter-Alexis Albrecht*

#### **Autonomie, Unmittelbarkeit und Partizipation**

– Stichworte zur Krise der repräsentativen Demokratie – ..... 161

## Authors / Autorinnen / Auteures

*Peter-Alexis Albrecht*, Professor Dr. jur. Dr. h.c. für Kriminologie und Strafrecht, Goethe Universität Frankfurt/Main, National Maritime University, Odessa und Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine. (info@cajewitz-Stiftung.de)

*Heinz Barta*, Professor Dr., Universität Innsbruck, Institut für Zivilrecht, Österreich. (heinz.barta@uibk.ac.at)

*George C. Bitros*, Emeritus Professor of Political Economy, Athens University of Economics and Business, Athens, Greece. (bitros@aueb.gr)

*Vassiliki Christou*, Assistant Professor of Constitutional Law, National and Kapodistrian-University of Athens, Law School, Greece. (vchristou@law.uoa.gr)

*Emmanouil M.L. Economou*, Assistant Professor Department of Economics, University of Thessaly, PC 3833 Volos, Greece. (emmoikon@uth.gr)

*Guy Féaux de la Croix*, Dr. jur. h.c., Gesandter in der Deutschen Botschaft in Athen (2005 - 2012), Bad Münstereifel, Deutschland. (guyfeauxdelacroix@yahoo.com)

*Nicholas C. Kyriazis*, Professor Emeritus Department of Economics, University of Thessaly, PC 3833 Volos, Greece. (nkyr@ergoman.net)

*Nikolaos I. Simantiras*, Assistant Professor of Public Law, esp. Constitutional Law, National and Kapodistrian-University of Athens, Law School, Greece. (n.simantiras@law.uoa.gr)

## **Editorial – English**

### **On the Relationship between Economics and Law in Direct Democracy**

The National and Kapodistrian-University of Athens hosted a German-Greek Democracy Conference in Athens on 3 and 4 October 2024: "***Democracy in Ancient and Modern Times. The experience of the ancient Greeks and its relevance for our times***". The Dean of the Faculty of Law Spyros Vlachopoulos (Athens), the economist Nicholas C. Kyriazis (University of Thessaly) and Winfried Schmitz (Ancient Historian/University of Bonn) were the academic coordinators.

#### **Attic relevance and today's calls for innovation**

The mentor of this event was Guy Féaux de la Croix. Since his professional experience as *German Envoy* in Athens (2005-2012), he has been committed to a reconsideration of the *Attic Democracy of the Athenians as a relevant Critical Potential for the Renewal of our Democracies Today*. In his academic introductory essay (1), he substantiates this relevance and seeks and calls for innovations for the democratic shaping of today's European societies. According to Féaux de la Croix the illusion of political equality in digital participation is currently unveiling democracy as a concrete utopia. The illusionary digital participation in power is at the same time the basic recipe for an emerging '*rule of the rich with the help of the stupid*' (*plutochlocracy*). Nevertheless, Attic democracy also offers an encouraging illustration of how democracy can be resurrected from the disasters of plutochlocratic tyrannies. This can only *succeed if society is organised democratically*. The search for such innovative democratic structures is explored in the following six contributions from the fields of law and economics. They follow the tense relationship between the professions of ***law and economics*** participating in the conference ***with specific orientations for direct democracy***. A highly topical issue on the part of global challenges for *representative democracies*.

#### **The view from legal history on economics and law**

The ancient historian and civil law expert Heinz Barta traces the historical "*Roots of the Rule of Law in Ancient Greece*" (2). It is a scholarly plea in favour of the Attic origins of direct democracy in the 5th and 4th centuries (BC). Rome still stands in the way of viewing Attic democracy as a source of critical inspiration and renewal. Rome focussed on imperial power and world domination and not on the rule of law. This is precisely the problem of the present day. According to Barta, the current worldwide

rejection of "King Nomos" also means a rejection of human rights and positive law. A privatisation and dissolution of public authority is taking place worldwide. Particular value and control interests are dissolving the rule of law. Lawyers' consortia ("legal engineering") rarely act in the service of social or democratic values; they clearly serve private (capital) interests. The consequence of this is the dissolution of law, the state and liberalism. *Barta's* intradisciplinary jurisprudential view of four millennia of world history reveals the development of a usurping economy as a terrifying shadow play.

## **Impulses for drawing boundaries vis-à-vis the economy through constitutional law**

From the perspective of the rule of law, legitimate law should be able to impose strict restraints on the economy. That is legitimate. The economy must not be allowed to outrun the law. The article by constitutional law expert *Nikolaos Simantiras* "*From Epistemic Democracy to Democratic Expertise: the Constitutional Challenge of Effective Governance*" (3) calls for expert or specialised knowledge as a model of social governance. According to the author, the traditional sources of '*knowledge*', '*ability*' and '*science*' as a whole are increasingly taking a back seat. *Current* governance is aimed at *expertocracy*. Governmental, official and corporate management would require constitutional control and regulation by systems of specific experts. In the sense of democratic structures, they would be subject to constitutional control as organisational structures and procedures. Therefore, a democratically legitimisable legal framework in the sense of the protection of freedom for all should be established in the expertise of the specialists, rather than control solely through democratic legitimisation. This framework should be guaranteed by the constitution.

For the constitutional law expert *Vassiliki Christou*, constitutional law is the guarantor for the governance of society. In her article "*Deliberative Institutions in Athenian Democracy*"(4), she derives her legal postulates from ancient Greek democracy. This should be examined from the perspective of three deliberative Attic institutions, which still prove to be *rational*, but not from the perspective that made them *popular*. The Attic constitution was based on both the *will of the people* and their *ability to reason*, while leaving room for deliberation outside the ekklesia (popular assembly). In contrast to today's widespread notion of direct democracy as an *unorganised, unstructured mass democracy*, Attic democracy was already a structured democracy with a *deeply cultivated sense of justice*. The Parliament of the Five Hundred, whose structure reflects an early and crude notion of representation, provided for the discussion and deliberation of motions before they were referred to the ecclesia for further debate and decision. The *graphē paranomōn* (action to review the law) was an institution that marked the boundaries of reason and justice vis-à-vis the will of the demos and also promoted the idea of an accountable and responsible citizenry. Last but not least, the *Areopagus* (supreme court), a relic of the ancient regime, succeeded in finding a new role in the *democratic regime as a symbol of justice*. The constitutional lawyer's hope for governance through law is bundled both in the historical principles

and in today's (desired) constitutional state. They are seen as suitable for preventing usurpations of the law by the demos and the economy.

## Containment of the economy through constitutional barriers and their realisation in 'Digital Direct Democracy' (DDD)

The two economists *Emmanouil M. L. Economou* and *Nicholas C. Kyriazis* present "*A Comparative Analysis of Democracy in Ancient Athens and Modern Greece: An Institutional and Legal Perspective*" (5). They argue in favour of comprehensive reforms to the Greek constitution, not least because they recognise the lack of steering power of previous democratic legality. Their proposals for a future amendment of the Greek constitution include the introduction of popular initiatives, which could lead to mandatory referendums with binding results. This could have a positive effect through direct participation of the electorate. Citizens would then have the opportunity to propose and decide on changes to the law, which would promote a sense of participation in the political process. On the other hand, a procedure for the dismissal of civil servants should be introduced, as well as a strengthening of accountability for representatives. This would not only improve the quality of governance, but also the efficiency of public administration. Furthermore, the President of the Republic should be elected by direct vote. Finally, following the experience of ancient Athens, it is proposed to introduce the *institutional* independence of the Third Power through objective procedures legitimised by the will of the people and through open and transparent selection procedures.

In his article '*Democracy, Public Interest and Accountability*' (6), *George C. Bitros* identifies problems that he sees in the representative representation of citizens by political parties. It is true that democracy has adopted laws and enforcement mechanisms to ensure that elected representatives act in the public interest and can be held accountable. But despite these provisions, theory and empiricism suggested that the quality of representative party democracy was increasingly evaporating. Governments were increasingly disregarding both the public interest and accountability. Bitros cites important reasons and causes for this. Following his analyses, two alternative reform directions are proposed. One calls for a reorientation of public administration based on the *model of multinational companies*, while the other calls for the introduction of *Digital Direct Democracy* (DDD), which, in view of the revolutionary developments in the field of information and communication technologies (ICT), is certain to be realised.

## Current international research and effects on direct democracy

*Peter-Alexis Albrecht's* article "*Autonomy, Immediacy, and Participation – Keywords on the Crisis of Representative Democracy*" (7) refers (primarily as a review) to the current research work "*Demophobie - Muss man die direkte Demokratie fürchten?*" (*Demophobia - Must we fear direct democracy?* Frankfurt 2023). The author is the former Federal Constitutional Court judge *Gertrude Lübbe-Wolff*. It offers a scientific

cally complex, remarkable and balanced consideration of the pros and cons of representative and direct democracy. The study proves that direct democracy generates a high degree of political and personal satisfaction through exclusive voting citizenship. This is achieved through participation in all legislative standardisation, by creating a counterbalance to the short-term orientation of representative democratic politics and by the disappearance of the panopticon of alienating personal elections in favour of regular participation in substantive issues. Lübbe-Wolff's résumé reads: "*Leaving this potential unutilised has never been as risky in the history of the Federal Republic of Germany as it is today*". This should apply worldwide.

## What to do?

In the decline of the *nomos*, a takeover of the government by the economy is emerging in broad daylight. In the USA, with Donald Trump, the economy has currently usurped the state. What can help? Are there barriers against the "*rule of the rich with the help of the stupid*" (plutochocracy)?

*Representative democratic constitutional reforms* are reactivated by constitution and constitutional law scholars in these contributions and a call is made for the modernisation of representative democracy: Expertocracy with democratic legitimisation (Simantiras), appeals to the reason of the people, to the deeply cultivated sense of justice as bulwarks against a usurpatory will of the demos (Christou). But is this enough to prevent the usurpation of popular sovereignty?

Greek economists are structurally bolder in their *direct democratic recommendations*: mandatory popular initiatives, direct citizen participation, greater accountability of representatives, direct elections of state officials and institutional independence of the third power are called for from an academic perspective (*Economou/Kyriazis*). George C. Bitros goes the furthest: he recommends an *administration model of multinational corporations* and '*Digital Direct Democracy*' (DDD) takes over its control.

In all of this, there is no alternative between nationalisation and privatisation. The economy is legitimised by these proposals from the electorate and at the same time permanently controlled. This is the brake on populist stultification. The majority can certainly vote for the wrong thing, but they can just as easily activate their revocation step by step through direct democracy by means of legislation or mandatory referendums. These are probably the only effective responses to populist-usurpatory actions and being taken by surprise in the long term. Of course, you need independent information and constant expertise. This can be achieved, albeit laboriously. Switzerland demonstrates this in an exemplary way by providing independent, but at the same time balanced, pro and contra information from official sources before any decisions are made. Stupidity is not genetically distributed. In direct democracy, learning processes never stop. People become wiser because voters learn from their own mistakes. Voters also do not have to be repeatedly deceived or disappointed before, after or during in a four-year election process, as is unfortunately often the case in representative democracy.

The path to direct democracy would not be a leap into the unknown from a standing start. It would be possible and could be tested 'step by step' with the introduction

of individual direct democratic steps. The articles published here show numerous approaches of this kind. The sovereign just has to want it. Above all, she and he would have to learn to want it.

Berlin, in April 2025

*Peter-Alexis Albrecht*

## Editorial – Deutsch

### Zum Verhältnis von Ökonomie und Recht in der Direktdemokratie

Die Nationale und Kapodistrias-Universität Athen hatte am 3. und 4. Oktober 2024 zu einer Deutsch-Griechischen Demokratie-Konferenz nach Athen eingeladen: „*Demokratie in der Antike und in der Neuzeit. Die Erfahrung der alten Griechen und ihre Bedeutung für unsere Zeit*“. Der Dekan der rechtswissenschaftlichen Fakultät Spyros Vlachopoulos (Athen), der Wirtschaftswissenschaftler Nicholas C. Kyriazis (Universität von Thessaly) und Winfried Schmitz (Althistoriker/Universität Bonn) waren die wissenschaftlichen Koordinatoren.

### Attische Relevanzen und heutige Rufe nach Innovation

Der Mentor dieser Veranstaltung war *Guy Féaux de la Croix*. Seit seiner beruflichen Erfahrung als *deutscher Gesandter* in Athen (2005-2012) engagiert er sich für eine Neubetrachtung der klassischen Demokratie der Athener und zwar als relevantes kritisches Potenzial für die Erneuerung unserer heutigen Demokratien. In seinem wissenschaftlichen Eingangs-Essay (**1**) belegt er diese Relevanzen und sucht und ruft nach Innovationen zur demokratischen Gestaltung der heutigen europäischen Gesellschaften. Die Illusion politischer Gleichheit in der digitalen Partizipation entschleiere aktuell - so *Féaux de la Croix* - die Demokratie als konkrete Utopie. Die illusionäre digitale Machtteilhabe sei zugleich Grundrezeptur einer heraufziehenden „*Reichenherrschaft mithilfe der Dummen*“ (*Plutochokratie*). Immerhin biete die Attische Demokratie ermutigende Anschauung auch dafür, wie aus den Katastrophen plutochokratischer Tyrannie die Demokratie wiederauferstehen kann. Dieses könne nur in einer *demokratischen Gestaltung der Gesellschaft* gelingen. Der Suche nach derartigen innovativen demokratischen Gestaltungen wird in sechs folgenden Beiträgen aus Rechts- und Wirtschaftswissenschaft nachgegangen. Sie folgen dem Spannungsverhältnis der an der Tagung teilnehmenden Professionen von *Recht und Ökonomie mit spezifischen Orientierungen für Direktdemokratie*. Eine höchst aktuelle Fragestellung seitens globaler Herausforderungen für die *Repräsentativdemokratien*.

### Der Blick aus der Rechtsgeschichte auf Ökonomie und Recht

Die geschichtlichen Wurzeln des Rechtsstaates im antiken Griechenland zeichnet der Althistoriker und Zivilrechtler Heinz Barta (**2**) nach. Es ist ein wissenschaftliches Plädoyer für die attischen Ursprünge unmittelbarer Demokratie im 5. Jahrhundert (vC).

Rom stehe bis heute einer Betrachtung der Attischen Demokratie als Quelle kritischer Inspiration und Erneuerung im Wege. Rom konzentrierte sich auf imperiale Macht und Weltherrschaft und nicht auf Rechtsstaatlichkeit. Das sei genau das Problem der Gegenwart. Die derzeitige weltweite Abkehr von „König Nomos“ bedeutet - so Barta - auch eine Abkehr von Menschenrechten und positivem Recht. Es finde weltweit eine Privatisierung und Auflösung der öffentlichen Gewalt statt. Partikulare Wert- und Kontrollinteressen lösten die Rechtsstaatlichkeit auf. Anwaltskonsortien („legal engineering“) agierten selten im Dienst sozialer oder demokratischer Werte, sie dienten ganz evident privaten (Kapital-)Interessen. Die Folge davon sei die Auflösung von Recht, Staat und Liberalität. Der intradisziplinäre rechtswissenschaftliche Blick *Bartas* auf vier Jahrtausende Weltgeschichte offenbart die Entwicklung einer usurpierten Ökonomie als erschreckendes Schattenspiel.

## **Impulse zur Grenzziehung gegenüber Ökonomie durch Verfassungsrecht**

Aus rechtsstaatlicher Sicht sollte das legitime Recht der Ökonomie strikte Fesseln anlegen können. Das ist legitim. Die Ökonomie darf dem Recht nicht davonpreschen. Der Beitrag des Verfassungsrechtlers *Nikolaos Simantiras*, „*Von der epistemischen Demokratie zum demokratischen Fachwissen: die verfassungsrechtliche Herausforderung einer wirksamen Governance*“ (3) ruft das Experten- oder Fachwissen als Modell von Gesellschaftssteuerung auf. Die herkömmlichen Erkenntnisträger ‚Wissen‘, ‚Fähigkeit‘ und insgesamt ‚Wissenschaft‘ treten - so der Autor - mehr und mehr zurück. Die aktuelle Governance ziele auf *Expertokratie*. Die Regierungs-, Amts- und Unternehmensführungen bedürften rechtsstaatlicher Steuerung und Regelung durch Systeme spezifischer Fachexperten. Sie unterlügen im Sinn demokratischer Strukturen als Aufbau- und Ablauf-Organisationen verfassungsrechtlicher Kontrolle. Mithin nicht Steuerung allein durch demokratische Legitimation, sondern im Expertentum der Spezialisten sei ein demokratisch legitimierbarer Rechtsrahmen im Sinne des Freiheitsschutzes für alle zu etablieren. Dieser Rahmen sei durch die Verfassung zu gewährleisten.

Für die Verfassungsjuristin *Vassiliki Christou* (4) ist das Verfassungsrecht Garant für die Steuerung der Gesellschaft. Sie leitet in ihrem Beitrag „*Deliberale Institutionen in der Athenischen Demokratie*“ ihre rechtlichen Postulate aus der antiken griechischen Demokratie ab. Diese sei aus der Perspektive dreier deliberativer attischer Institutionen zu beleuchten, die sich immer noch als *rational* erweisen, aber nicht aus der Perspektive, die sie *populär* machten. Die attische Verfassung stützte sich sowohl auf den *Willen des Volkes* als auch auf dessen *Fähigkeit zur Vernunft* und ließ gleichzeitig Raum für Beratungen außerhalb der Ekklesia (Volksversammlung). Im Gegensatz zu der heute verbreiteten Vorstellung von direkter Demokratie als *unorganisierter, unstrukturierter Massendemokratie* war die attische Demokratie bereits eine strukturierte Demokratie mit einem *tief kultivierten Gerechtigkeitssinn*. Das Parlament der Fünfhundert, dessen Aufbau eine frühe und grobe Vorstellung von Repräsentation widerspiegelt, sah die Diskussion und Beratung von Anträgen vor, bevor sie zur weiteren Debatte und Entscheidung an die Ekklesia verwiesen wurden. Die *graphē*

*paranomōn* (Klage zur Gesetzesüberprüfung) war eine Institution, die die Grenzen der Vernunft und der Gerechtigkeit gegenüber dem Willen des Demos markierte und darüber hinaus die Idee einer rechenschaftspflichtigen und verantwortungsvollen Bürgerschaft förderte. Nicht zuletzt gelang es dem *Areopag* (oberstes Gericht) als Relikt des antiken Regimes, im *demokratischen Regime* eine neue Rolle als *Symbol der Gerechtigkeit* zu finden. Die Hoffnung der Verfassungsjuristin für die Steuerung durch Recht bündelt sich sowohl in den historischen Prinzipien als auch im heutigen (erwünschten) Rechtsstaat. Sie werden als tauglich angesehen, rechtsverzehrende Usurpationen durch den Demos und die Ökonomie zu verhindern.

## **Einhegung von Ökonomie durch verfassungsrechtliche Schranken und ihre Verwirklichung in ‚Digitaler Direkt Demokratie‘ (DDD)**

Die beiden Wirtschaftswissenschaftler *Emmanouil M. L. Economou* und *Nicholas C. Kyriazis* präsentieren „Eine vergleichende Analyse der Demokratie im antiken Athen und im modernen Griechenland: Eine institutionelle und rechtliche Perspektive“ (5). Sie plädieren für umfassende Reformen der griechischen Verfassung, wohl nicht zuletzt aus Einsicht in die fehlende Steuerungskraft bisheriger demokratischer Gesetzlichkeit. Deren Vorschläge für eine künftige Änderung der griechischen Verfassung sind zum einen die Einführung von Volksinitiativen, die zu obligatorischen Referenden mit verbindlichen Ergebnissen führen können. Dies könnte sich positiv auswirken durch direkte Mitwirkung der Stimmbürgerschaft. Bürgerinnen und Bürger hätten damit die Möglichkeit, Gesetzesänderungen vorzuschlagen und darüber zu entscheiden, was das Gefühl der Beteiligung am politischen Prozess fördere. Zum anderen sollte ein *Verfahren zur Abberufung von Beamten* eingeführt werden, zudem eine Stärkung der *Rechenschaftspflicht für Repräsentanten*. Dies würde nicht nur die Qualität der Regierungsführung, sondern auch die Effizienz der öffentlichen Verwaltung verbessern. Ferner sollte der *Präsident der Republik in direkter Wahl gewählt* werden. In Anlehnung an die Erfahrungen des antiken Athens wird abschließend vorgeschlagen, die *institutionelle Unabhängigkeit der Dritten Gewalt* einzuführen und zwar mittels objektiver Verfahren, die durch den Willen des Volkes und durch offene und transparente Auswahlverfahren legitimiert werden müssten.

*George C. Bitros* macht in seinem Beitrag ‘Demokratie, öffentliches Interesse und Rechenschaftspflicht’ (6) Problemen kenntlich, die er in der repräsentativen Vertretung der Bürger durch die politischen Parteien begründet sieht. Zwar wurden in der Demokratie Gesetze und Durchsetzungsmechanismen verabschiedet, die sicherstellen sollten, dass die gewählten Vertreter im öffentlichen Interesse handeln und zur Rechenschaft gezogen werden können. Doch trotz dieser Bestimmungen deuteten Theorie und Empirie darauf hin, dass die Qualität der repräsentativen Parteidemokratie sich zunehmend verflüchtigt. Regierungen ließen sowohl das öffentliche Interesse als auch die Rechenschaftspflicht zunehmend außer Acht. Bitros führt dazu gewichtige Gründe und Ursachen an. Im Anschluss an seine Analysen werden zwei alternative Reformrichtungen vorgeschlagen. Die eine fordert eine Neuausrichtung der öffentlichen Verwaltung nach dem *Modell multinationaler Unternehmen*, die andere fordert die Einführung der *Digitalen Direkten Demokratie* (DDD), die angesichts der revolu-

tionären Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) gesichert zu verwirklichen sei.

## Aktuelle internationale Forschungs- und Wirkungseinblicke zur Direktdemokratie

Der Beitrag von Peter-Alexis Albrecht „Autonomie, Unmittelbarkeit und Partizipation - Stichworte zur Krise der repräsentativen Demokratie“ (7) bezieht sich - primär rezensierend - auf die aktuelle Forschungsarbeit „Demophobie - Muss man die direkte Demokratie fürchten?“ Frankfurt 2023). Autorin ist die ehemalige Bundesverfassungsrichterin Gertrude Lübbe-Wolff. Sie bietet ein wissenschaftlich komplexes, beachtliches und ausgewogenes Abwägen von Pro und Contra zu repräsentativer und direkter Demokratie. Die Untersuchung belegt, dass unmittelbare Demokratie ein hohes Maß an politischer und persönlicher Zufriedenheit mittels exklusiver Stimmbürgerschaft erzeugt. Das geschehe durch Mitwirkung an allen legislativen Normierungen, durch das Herstellen des Gegengewichts zur Kurzfristorientierung repräsentativdemokratischer Politik und durch das Verschwinden des Panoptikums befremdlicher Personalwahlen zugunsten regelmäßiger Mitwirkung bei Sachfragen. Lübbe-Wolffs Résumé lautet: „Dieses Potential ungenutzt zu lassen, war in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nie so riskant wie heute“. Das dürfte weltweit gelten.

### Was tun?

Es zeichnet sich im Niedergang des Nomos eine Übernahme der Regierung durch die Wirtschaft am helllichten Tage ab. In den USA hat mit Donald Trump die Ökonomie derzeit den Staat usurpiert. Was kann helfen? Gibt es Barrieren gegen „Reichenherrschaft mithilfe der Dumm“ (Plutochlokratie)?

*Repräsentativdemokratische Verfassungsreformen* werden von Verfassungs- und StaatsrechtlerInnen in diesen Beiträgen reaktiviert und zur Modernisierung von repräsentativer Demokratie aufgerufen: Expertokratie mit demokratischer Legitimation (Simantiras), Appelle an die Vernunft des Volkes, an den tief kultivierten Gerechtigkeits-sinn als Bollwerke gegenüber einem usurpatorischen Willen des Demos (Christou). Aber reicht das zur Verhinderung von Usurpation der Volkssouveränität?

Griechische *Wirtschaftswissenschaftler* sind strukturell mutiger in ihren *direktdemokratischen Empfehlungen*: obligatorische Volksinitiativen, direkte Bürgerbeteiligung, stärkere Rechenschaftspflichten der Repräsentanten, Direktwahlen staatlicher Funktionsträger und eine institutionelle Unabhängigkeit der Dritten Gewalt werden aus wissenschaftlicher Sicht (*Economou/Kyriazis*) gefordert. George C. Bitros geht am Weitesten: Die *Exekutive wird zur Aktiengesellschaft* und die „*Digitale Direkte Demokratie*“ (DDD) übernimmt deren Kontrolle.

Bei alldem stellt sich nicht die Alternative von Verstaatlichung oder Privatisierung. Ökonomie wird durch diese Vorschläge der Stimmbürgerschaft legitimiert und zugleich dauerhaft kontrolliert. Das ist die Bremse gegenüber populistischer Verdum-

mung. Die Mehrheit kann zwar durchaus das Falsche wählen, aber genauso kann sie Zug um Zug auf direktdemokratischem Weg mittels Gesetzgebung oder obligatorischer Referenden ihren Widerruf aktivieren. Das sind wohl die einzige wirksamen Re-Aktionen auf populistisch-usurpatorische Aktionen und Überrumpelung auf Dauer. Gewiss, man braucht unabhängige Informationen und stete Sachkunde. Das ist - wenn auch mühselig - herstellbar. Die Schweiz zeigt das beispielhaft in unabhängiger, zugleich abwägender Pro-und Contra-Vermittlung von offizieller Informationsvermittlung vor allfälligen Sachentscheidungen. Dummheit ist nicht genetisch verteilt. In der Direktdemokratie hören Lernprozesse nie auf. Man wird klüger, weil dort der Stimmbürger aus eigenen Fehlern lernt. Wählerinnen und Wähler müssen sich zudem nicht – wie in der Repräsentativdemokratie leider häufig – vor, in und nach einer vierjährigen Wahlperiode immer wieder (ent)täuschen lassen.

Der Weg zur direkten Demokratie wäre kein Sprung ins Ungewisse aus dem Stand. Er wäre möglich und ‚step for step‘ zu erproben mit Einführung einzelner direktdemokratischer Schritte. Die hier publizierten Beiträge zeigen zahlreiche Zugänge dieser Art. Der Souverän muss es nur wollen. Vor allem müssten sie und er lernen, es zu wollen.

Berlin, im April 2025

*Peter-Alexis Albrecht*

## Editorial – Français

### Les relations entre l'économie et le droit dans la démocratie directe

Les 3 et 4 octobre 2024, l'Université nationale et Kapodistrias d'Athènes a invité à une conférence germano-grecque sur la démocratie à Athènes : "*La démocratie dans l'Antiquité et les temps modernes. L'expérience des Grecs anciens et sa relevance pour notre époque*". Le doyen de la faculté de droit *Spyros Vlachopoulos* (Athènes), l'économiste *Nicholas C. Kyriazis* (Université de Thessaly) et *Winfried Schmitz* (historien de l'Antiquité/Université de Bonn) étaient les coordinateurs scientifiques.

### Relevances attique et appels actuels à l'innovation

Le mentor de cet événement était *Guy Féaux de la Croix*. Depuis son expérience professionnelle en tant qu'envoyé allemand à Athènes (2005-2012), il s'est engagé dans une reconsideration de la démocratie classique athénienne et ce, en tant que potentiel critique pertinent pour le renouvellement de nos démocraties contemporaines. Dans son essai scientifique d'introduction (1), il démontre ces pertinences et cherche et appelle à des innovations pour l'organisation démocratique des sociétés européennes actuelles. L'illusion de l'égalité politique dans la participation numérique dévoile actuellement - selon *Féaux de la Croix* - la démocratie comme utopie concrète. L'illusoire partage du pouvoir numérique est en même temps la recette de base d'une "*domination des riches à l'aide des stupides*" (*ploutochloratice*) qui se profile. Toujours est-il que la démocratie attique offre une illustration encourageante de la manière dont la démocratie peut renaître des catastrophes des tyrannies ploutochloratiques. Cela ne peut réussir que dans une organisation démocratique de la société. La recherche de telles formes démocratiques innovantes est abordée dans les six contributions suivantes, issues des sciences juridiques et économiques. Elles suivent les tensions entre les professions du *droit et de l'économie* qui participent à la conférence, *avec des orientations spécifiques pour la démocratie directe*. Une question d'une brûlante actualité face aux défis globaux auxquels sont confrontées les démocraties représentatives.

### Le regard de l'histoire du droit sur l'économie et le droit

L'historien de l'Antiquité et spécialiste du droit civil *Heinz Barta* (2) retrace les racines historiques de l'État de droit dans la Grèce antique. Il s'agit d'un plaidoyer scientifique pour les origines attiques de la démocratie directe aux 5e et 4e siècles (av. J.-C.). Selon lui, Rome fait aujourd'hui encore obstacle à une considération de la

démocratie attique comme source d'inspiration critique et de renouvellement. Rome s'est concentrée sur le pouvoir impérial et la domination mondiale et non sur l'État de droit. C'est précisément le problème actuel. Selon Barta, l'abandon actuel du "roi nomos" dans le monde entier signifie également un abandon de Droits de l'homme et du droit positif. On assiste dans le monde entier à une privatisation et à une dissolution de la puissance publique. Des intérêts particuliers de valeur et de contrôle dissolvent l'État de droit. Les consortiums d'avocats ("legal engineering") agissent rarement au service de valeurs sociales ou démocratiques, ils servent entièrement des intérêts privés (de capitaux). La conséquence en est la dissolution du droit, de l'État et du libéralisme. Le regard intradisciplinaire de Barta sur quatre millénaires d'histoire mondiale révèle le développement d'une économie usurpatrice comme un jeu d'ombres effrayant.

## **Impulsions pour la délimitation des frontières vis-à-vis de l'économie par le droit constitutionnel**

Du point de vue de l'État de droit, le droit légitime devrait pouvoir imposer des contraintes strictes à l'économie. C'est légitime. L'économie ne doit pas se substituer au droit. La contribution du constitutionnaliste Nikolaos Simantiras "*De la démocratie épistémique à l'expertise démocratique: le défi constitutionnel d'une gouvernance efficace*" (3) convoque l'expertise ou le savoir-faire comme modèle de gouvernance de la société. Selon l'auteur, les supports de connaissance traditionnels que sont le 'savoir', la 'capacité' et, globalement, la 'science' sont de plus en plus en retrait. La *gouvernance actuelle* vise l'*expertokratie*. La gestion des gouvernements, des administrations et des entreprises nécessiterait un contrôle et une régulation par des systèmes d'experts spécifiques dans le cadre de l'État de droit. Elles seraient soumises à un contrôle constitutionnel dans le sens de structures démocratiques en tant qu'organisations de structure et de déroulement. Il ne s'agit donc pas d'un contrôle par la seule légitimation démocratique, mais d'un cadre juridique légitimable démocratiquement dans l'expertise des spécialistes, dans le sens de la protection de la liberté pour tous. Ce cadre doit être garanti par la Constitution.

Pour la juriste constitutionnelle Vassiliki Christou (4), le droit constitutionnel est le garant de la gestion de la société. Dans sa contribution "*Les institutions délibératives dans la démocratie athénienne*", elle déduit ses postulats juridiques de la démocratie grecque antique. Celle-ci doit être éclairée, selon elle, du point de vue de trois institutions délibératives attiques qui s'avèrent toujours *rationnelles*, mais pas dans la perspective qui les a rendues *populaires*. La constitution attique s'appuyait à la fois sur la *volonté du peuple* et sur sa *capacité à raisonner*, tout en laissant une place aux délibérations en dehors de l'*ekklesia* (assemblée du peuple). Contrairement à l'idée répandue aujourd'hui de la démocratie directe comme *démocratie de masse inorganisée et non structurée*, la démocratie attique était déjà une démocratie structurée avec un *sens de la justice profondément cultivé*. Le Parlement des Cinq-Cents, dont la structure reflète une conception précoce et sommaire de la représentation, prévoyait la discussion et la délibération des motions avant de les renvoyer à l'*ecclesia* pour un débat et une décision plus approfondis. Le *graphē paranomōn* (action en révision de

la loi) était une institution qui marquait les limites de la raison et de la justice face à la volonté du démos et qui, en outre, promouvait l'idée d'une citoyenneté responsable et redéuable. Enfin et surtout, l'*Aréopage* (tribunal supérieur), vestige du régime antique, a réussi à trouver un *nouveau rôle dans le régime démocratique en tant que symbole de la justice*. L'espoir de la juriste constitutionnelle pour le contrôle par le droit se concentre aussi bien dans les principes historiques que dans l'État de droit (souhaité) actuel. Ils sont considérés comme capables d'empêcher les usurpations par le démos et l'économie qui dévorent le droit.

## **Encadrement de l'économie par des barrières constitutionnelles et sa réalisation dans la 'Démocratie Directe Digitale' (DDD)**

Les deux économistes *Emmanouil M. L. Economou* et *Nicholas C. Kyriazis* présentent "Une analyse comparative de la démocratie dans l'Athènes antique et la Grèce moderne: une perspective institutionnelle et juridique" (5). Ils plaident pour des réformes globales de la Constitution grecque, sans doute en raison de la prise de conscience du manque de pouvoir de contrôle de la législation démocratique actuelle. Leurs propositions pour une future modification de la constitution grecque sont d'une part l'introduction d'initiatives populaires qui pourraient conduire à des référendums obligatoires avec des résultats contraignants. Cela pourrait avoir un effet positif grâce à la participation directe des électeurs. Les citoyens auraient ainsi la possibilité de proposer des modifications de la loi et de se prononcer à leur sujet, ce qui favoriserait le sentiment de participation au processus politique. D'autre part, il faudrait introduire une procédure de révocation des fonctionnaires et renforcer l'obligation de rendre des comptes pour les représentants. Cela permettrait d'améliorer non seulement la qualité de la gouvernance, mais aussi l'efficacité de l'administration publique. En outre, le président de la République devrait être élu au suffrage universel direct. Enfin, en s'inspirant de l'expérience de l'Athènes antique, il est proposé d'introduire l'*indépendance institutionnelle* du troisième pouvoir au moyen de procédures objectives légitimées par la volonté du peuple et par des procédures de sélection ouvertes et transparentes.

Dans son article intitulé "Democracy, Public Interest and Accountability" (6), *George C. Bitros* met en évidence les problèmes liés à la représentation des citoyens par les partis politiques. Certes, la démocratie a adopté des lois et des mécanismes d'application visant à garantir que les représentants élus agissent dans l'intérêt public et soient tenus de rendre des comptes. Mais malgré ces dispositions, la théorie et l'empirisme indiquaient que la qualité de la démocratie représentative des partis s'évaporait de plus en plus. Les gouvernements ont de plus en plus tendance à négliger à la fois l'intérêt public et la responsabilité. Bitros avance des raisons et des causes importantes à cet égard. Suite à son analyse, il propose deux orientations alternatives de réforme. L'une appelle à une réorientation de l'administration publique sur le *modèle des entreprises multinationales*, l'autre à l'introduction de la 'Démocratie Directe Digitale' (DDN), dont la mise en œuvre est assurée compte tenu des développements révolutionnaires dans le domaine des 'Technologies de l'information et de la communication' (TIC).

## Aperçu de la recherche internationale actuelle et de l'impact de la démocratie directe

La contribution de Peter-Alexis Albrecht "Autonomie, immédiateté et participation – Mots-clés sur la crise de la démocratie représentative" (7) se réfère - en faisant principalement une revue juridique - au travail de recherche actuel "Démophobie – Faut-il craindre la démocratie directe?" (Francfort 2023). L'auteur est l'ancienne juge constitutionnelle fédérale Gertrude Lübbe-Wolff. Elle propose une pesée scientifiquement complexe, remarquable et équilibrée des pour et des contre sur la démocratie représentative et la démocratie directe. L'étude démontre que la démocratie directe génère un niveau élevé de satisfaction politique et personnelle par le biais d'un vote exclusif. Cela serait dû à la participation à toutes les normes législatives, à l'établissement d'un contrepoids à l'orientation à court terme de la politique de la démocratie représentative et à la disparition du panoptique des élections personnelles déconcertantes au profit d'une participation régulière aux questions de fond. Le résumé de Lübbe-Wolff est le suivant: "Laisser ce potentiel inexploité n'a jamais été aussi risqué dans l'histoire de la République fédérale d'Allemagne qu'aujourd'hui". Cela devrait être valable dans le monde entier.

### Que faire?

Ce qui se dessine dans le déclin du *nomos*, c'est une prise de contrôle du gouvernement par l'économie au grand jour. Aux Etats-Unis, avec Donald Trump, l'économie a actuellement usurpé l'Etat. Qu'est-ce qui peut aider ? Existe-t-il des barrières contre la "domination des riches avec l'aide des stupides" (*plutochlocratie*)?

*Les réformes constitutionnelles de la démocratie représentative* sont réactivées dans ces contributions par des constitutionnalistes et des spécialistes du droit public, qui appellent à la modernisation de la démocratie représentative: Expertokratie avec légitimation démocratique (Simantiras), appels à la raison du peuple, au sens de la justice profondément cultivé comme remparts contre une volonté usurpatrice du demos (Christou). Mais cela suffit-il à empêcher l'usurpation de la souveraineté populaire?

*Les économistes grecs* sont structurellement plus audacieux dans leurs *recommandations de démocratie directe*: des initiatives populaires obligatoires, une participation directe des citoyens, une plus grande obligation de rendre des comptes pour les représentants, des élections directes des fonctionnaires de l'État et une indépendance institutionnelle du troisième pouvoir sont exigées d'un point de vue scientifique (Economou/Kyriazis). George C. Bitros va le plus loin: *l'exécutif devient une société anonyme* et la '*Démocratie Directe Digitale*' (DDD) prend en charge son contrôle.

Tout cela ne pose pas l'alternative de l'étatisation ou de la privatisation. L'économie est légitimée par ces propositions du corps électoral et en même temps contrôlée durablement. C'est un frein à l'abrutissement populiste. La majorité peut certes voter pour ce qu'il ne faut pas, mais elle peut tout aussi bien activer progressivement sa révocation par la voie de la démocratie directe, par le biais de la législation ou de référendums obligatoires. Ce sont sans doute les seules réactions efficaces aux actions

populistes-usurpatrices et à la surenchère à long terme. Certes, il faut des informations indépendantes et une expertise constante. C'est possible, même si c'est difficile. La Suisse le montre de manière exemplaire par la transmission d'informations officielles indépendantes et en même temps pesant le pour et le contre avant d'éventuelles décisions matérielles. La stupidité n'est pas génétiquement répartie. Dans la démocratie directe, les processus d'apprentissage ne s'arrêtent jamais. On devient plus intelligent parce que les électeurs y apprennent de leurs propres erreurs. De plus, les électeurs n'ont pas besoin de se laisser (dé)tromper à plusieurs reprises – comme c'est malheureusement souvent le cas dans la démocratie représentative – au cours d'une élection personnelle de quatre ans.

La voie vers la démocratie directe ne serait pas un saut dans l'inconnu. Elle serait possible et pourrait être testée 'step by step' avec l'introduction de certaines étapes de la démocratie directe. Les articles publiés ici montrent de nombreuses approches de ce type. Il suffit que le souverain le veuille. Il faudrait surtout qu'elle et lui apprennent à le vouloir.

Berlin, en avril 2025  
*Peter-Alexis Albrecht*

## **Die Athenische Demokratie als kritisches Potenzial**

Gedanken zur Relevanz der alten Geschichte

### **Zusammenfassung**

Bis weit in unsere Zeit galt die antike Demokratie der Athener der Geschichtswissenschaft als zum Vorbild ungeeignetes Aliud. Sie als ins Verderben führende Massenherrschaft zu diskreditieren war, nach den Schrecken der Französischen Revolution, wissenschafts- und bildungspolitisches Programm der Restauration. Es hat dies bis heute einer Betrachtung der Attischen Demokratie als Quelle kritischer Inspiration und Erneuerung im Wege gestanden. Tatsächlich wird die Relevanz der antiken Demokratieerfahrung für unsere Zeit hinreichend nur von den Gegenwartswissenschaften her erkundet werden können, in diesen prekären Jahren der Demokratie vor allem ihre Entstehungs- und Fortexistenzbedingungen. Dem historischen „Voraussetzungsreichtum“ der antiken Demokratie steht die (vermeintliche) Voraussetzungslosigkeit der modernen Demokratie sowie der Menschenrechte und des Rechtsstaates gegenüber, als Missverständnis. Die Illusion politischer Gleichheit in der digitalen Partizipation entzieht die Demokratie als konkrete Utopie. Die illusionäre digitale Machtteilhabe ist zugleich Grundrezeptur einer heraufziehenden Plutochokratie, einer Reichenherrschaft mithilfe der Dummens. Immerhin bietet die Attische Demokratie ermutigende Anschauung auch dafür, wie aus den Katastrophen plutochokratischer Tyrannie die Demokratie wiederauferstehen kann, dieses freilich nur in einer demokratischen Gestaltung der Gesellschaft gelingen kann.

### **Abstract**

Until well into the present day, the ancient democracy of the Athenians was regarded by historians as an aliud unsuitable as a role model. After the horrors of the French Revolution, discrediting it as mass rule leading to ruin was the programme of the Restoration in terms of science and education policy. To this day, this has stood in the way of viewing Attic democracy as a source of critical inspiration and renewal. In fact, the relevance of the ancient experience of democracy for our time can only be adequately explored from the perspective of contemporary scholarship, and in these precarious years of democracy, especially the conditions of its emergence and continued existence. The historical ‘wealth of preconditions’ of ancient democracy stands in contrast to the (supposed) lack of preconditions of modern democracy, human rights and the rule of law, as a misunderstanding. The illusion of political equality in digital participation unveils democracy as a concrete utopia. The illusionary digital participation in power is at the same time the basic recipe for an emerging plutochocracy, a rule of the rich with the help of the stupid. Nevertheless, Attic democracy also offers an encouraging illustration of how democracy can be resurrected from the catastrophes of plutochocratic tyrannies, although this can only succeed if society is organised democratically.

## Résumé

Jusqu'à nos jours, la démocratie antique des Athéniens a été considérée par les historiens comme un aliud inadapté à un rôle de modèle. Après les horreurs de la Révolution française, le programme de la Restauration en matière de politique scientifique et éducative consistait à la discréder en tant que régime de masse menant à la ruine. Jusqu'à aujourd'hui, cela a empêché de considérer la démocratie attique comme une source d'inspiration critique et de renouveau. En fait, la pertinence de l'expérience antique de la démocratie pour notre époque ne peut être explorée de manière adéquate que dans la perspective de la recherche contemporaine, et en ces années précaires de la démocratie, en particulier les conditions de son émergence et de son existence continue. La « richesse historique des conditions préalables » de la démocratie antique contraste avec l'absence (supposée) de conditions préalables de la démocratie moderne, des droits de l'homme et de l'État de droit, qui est un malentendu. L'illusion de l'égalité politique dans la participation numérique dévoile la démocratie comme une utopie concrète. La participation numérique illusoire au pouvoir est en même temps la recette de base d'une ploutochlocratie émergente, une domination des riches avec l'aide des stupides. Néanmoins, la démocratie attique offre également une illustration encourageante de la façon dont la démocratie peut être ressuscitée après les catastrophes des tyrannies ploutochocratiques, bien que cela ne puisse réussir que si la société est organisée démocratiquement.

\*\*\*

Noch im ersten Heft 2023 hatten die Herausgeber die „Leitfrage: Machtnähe und Machtferne“ in Erinnerung gerufen.<sup>1</sup> Und ganz in diesem Sinne der KritV gilt es hier, den Lesenden zunächst den womöglich überraschenden kritischen Befund zu vermitteln, wieviel Ablehnung, Missachtung und bewusste Ignoranz der klassischen Demokratie der Athener in der Geschichtsschreibung der Neuzeit zu Teil geworden ist. Vor allem in der deutschen Neuzeit. Denn es wurde, wofür schon die großen klassischen Philosophen herangezogen werden könnten, die (Athenische) Demokratie weithin als ins Verderben führende Massenherrschaft betrachtet.

Die ideologische Prägung dieser buchstäblich reaktionären Geschichtsschreibung – buchstäblich als Reaktion auf die Französische Revolution und die ihr folgenden demokratischen Rebellionen – offenzulegen, ist ein erstes Anliegen dieser Untersuchung. Erst dies wissend können wir uns sinnvoll den mannigfaltigen Erfahrungen und Institutionen der klassischen Demokratie zuwenden und stets mit einem Blick dafür, welche neuen Perspektiven sich daraus für unsere modernen Verhältnisse ergeben könnten. Von den vielen denkbaren Anwendungen will ich mich im zweiten Teil dieser Schrift vor allem mit den Entstehungs- und Existenzbedingungen von Demokratie, am Beispiel der Athenischen, befassen. Schon hier sei die Pointe angedeutet, wie hochgradig „voraussetzungsreich“ die „Sonderentwicklung Demokratie“ doch war

---

<sup>1</sup> Albrecht/Nauke/Pfeifer, Kontinuität und Ambivalenz in der rechtswissenschaftlichen Arbeitsweise, in: KritV 2023, 6 ff.

und noch immer ist, mit ganz erheblichen Folgerungen für alle demokratiepolitischen Überlegungen.

Kehren wir gedanklich noch einmal zurück in die Große Halle der Nationalen und Kapodistrias Universität Athen, wie wir diese einer Stiftung des König Otto aus dem Jahre 1837 und architektonisch dem Dänen Christian Hansen zu verdanken haben, so war diese für unsere deutsch-griechische Demokratiekonferenz ein denkbar sinnvoller Rahmen. Durch die Säulen des Portikus geht ja der Blick hinauf zur Akropolis, alljährlich Ziel hunderttausender Touristen. Viele erklimmen die glatten Stufen dort hinauf gewiss mit der Überzeugung, in dieser alten Stadt die Wiege der Demokratie zu besuchen. Nun beginnen gleich hier die Zweifel und die Fragen: War denn die Attische Demokratie wirklich die Wiege der Demokratie, unserer Demokratie?

Wir mögen guten Willens wähnen, Kinder oder Enkel oder Urenkel der Demokratie der Athener, wie sie wohl korrekt geheißen würde, zu sein. Es ist indessen ein „genealogischer Nachweis“ dafür schwer zu führen. Als Vorbild demokratischer Revolutionen und Staatsgründungen der Neuzeit lässt sie sich kaum nachvollziehen, am ehesten noch in den geistigen Grundlagen der Vereinigten Staaten von Amerika. Erinnern doch bis heute die klassischen Säulen und Giebel US-amerikanischer Staatsgebäude an die griechischen Vorbilder, bis hin zu den Postämtern amerikanischer Kleinstädte. Tatsächlich aber galten der Demokratie der alten Athener – wie es sich in den Federalist Papers der US-Gründerväter lesen lässt<sup>2</sup> – erhebliche Vorbehalte, vor allem nämlich der direkten Volksherrschaft, die ihnen für einen kontinentalen Flächenstaat so gänzlich ungeeignet erscheinen musste.

Die Französische Revolution für ihren Teil widmete der antiken Demokratie nur einen kurzen Anfangsflirt, erkannten doch vor allem die „Thermidorianer“ in ihr einen als Vorbild diskreditierten Sklavenhalterstaat,<sup>3</sup> ein Vorwurf, der im Übrigen so leicht nicht von der Hand zu weisen ist. Von daher umso überraschender, dass sich die Französische Republik alsbald am römischen Vorbild orientierte und daraus ihr neues Empire hervorging.

In den Staatengründungen der Neuzeit lässt sich eine kausale Beeinflussung durch das klassische griechische Vorbild schwer finden, jedenfalls keine lineare, direkte Abkunft. Wäre da nicht eine große Ausnahme: der Freiheitskampf der Hellenen in den Jahren 1821-29: Denn der griechische Freiheitskampf, er hätte nach langjährigem und immer wieder höchst prekärem Ringen schwerlich zum Erfolg führen können ohne die Erinnerung an und Ermutigung durch das antike Vorbild. Gewiss, die Unabhängigkeit der Griechen mag in letzter Stunde gerettet worden sein durch die - über lange

2 Hamilton/Madison/Jay, *The Federalist Papers*. Bantam, New York (NY) 1989, ISBN 0-553-21340-7 (englisch, vollständige Ausgabe); Die *Federalist Papers*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1993, ISBN 3-534-12077-9 (vollständige deutsche Ausgabe, hrsg. von Barbara Zehnpfennig); Angela Adams, Willi Paul Adams: *Hamilton/Madison/Jay. Die Federalist-Artikel: Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter. Mit dem englischen und deutschen Text der Verfassung der USA*. Schöningh, Paderborn 2004, ISBN 3-8252-1788-4.

3 Luciano Canfora, Eine kurze Geschichte der Demokratie, 4. Aufl., Köln 2007, macht allerdings darauf aufmerksam: „Der Begriff ‚Demokratie‘ kam im politischen Wortschatz der Französischen Revolution kaum häufig vor.“ (S. 69, 354). Angriffspunkt war insbesondere die der athenischen Freiheit zu Grunde liegende Sklaverei, an der wiederum die amerikanischen founding fathers wenig Anstoß nahmen.

Jahre wegen der freiheitlichen „Gefahren“ so zögerlichen - europäischen Großmächte, mit der durchaus unbeabsichtigten Vernichtung der osmanischen Flotte in der Seeschlacht von Navarino.<sup>4</sup> Freilich wäre diese Wendung der Geschichte nicht vorstellbar gewesen ohne einen Philhellenismus, der sich in den europäischen Hauptstädten wohl weniger explizit die Demokratie, als vielmehr Freiheit und Selbstbestimmung auf die Fahnen geschrieben hatte, wie schon übrigens die athenischen Freiheitskämpfer in den Perserkriegen zu Beginn des 5. Jahrhunderts vor Christus.

Inwieweit dieses zur Motivation der hellenischen Revolutionäre gehörte, auch das wäre ein Feld der Forschung. Jedenfalls war ihr klassisch-historisches Bewusstsein Voraussetzung für eine weitere, letztlich kriegsentscheidende Entwicklung, nämlich für die Mobilisierung des europäischen Philhellenismus und dies unter Berufung auf die Antike. Der Appell der griechischen Freiheitskämpfer an die europäischen Völker stützte sich ausdrücklich auf ihre historische Schuld gegenüber dem griechischen Volk. In den Worten von Petros Mavromichalis: „Greece, your mother, was the lamp that illuminated you; on this ground it reckons on your active philanthropy“.<sup>5</sup>

Allerdings stand auch hier wohl nicht die Erinnerung an die Demokratie im Vordergrund als vielmehr die politische, kulturelle und nationale Freiheit, aus der sich die Flamme des griechischen Unabhängigkeitskampfes und des Philhellenismus nährte. Die kollektive Selbstbestimmung erwies sich als Voraussetzung der individuellen.

Zu den Wirren der europäischen Ideengeschichte gehört es freilich, dass die historischen „Restauratoren“ des 19. Jahrhunderts die Französische Revolution mit ihrer Schreckensherrschaft wie auch die folgenden republikanischen Rebellionen dem Vorbild der antiken Demokratie anlasteten. Es lässt sich dies aufzeigen an den bildungspolitischen Reformen der k.u.k. Monarchie, die Erziehungsminister Graf Thun-Hohenstein<sup>6</sup> dezidiert als restaurative Abkehr vom griechischen Vorbild verstand, dem eine Jugend von wilden Wirrköpfen nur allzu lange zum Opfer gefallen sei. Dazu lesen wir bei Heinz Barta,<sup>7</sup> der sich auch sonst sehr nachdrücklich für eine ideologiekritische Grundhaltung der Wissenschaft einsetzt:

*„Aus ideologischem Kalkül wurde Rechtsgeschichte lange mit ‚Römischem Recht‘ gleichgesetzt: So wurde das ‚Römische Recht‘ nach 1848 – im Rahmen der Thun-Hohenstein’schen Reformen – als ‚politische Waffe‘ eingesetzt und dafür fachlich-wissenschaftlich hochgepuscht (mwN). Begründet wurde dies als erzieherische Maßnahme zur ‚Resozialisierung‘ einer durch Naturrecht und AGBGB (!)*

4 In der weiten Bucht von Navarino, heute Pylos, vernichteten am 20.10.1827 Kriegsschiffe einer britisch-französisch-russischen Expeditionsflotte einen Großteil der vor Anker liegenden Osmanisch-Ägyptischen Kriegsflotte. Man nimmt an infolge eines versehentlichen Kanonenschusses. Der alliierte Oberbefehlshaber, Admiral Sir Edward Codrington (1770-1851), sah sich zurück in London schärfster Kritik wegen Überschreitung seines Auftrages ausgesetzt, der lediglich die Kontrolle, nicht die Vernichtung der türkischen Flotte zum Ziele gehabt habe.

5 Kitromilides/Tsoukalas: The Greek Revolution, London 2021, p. 594, nach Gordon, Thomas, The History of the Greek Revolution, Edinburgh 1832).

6 Leo Graf von Thun und Hohenstein (1811-1888) war von 1849-1860 österreichischer Minister für Cultus und Unterricht.

7 Barta: Demokratie als kulturelles Lernen, 2. Auflage / Wien 2023, dort Abschnitt „Ideologiekritik“, Ziff. I 2, S. 15 ff.

*fehlgeleiteten Studentenschaft. ... Mit einer politisch-fachlichen Ausrichtung am „Römischen Recht“ begann der Kampf gegen ABGB und Naturrecht. Thun-Hohenstein war ein „leidenschaftlicher Gegner des Naturrechts“, dessen – wie er meinte – „hohle Phrasen der Generation der 1848er den Kopf verdreht hatten“. Die von Thun-Hohenstein in Szene gesetzte konservativ-katholische Gegenaufklärung bediente sich der Disziplin Rechtsgeschichte, um ihre Ziele zu erreichen.“<sup>8</sup>*

Allerdings spitzt Barta sein „J'accuse“ über eine reaktionäre Fehlinterpretation der Geschichte weiter zu auf den Vorwurf einer interessegeleiteten „Geschichtsklitterung“:

*„Denn auch der (Antiken) Rechtsgeschichte fehlt es in mancher Hinsicht an logischer Konsistenz und Wissenschaftskultur sowie einer kritischen Einstellung eigenen Konstrukten gegenüber; aber auch an Bereitschaft, Neues als prüfenswertes Argument anzuerkennen! Macht, Schulenbildung, Einflusskartelle, Geld oder curriculare Egoismen (wie die bedingungslose Förderung des eigenen Faches) sowie Narzißmen verhindern die gewissenhafte wissenschaftliche Prüfung neuer Vorschläge, aber auch die Kooperation mit anderen Disziplinen. ... Auch die (Antike) Rechtsgeschichte hat das zu beachten und braucht daher Ideologiekritik.“<sup>9</sup>*

Die explizit reaktionäre Verwerfung der antiken Demokratie prägte – wenig überraschend – dann auch die deutsche Geschichtswissenschaft im Fortgang des 19. Jahrhunderts. Es ist schon arg befremdlich, wie ein ästhetischer Klassizismus eine ganze Epoche prägen konnte, unter Ausklammerung jener Regierungsform, welche doch die Blüte des klassischen Altertums erst hervorgebracht hatte.

Das Scheitern der bayerischen Griechenland-Begeisterung – in der Enthronung des Königs Otto (1862) – hatte seine Gründe nicht zuletzt in jenem Missverständnis, dass sich ein kulturelles, ästhetisches „Griechenthum“ vom Freiheitswillen dieses Volkes trennen ließe.

Gegen Ende der bayerischen Monarchie erreichte die demokratifeindliche Gesinnung der Historiker jener Zeit noch einen Höhepunkt in den Lehren des Robert von Pöhlmann.<sup>10</sup> Zum Danke dafür wurde der Münchener Gelehrte im Jahre 1909 in den Adelsstand erhoben – in der Endzeit des deutschen Königstums.

Jochen Bleicken, dem wir das deutschsprachige Standardwerk zur athenischen Demokratie verdanken<sup>11</sup>, schreibt zusammenfassend zum Pöhlmannschen Werk:

<sup>8</sup> Barta: Von Téchne zu Epistème und Phrónesis, Zum Entstehen von Jurisprudenz im antiken Griechenland (im Rahmen des Entstehens von Wissenschaft), Wien 2024, S. 5 f.

<sup>9</sup> Barta: Demokratie als kulturelles Lernen (aaO), S. 16.

<sup>10</sup> Pöhlmann, v. (1852-1914), Hauptwerk: Griechische Geschichte und Quellenkunde, 5. Auflage 1914; kurz vor Erscheinen dieses Werkes hatte v. Pöhlmann eine späte Rezension zur „Griechischen Geschichte“ von George Grote veröffentlicht, ein Verriss der als Verklärung der athenischen Demokratie verworfenen Arbeiten seines britischen Vorgängers; s. v. Pöhlmann, Zur Beurteilung George Grotes und seiner Griechischen Geschichte, in: ders. Aus Altertum und Gegenwart, Gesammelte Abhandlungen 1911, S. 228-261, zuerst erschienen in Deutsche Zeitschrift für Geschichtswissenschaften 1890.

<sup>11</sup> Bleicken: Die Athenische Demokratie, 4. Aufl., Paderborn (Schöningh) 1995, im Folgenden zitiert nach der gebundenen Ausgabe; eine gekürzte Ausgabe erschien als UTB-Taschenbuch, Paderborn 1986.

*„In seinen Schriften geht er unentwegt mit den Athenern hart ins Gericht. Er ließ kaum ein antikes oder modernes Vorurteil aus und rückte seine Quellen entsprechend zurecht. Er identifizierte den Demos mit der Masse der Armen und konstruierte einen Klassengegensatz zwischen arm und reich, verstand die Herrschaft des Volkes – er wurde nicht müde, für sie immer neue abwertende Wendungen zu erfunden: ‚Pöbelherrschaft‘, ‚Massenmehrheit‘, ‚Massentum‘, Staatsform des Dilettantismus‘, ‚Demokratismus‘ usw.“*

Nur war Pöhlmann mit diesem Verriss der Athenischen Demokratie kein Außenseiter, sondern Repräsentant des geschichtswissenschaftlichen Mainstreams. Dazu erinnert Bleicken wie folgt an Jacob Burckhardt (1819-1897), dessen Äußerungen zur Athenischen Demokratie immer wieder „von äußerster Distanz und schärfster Kritik“ zeugten:

*„In Burckhardt hat eine extrem liberale Anschauung ihr Verdikt gefällt. Sie begegnet uns bis weit in das 20. Jahrhundert hinein bei vielen Historikern ... Hier scheint antike Kritik wiederaufgenommen zu werden, doch liegt die tiefere Ursache der inneren Ablehnung bei den meisten an ihrem liberalen Weltbild, in dem die Freiheitsrechte den Mittelpunkt einnehmen.“<sup>12,13</sup>*

Nun möchte man diese demokratiekritischen Traditionen für längst überwunden halten, kommt indessen Bleicken selbst noch am Ende des 20. Jahrhunderts zu folgender Bilanz:

*„Ich kenne kein Gesamturteil über die athenische Demokratie von einem deutschen Historiker der Nachkriegszeit, die den Namen verdiente.“<sup>14</sup>*

Eine ideologiekritische Gegenprobe finden wir im 19. Jahrhundert immerhin und nota bene in einer lebendigen Demokratie. Dort im schweizerischen Graubünden veröffentlichte der Schulmeister J. Bazzigher im Jahre 1884 eine die Athenische Demokratie anerkennende Schrift für den kantonalen Geschichtsunterricht, in der er zugleich deren viele Anfeindungen wie folgt zurückwies:

*„Einen begeisterten Lobredner hat die athenische Demokratie bekanntlich im englischen Bankier und Geschichtsschreiber G. Grote gefunden. Den durchaus entgegengesetzten Standpunkt vertritt in bedeutsamer Weise Julius Schvarcz. ... Es ist ein sehr geistreiches, von großer Gelehrsamkeit zeugendes, aber gründlich unerquickliches Buch ... Mit einer wahren Leidenschaft wird Alles hervorgesucht, was auf das athenische Volk und die Männer, die man bisher als seine Führer hoch zu halten gewohnt war; ein schiefes Licht werfen kann.“<sup>15</sup>*

12 ebda, S. 680 f.

13 Finley stellt den Zusammenhang zwischen dem klassischen Liberalismus und der Ablehnung der klassischen Demokratie für die angelsächsische Rezeption mit Zitaten von John Stuart Mill her, s. Finley, Antike und moderne Demokratie, S. 76 mit Hinweis auf J.S. Mill, On Liberty, Neudr. World Classics, London/New York 1948.

14 Bleicken, wie vor, S. 682.

15 Bazzigher: Die Athenische Demokratie, Beilage zum Kantonalschulprogramm 1884/85, Chur 1885, S. 27.

Dieser Anfangsbefund einer demokratiekritischen bis – feindlichen Geschichtswissenschaft im 19. Jahrhundert geht einher mit einer durchweg abwertenden Haltung gegenüber dem Rechtswesen der alten Griechen. Heinz Barta hat diese negative Rezeption mit seinem monumentalen Werk herausgearbeitet, ursprünglich doch Zivilprozessrechtler und gegen eine wahre Phalanx der Rechtshistoriker und der Geschichtswissenschaft. Auch in der ihm widerfahrenden Ablehnung ist die ideologische Vorprägung des Mainstreams kaum zu übersehen, der die Ursprünge des europäischen Rechts im klassischen Griechenland nicht erkennen will, sondern sie nahezu ausschließlich den Römern zuschreibt, mit anderen Worten dem Imperium und eben nicht der Athenischen Demokratie. Was Wunder, dass diese historiografischen Traditionen den Blick für die zugleich dialektische und symbiotische Beziehung von Rechtsstaat und Demokratie in der griechischen Antike verstellt haben.

Ein weiterer Hemmschuh, respektive Rechtfertigung einer demokratifeindlichen Historiographie – dürften seit Anbeginn von Renaissance und Aufklärung bis in reaktionäre Zeiten die demokratiskeptischen Lehren der großen Klassiker gewesen sein, von Platon und Aristoteles. Nun ist die Vermutung keine neue, dass die großen Philosophen unter „Demokratie“ etwas ganz anderes verstanden, als wir dies heute tun, nämlich damals eine von Eigensucht und Unvernunft angetriebene Massenherrschaft.

Einen ebenso interessanten wie provokativen Beitrag zur „demokratischen Semantik“, also zur Klärung unterschiedlicher Begrifflichkeiten, leistete in unserer Athener Konferenz Nicholas Kyriazis anhand eines Dutzend von Kriterien, die in den Überzeugungen der alten Athener grundwesentlich mit der Demokratie verbunden waren. Kyriazis demonstriert dies anhand einer statistischen Punkteskala, die er seiner wirtschaftstheoretischen Heimatdisziplin entlehnen kann, dass nämlich unsere Verhältnisse die Demokratiekriterien der alten Athener in fast keiner Hinsicht erfüllen, dass somit in der Sichtweise der Alten unsere Demokratien dieses Prädikat gewiss nicht verdient hätten.

Käme es zu einem Namensstreit vor Gericht, mag der Jurist hinzufügen, wären es die antiken Urheber, denen ein Recht auf die Bezeichnung zuzusprechen wäre. So betrachtet ist nicht die Demokratie der Athener das Aliud, als welche sie so oft abgeschrieben und als Vorbild abgewertet worden ist, sondern ist unsere neuzeitliche Demokratie das Aliud.

Es schließt sich die Erwägung daran an, dass womöglich Platon und Aristoteles an den Verhältnissen unserer modernen Demokratie größeren Gefallen gefunden haben möchten. Nun sind wir von einer Philosophenherrschaft arg weit entfernt. Aber immerhin hat sich unsere repräsentative Demokratie mit ihrem Rechtsstaat – bislang – als Bollwerk gegenüber einer populistischen Massenherrschaft erwiesen, wie eine solche eben Stein des Anstoßes der antiken Demokratieskepsis war.<sup>16</sup> Nicht nur bei Platon und Aristoteles lässt sich das aufzeigen, sondern auch in der „Verfassung der

---

<sup>16</sup> In der Philosophiegeschichte nie recht aufgearbeitet scheint die biografisch bedingte demokratiskeptischen Vorprägung des Platon, in seinen enttäuschten politischen Ambitionen, in der bitteren Erfahrung des Todesurteils gegen seinen Lehrmeister Aristokrates. Es bemühen sich um eine biographische Einordnung *Kyriazis/Féaux de la Croix* in ihrem Roman: Platos wahre Liebe, Roman, Ersterscheinung Athen (Okeanos) 2014, in englischer Sprache erschienen als „Last Love“, Bloomington (Author House) 2014.

Athenener“, wie sie einem Alten Oligarchen<sup>17</sup> zugeschrieben wird. Unsere Demokratie wäre wohl keine solche in den Augen von Platon und Aristoteles, eher eine Mischform, an der sie größeren Gefallen finden mögen. Wie später dann auch Cicero die ideale Staatsform in einer Mischform sah,<sup>18</sup> eben in der Römischen Republik seiner Zeit.

Widerstehen wir also der Versuchung, die Athenische Demokratie als Aliud zu diskreditieren, sie als so andersartig abzuschreiben, dass wir uns mit ihrer Vorbildlichkeit oder wenigstens Relevanz nicht mehr zu befassen brauchen. Denn diese Disqualifizierung verschlösse uns doch jegliche Chance, die Athenische Demokratie als ein kritisches Potenzial zu betrachten, nämlich daran unseren Blick für die Schwächen unserer eigenen Demokratie zu schärfen und für die Erkenntnis, dass Demokratie auch anders gedacht und gelebt werden kann.

Freilich finden wir in der überkommenen Historiographie wenig zur Relevanz geschichtlicher Erfahrung für unsere eigene Zeit. Suchen wir dort nach „relevantischen Ansätzen“, dann finden wir allenfalls eine kurze Referenz bei dem großen Johann Gustav Droysen (1808-1896). Droysen verstand die erste heuristische Aufgabe seiner Wissenschaft darin, eine Fragestellung zu entwickeln: „indem der Historiker sich überlegt, was er überhaupt untersuchen möchte und was davon von besonderem Interesse sein könnte (Relevanz).“<sup>19</sup>

Sonst aber scheint die Relevanz der Geschichte als Erkenntnisziel ihrer Wissenschaft durchweg fremd geblieben zu sein. Am ehesten sollte der Suchende fündig werden in der Geschichtsdidaktik, muss es doch dieser darum gehen, dem Schüler die Bedeutung der Vergangenheit für seine eigene Gegenwart und Zukunft nahezubringen, als Motivationspotenzial.

Die Versuchung ist nicht gering, antike Demokratieerfahrungen in unsere politischen Weltbilder einzufügen, zur Bestätigung unserer jeweiligen politischen Überzeugungen. Der Liberale wird gern argumentieren wollen, dass sich die Demokratie aus der Anerkennung des freien Individuums entwickelt habe, wie auch die Reihenfolge des republikanischen Dreiklangs zeige: Liberté, égalité, fraternité. Es entspricht dem die Reihenfolge der höchsten Grundwerte am Anfang des deutschen Grundgesetzes, nämlich mit der Freiheit des Art. 2 GG noch vor der Gleichheit des Art. 3 GG.<sup>20</sup> Freilich stellt unsere Verfassung in Art. 1 beiden voran die Würde des Menschen, die Menschenrechte und den Rechtsstaat.

Der Sozialist hingegen möchte dem entgegenhalten, dass sich die Demokratie der alten Athener Schritt für Schritt aus den Gleichheitsforderungen der Benachteiligten entwickelt habe, in den partizipatorischen Reformen von Solon bis Ephialtes. Die

17 Eine zwischen 430 und 411 v. Chr. datierte Schrift über den Staat der Athener aus einer offenbar oligarchischen Sicht wurde in den Werken Xenophons (ca. 427 – 354 v. Chr.) überliefert, stammt allerdings nach h.M. nicht von diesem, sondern einem unbekannten Autor, daher auch Pseudo-Xenophon genannt.

18 Cicero, *De re publica* I, 45; 54; 69.

19 Zitat nach Jordan (aaO), S. 48 mit Hinweis auf Droysen, Gustav, Historiker, Hrsg. V. Peter Leyh und Horst Walter Blanke, Stuttgart 1977, Bd. I S. 423.

20 so auch Art. 1 der Frz. Déclaration de l'Homme et du Citoyen v. 26.08.1789: „Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits“, zur anderen Reihenfolge in den amerikanischen Unabhängigkeitserklärungen siehe Fn. 25.

Entdeckung der individuellen Freiheit – wie sie dann Perikles in seiner Gefallenenrede hervorhob<sup>21</sup> – sie sei eine späte Frucht egalitärer Reformen und eines solidarischen Republikanismus gewesen. Für den sozialistischen Betrachter müsste es eigentlich „égalité, fraternité, liberté“ heißen, so herum.

All dies freilich, so möchte ein Dritter für eine nach außen wie nach Innen wehrhafte Demokratie plädieren, hätte zu nichts werden können ohne die Verteidigung des freien Griechentums gegen seine äußeren Feinde, dann im Inneren ohne den Ostrakismus, das Scherbengericht, mit dem auf bloße und wohl nicht selten intrigante Verdächtigung Mitbürger in die Fremde verbannt wurden, von denen eine Gefährdung der Demokratie befürchtet wurde. Und sei für das Gedeihen der Demokratie ganz entscheidend gewesen, dass in der kriegsentscheidenden Seeschlacht bei Salamis (im Spätsommer des Jahres 480 v. Chr.) schließlich nicht nur die Patriziersöhne, sondern auch die mittellosen „Theten“ als Ruderer in die Vaterlandsverteidigung einbezogen worden seien. Daraus habe sich dann nahezu zwangsläufig die politische Teilhabe dieser verdienten Veteranen ergeben. Wir sähen also im alten Athen den Kriegsdienst als Ursprung demokratischer Partizipation.

Die attische Demokratie erweist sich schon so gesehen als ein reichhaltiges Repertoire für aktuelle politische Argumentationen, für Referenzen, die ebenso legitim erscheinen mögen, wie sie den politischen Diskurs intellektuell bereichern könnten. Eine andere Sache wäre es indessen, die Relevanz der antiken Demokratiegeschichte auf eine wissenschaftliche, methodische Grundlage zu stellen, die uns in die Lage versetze, die Stichhaltigkeit unserer politischen Interpretationen zu überprüfen, der einen wie der anderen, gegenteiligen These. Gesicherte Maßstäbe werden wir gewiss anlegen wollen, wenn wir die Architektur unserer Demokratie festigen wollen, sie dafür womöglich grundlegend reformieren müssen, auf der Basis historischer Erkenntnisse.

Der Fundus der Geschichtswissenschaft ist hierfür unverzichtbar und doch nicht hinreichend. Die hier als Forschungsziel vorgeschlagene aktuelle demokratische Relevanz wird nicht allein von der Vergangenheit her gedacht werden können. Vielmehr wird die Geschichte von den Problemen her zu betrachten sein, vor die sich unsere Demokratien heute gestellt sehen, nicht nur *implicite*, sondern *explicite*. Dies erfordert eine methodische Umkehr der überkommenen Geschichtsdarstellung, nämlich nunmehr von den „aktuellen“ Disziplinen her nach den Erfahrungen der Antike zu fragen, zum Beispiel für die Bedürfnisse der politischen und rechtlichen Staatswissenschaften.

Der wohl häufigste Bezug demokratischer Reformideen auf das antike Athen gilt der dort praktizierten direkten Demokratie. Er gilt der Teilhabe aller Bürger an den Entscheidungen der Volksversammlung, wenn auch mit der notorischen Ausnahme der Bürgerinnen, rechtlosen Sklaven und zahlreichen Ausländer. Einer ganzen Reihe von zivilgesellschaftlichen Initiativen geht es heute zutage um mehr Demokratie in diesem direkten Sinne, als Schlüssel zu ihrer Erneuerung und größeren Akzeptanz. Stellvertretend sei hier auf den Verein „Mehr Demokratie“ verwiesen oder das „Berlin

---

21 In einer Rede zur Ehrung der im ersten Jahr des Zweiten Peloponnesischen Krieges (431 v. Chr.) gefallenen Athener, in der Erinnerung oder Nacherfindung des Thukidides, hier in der Veröffentlichung des Hellenischen Parlamentsstiftung, Athen 2005.

Institut für Partizipation“. Selbst unser Parlament sucht – zaghaft - nach neuen Partizipationsformen, wie mit dem Experiment der Bürgerräte.

Für die direkte Demokratie oder für die Demokratie überhaupt sollten uns immer wieder die Voraussetzungen interessieren, die für eine demokratische Partizipation gegeben sein müssten. Es führt uns dies zu der oft gehörten These des Staatsrechters Ernst-Wolfgang Böckenförde, der zufolge die Demokratie die Voraussetzungen nicht selbst schaffen könne, von denen ihre Entstehung und Existenz abhänge. Das Böckenförde-Diktum des langjährigen Verfassungsrichters, es wird in einer ganzen Reihe von Variationen zitiert. In seiner Urfassung lautete es wohl:

*„Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“.<sup>22</sup>*

Böckenförde selbst sprach in der Urfassung also zunächst einmal vom Staat und seinen Voraussetzungen, auch von Garantien. Wir werden das Böckenförde-Diktum gewiss nicht so missverstehen sollen, dass die Demokratie von Umständen abhängt, denen sie schicksalsergeben unterstellt ist, auf Gedeih oder Verderb, ohne selbst für ihren Fortbestand sorgen zu können, ohne die Grundlagen ihrer Existenz, wo nötig, erneuern und damit sichern zu können.

Die attische Erfahrung spricht gegen eine solche Ohnmacht der Demokratien. Gleich anfangs sehen wir in den Solonischen Reformen, wenn auch nicht schon demokratische Verhältnisse, so doch eine Stabilisierung der politischen Ordnung durch mehr bürgerliche Gleichheit. Nach dem auf Solons Weggang folgenden und dann rd. 50 Jahre währenden Rückfall in die Tyrannie, durchaus auch eine Volkstyrannie, unter den Peisistratiden,<sup>23</sup> strukturierte Kleisthenes die Gesellschaft hin auf eine größere Gewichtung des politischen Gemeinwohls. Nach ihrer Niederlage im Zweiten Peloponnesischen Krieg und nach der kurzen Schreckensherrschaft der 30 Tyrannen<sup>24</sup> gelang es den Athenern, die Demokratie so wiederzubeleben und zu stärken, dass sie ihnen noch einmal eine Blütezeit von sieben Jahrzehnten bescherte. Wir sehen also

---

22 Böckenförde: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation. In: Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, Frankfurt (Suhrkamp) 1991, S. 92–114, 112 (erweiterte Ausgabe 2006).

23 Peisistratos (ca. 600 – 527 v. Chr.) erhob sich alsbald nach Weggang des Solon im Jahre 561 v. Chr. zum Tyrannen der Athener. Die Herrschaft seiner Söhne Hippias und Hipparchos endete 510 v. Chr. mit der Eroberung Athens durch die Spartaner. Hipparchos war zuvor 514 v. Chr. einem Mordanschlag des Freundespaars Harmodios und Aristogeiton zum Opfer gefallen, womöglich eher im Zuge eines homophilen Eifersuchtsdramas als aus politischen Motiven; siehe gemäß den Historien des Herodot: *Berve*: Die Tyrannis bei den Griechen. 2 Bände. Beck, München 1967.

24 Mit der Unterstützung des spartanischen Statthalters Lysander ergriffen Mitte des Jahres 404 v. Chr. 30 Oligarchen die Macht. Von ihrer 8-monatigen Schreckensherrschaft berichtet Aristoteles: „Als sie die Polis sicherer beherrschten, schonten sie keinen Bürger mehr, sondern töteten die, welche aufgrund ihres Vermögens, ihrer Herkunft oder ihres Ansehens hervorstachen; damit befreiten sie sich von ihrer Furcht, und auch das Vermögen der Getöteten wollten sie an sich bringen; und innerhalb von kurzer Zeit töteten sie nicht weniger als 1500 Menschen.“ (Politeia 35,4). Ihr Terrorregime stürzte Thrasyllos im ersten Halbjahr 403 v.Chr., offenbar mit einem Wohlwollen des spartanischen Königs Pausanias.

in der Attischen Demokratie immer wieder eine bewusste politische Gestaltung einer demokratischen Gesellschaft am Werk, für die der englische Ausdruck des “social engineering“ doch recht trefflich erscheint. Wo sehen wir solches in unserer Zeit, eine politisch vorrangige demokratische Gestaltung der Gesellschaft?

Eine relevanzorientierte Erkundung der antiken Demokratie wird bei alledem immer wieder zu der Frage zurückkehren wollen, warum denn eigentlich sich die Demokratie ausgerechnet im alten Hellas entwickelt habe. „Why in Greece?“, so versteht die englische Sprache die Frage in drei Silben zu kleiden.

Zu fragen ist nach den Entstehungsbedingungen einer historischen Ausnahme, einer Sonderentwicklung. Womöglich abgesehen von demokratischen Entscheidungstraditionen ferner anderer Völker, wie sie aus dem frühen Indien<sup>25</sup> oder von den vorkolumbianischen Stämmen Amerikas<sup>26</sup> berichtet werden und von denen wir erst in jüngerer Zeit erfahren haben, hat die Demokratie sich im Altertum eben nur bei den Griechen entwickelt, bei weitem übrigens nicht nur in Athen.

Von den vielen Gründen, die für die griechische Sonderentwicklung angeboten werden, werden wir zunächst einmal die völkische Variante als unsinnig übergehen wollen, der zufolge den alten Hellenen ein urdemokratisches Gen innenwohnte. Überzeugender erscheint es, die ursächlichen Sonderbedingungen in Topographie und Geographie zu suchen, in der Freiheit von Bergbewohnern, Küstenanrainern und Insulanern, zugleich verbunden mit einem regen kommerziellen und kulturellen Austausch der Seefahrer mit den großen Zivilisationen Vorderasiens und Ägyptens. Für mehr ist zu der Frage „Why in Greece?“ hier nicht der Raum.

Worauf unser relevantisches Augenmerk gerichtet sein sollte, ist die hochgradige Bedingtheit der altgriechischen Ausnahme an und für sich. Bisweilen ist in heutigen Theorien von „Voraussetzungsreichtum“ der Demokratie die Rede. An dieser hochgradigen Konditionalität sollten uns in unserer Aktualität insbesondere die *conditiones sine quibus non* ihrer Fortexistenz interessieren. Dafür bieten sich in der altgriechischen Geschichte an: eine homogene Bevölkerung, gemeinsame Religion und Kultur, ein hoher Bildungsstand, erworben und vertieft zum Beispiel im Volkstheater, in den vielen Festspielen, dann noch Wehrdienst und Kriegsbereitschaft. Entscheidend, so lesen wir, sei nicht zuletzt die Agonalität der alten Athener gewesen, ein allgemeiner Wille, sich im Wettsstreit durch Leistung zu beweisen und herauszuragen.

Eine jede dieser Anforderungen mag uns eine rechte Zumutung erscheinen, auch als eine Qual in einer Gesellschaft, in der all dieses nicht mehr gewährleistet ist. Dem entgegen wird unsere Demokratie weitgehend als voraussetzungslos gelebt oder als Selbstverständlichkeit hingenommen. Wir finden sie in unserer Verfassung als naturgemäße Staatsform des Menschen gesetzt, auf die er ein voraussetzungsloses Anrecht hat. In der Neuzeit zeugen gleich die ersten Sätze der amerikanischen Unabhängigkeitserklärungen<sup>27</sup> von diesem Menschenrecht auf Freiheit und zugleich Teilhabe.

25 so bei Sen: Democracy as a Universal Value, Journal of Democracy 10,3: 3-17.

26 so bei Graeber/Wengrow, The Dawn of Everything, a new history of humanity, Allan Lane 2021.

27 The Virginia Declaration of Rights v. 12.06.1776, Section 1: „That all men are by nature free and independent“; Declaration of Independence v. 04.07.1776, Präambel: „We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal“.

Vor dem Hintergrund dieser voraussetzungslosen Demokratie der Moderne stehen wir der Erosion des demokratischen Konsenses mit beträchtlicher Ratlosigkeit gegenüber, sehen wir recht oberflächlich die Schuld dafür bei inkompetenten Parteien und – kaum weniger oberflächlich – das Remedium in immer mehr politischer Schulbildung.

Ein geschärftes Bewusstsein für die hochgradige Konditionalität der Demokratie, dafür dass es an den Voraussetzungen fehlen mag oder sie zu schwinden drohen, es wäre von erheblicher politischer Konsequenz. Schauen wir über die Horizonte unserer eigenen gefährdeten Demokratien hinaus in die Welt, so gerät die Konditionalität von Demokratie offenkundig in Konflikt mit ihrem universellen Geltungsanspruch. Es widerstrebt dem Demokraten zutiefst die Erwägung, dass es in anderen Gesellschaften an den Voraussetzungen für eine nachhaltig demokratische Entwicklung fehlen könnte. Andererseits scheint jede Naivität und jeglicher demokratisch-missionarischer Eifer fehl am Platze und mehr Schaden als Nutzen anzurichten.

Noch schmerzlicher, unerträglicher wird diese Konditionalität, wenn wir Demokratie als letztlich unverzichtbare Voraussetzung für den Rechtsstaat erkennen und somit für einen effektiven Schutz der Menschenrechte, wenn mit den demokratischen Existenzbedingungen schlimmstenfalls auch die Voraussetzungen für die Menschenrechte und den Rechtsstaat schwinden könnten.

Es bedürften die Erklärungen für die Entstehung, 200-jährige Existenz – immerhin – und schließlich für den Niedergang der Athenischen Demokratie der analytischen Vertiefung. Eine solche bietet sich an – bei allen Schwächen der marxistischen Welterklärung und ihrer fatalen Folgen – im historischen Materialismus: Demzufolge hätten wir schon die Demokratie der Athener als Überbau ihrer ökonomischen Entwicklung zu betrachten. Tatsächlich erwies sich die Demokratie für die alten Athener als „Erfolgsmodell“, als staatlicher Rahmen nicht nur für eine effektive Landesverteidigung, sondern auch für einen enormen wirtschaftlichen Aufschwung. Im 5. Jahrhundert wurde dieser alsbald zur Grundlage militärischer Überlegenheit und imperialer Seemacht, freilich auch einer unübertroffenen kulturellen und ästhetischen Blüte.

Auch in der Neuzeit lassen sich Revolutionen und daraus erwachsene Demokratien im Bilde des historischen Materialismus sehen. In diesem Bilde wäre die Demokratie die für den Kapitalismus optimale Staatsform, freilich für den Marxisten mit der Konsequenz einer bitteren Entfremdung und der historischen Unausweichlichkeit der sozialistischen Revolution. Indessen verändern sich, nachdem diese kläglich gescheitert ist, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Grundlagen in eine ganz andere Richtung, treten an die Stelle der Produktionsverhältnisse die Kommunikationsverhältnisse und nun auch die Macht der künstlichen Intelligenz und ihrer Herren. Anders als in Zeiten des „einfachen Kapitalismus“, diese schließlich im Gewande der ausgleichenden sozialen Marktwirtschaft, scheinen sich die neuen Machtverhältnisse den ihnen gemäßen Überbau in einer Plutokratie zu suchen, zu deren Machtbasis wiederum die digitale, „sozialmediale“ Verführung der Leute ist.

Ist es denn vermessen oder verkehrt, von einer Verbindung von Plutokratie und Ochlokratie – ein Wort des Polybios (um 200-118 v. Chr.) - zu sprechen, von einer Machtkoalition der Reichen und der dummen Massen, von einer heraufziehenden Plutochlokratie? Nur dass darin die Dummen die Dummesten sein werden. Es reicht

den Reichen nicht, schon so die Oberhand zu haben, gelingt es ihnen mit ihrer neuen Macht doch, die Dummen noch dümmer zu machen.

Gibt es dazu lehrreiche Anschauung im alten Athen? Nun ja, zum Beispiel in der Peisistratiden-Herrschaft, die sich unter Ausschaltung der traditionellen Eliten auf die Massen stützen konnte, denen es damit ganz gut gegangen zu sein scheint. Weiter darin, dass der reiche Alkibiades (um 450 – 404 v. Chr.) mit hoher Demagogengenkunst das Volk in die Sizilische Expedition (415 – 413 v. Chr.) verführte, in eine militärische Katastrophe, welche die Niederlage der Athener im Zweiten Peloponnesischen Krieg besiegelte.

Die Rückkehr zur politischen Ordnung nach dem Sturz der Peisistratiden - Rückkehr zur Demokratie werden wir es nicht nennen wollen, weil deren Entwicklung zuvor unter Solon soweit noch nicht gediehen war – war eine Renaissance der Eliten. Der Erfolg des klassischen Athen war weitgehend einer neuen Balance und mehr als dies: Symbiose von Aristokratie und breitem Volk geschuldet.

Die Notwendigkeit von Eliten hat Generationen von Staatsdenkern beschäftigt, vor allem in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts<sup>28</sup> und wofür der Name des Robert Michels steht, politisch ein Wanderer von der Sozialdemokratie zum Bewunderer des Faschismus.<sup>29</sup> Nach langer Tabuisierung der Eliten haben nun die Populisten und Plutokraten die Eliten wiederentdeckt, freilich als Wurzel allen Übels, als Feindbild und als auszuschaltende Widersacher ihrer Machtergreifung. Wenn nur Europa nicht ins Hintertreffen gerät, weil es hier an den Voraussetzungen für eine plutokratische Revolution fehlt!

So viele Menschen erfahren in ihren neuen Kommunikationsmöglichkeiten eine Partizipation, wie sie ihnen doch mit der Demokratie versprochen, aber nie wirklich ermöglicht worden ist. Es erweist sich nun in dieser Stunde der Wahrheit die Demokratie als konkrete Utopie und erfordert der Umgang mit ihrer Unvollkommenheit große politische Reife.

Widerstand gegen die digitale Plutochokratie könnte nur ein radikaler sein, wofür wissenschaftliche oder politische Strategien nicht ansatzweise in Sicht sind. Für jetzt spricht leider einiges für eine intrinsische Unwiderstehlichkeit der neuen, digitalen Version des Kapitalismus.

Indessen war schon im alten Athen eine vollkommen gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung eher Ideal als gelebte Wirklichkeit. Sie ist eben, die Demokratie, eine konkrete Utopie, vollkommen nie erreichbar. Dies – ohne Abstriche an der Zielsetzung – einzusehen, möchte uns vor ihrer Überforderung bewahren.

Das unabhängige demokratische Athen fand sein Ende im Auseinanderfallen der Gesellschaft, indem sich vor allem verfassungsuntreue Oligarchen mit dem äußeren Feind verbündeten. Innere Feinde bereiteten den mazedonischen Eroberern den Weg, der Unterwerfung unter das mazedonische Joch. Noch für Jahrhunderte überlebten im fremdbestimmten Athen - unter Alexander, seinen Diadochen, den Römern - demokratische Traditionen. Allerdings unter wechselnden Fremdherrschaften mit plu-

28 s. Pfetsch: Theoretiker der Politik, Paderborn 2003, S. 465 ff., mwN zu den klassischen Elitetheoretikern Mosca, Pareto, Michels.

29 Michels unterstützte zunächst die deutsche Sozialdemokratie, bis er sich schließlich Mussolini zuwandte, s. Finley, Antike und moderne Demokratie, S. 15.

tokratischen Kollaborateuren und Statthaltern, den „Milliardären“ des hellenistischen Zeitalters. Der eine, Herodes Atticus, baute sich ein gigantisches Theater seines Namens,<sup>30</sup> wo früher die Theater den Göttern gewidmet waren. Der andere, ein Herr Filopappos (65-116 AD), türmte sein Denkmal auf einen Hügel, der einst den Musen gewidmet war.

Auch von der Athenischen Demokratieerfahrung her gelangen wir zu skeptischen Perspektiven. Eine Renaissance der Demokratie in Europa und der Welt ist nicht in Sicht, so sehr wir uns eine solche wünschen möchten.

Findet sich denn gar nichts in der alten Geschichte, was uns in unserem Glauben an und Engagement für die Demokratie ermutigen könnte? Doch, zuerst einmal im politischen Wiederbeginn, nachdem die Spartaner der Peisistratiden-Diktatur ein Ende bereitet hatten, also ein Neubeginn nach einer externen Intervention und militärischen Niederlage. Und ganz ähnlich ging es mit der Wiederauferstehung der Demokratie der Athener, nachdem sie den Spartanern im Zweiten Peloponnesischen Krieg unterlegen waren, grob vereinfacht wegen einer Überdehnung ihres imperialen Machtstrebens. Zu den Entstehungsbedingungen, respektive Wiedererstehungsbedingungen der Athenischen Demokratie gehörte also gleich mehrfach eine militärische Niederlage. Wie sollte sich diese Erfahrung nicht in unserer eigenen deutschen Zeitgeschichte wiederholt haben.

Ihres Imperiums beraubt, erstarkte die Athenische Demokratie noch einmal im 4. Jahrhundert mit einem wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Aufschwung, dem wir große klassische Errungenschaften verdanken, voran die großen Philosophen, nur dass auch sie nicht verstanden, geistige Kinder der Demokratie zu sein.

Allerdings reden wir hier von einer mehrfachen Wiederherstellung der früheren Verfassungsordnung erst nachdem Oligarchen und Demagogen sich in Staatsstreichen zu Tyrannen aufgeschwungen und mit ihrer Gewaltherrschaft Mord und Schrecken verbreitet hatten. Möge uns und unseren Nachkommen erspart bleiben, solches durchmachen zu müssen.

Und möge diese Skepsis durch ein überzeugendes Gegenbild widerlegt werden. Es wird nur in einer radikalen und vorrangigen demokratischen Gestaltung unserer Gesellschaften bestehen können, in einer vorrangigen Politik für die Demokratie als solche. Es wird hingegen die Demokratie in dieser neuen Welt nicht überleben, wenn wir so weitermachen wie bisher.

---

30 Der griechisch-römische Staatsmann und Mäzen Herodes Atticus (101-177 n. Chr.) schenkte seiner Heimatstadt um 161 n.Chr. ein Odeon genanntes Theater mit der größten und höchsten aus der Antike bekannten Überdachung. Gleich neben den Ruinen des klassischen Dionisos-Theaters ist es bis heute ein Ort herausragender Kulturveranstaltungen. Die platonokratische Tradition setzt sich fort in der Praxis des heutigen Athen, Museen und Theater nach reichen Stiftern zu benennen, derzeit allen voran das gigantische Niarchos-Kulturzentrum im Vorort Faliron.

## Graeca non leguntur ?

– Der Rechtsstaat und seine Wurzeln im antiken Griechenland –

### Zusammenfassung

Der Artikel zeichnet die Wurzeln des Rechtsstaates im antiken Griechenland nach. Volksversammlung, Volksgerichtshof, Rechtsschöpfung und Rechtspflege wurden in die Hände der Bürger überführt. Folge war eine rechtlich geschaffene politische Teilhabe und Verantwortung. Richtereide, richterliche Korrekturen im Einzelfall, aristotelische Auslegungsmaximen, die sich nicht nur am Wortlaut, sondern auch am Geist des Gesetzes orientierten, prägten die Rechtspflege. Die von Solon geschaffenen normativen Leitwerte der Freiheit, Gleichheit und politischer Partizipation standen im Mittelpunkt. Der Schutz der Persönlichkeit begleitete den Prozess der Individualisierung. Rom entfernte später die Werte, auf denen das griechische Rechtsdenken beruhte. Nicht Demokratie und Rechtsstaatlichkeit standen in Rom im Vordergrund. Rom konzentrierte sich auf imperiale Macht sowie rechtsferne Weltherrschaft und nicht auf Rechtsstaatlichkeit. Diese Perspektiven werden genutzt, um die heutigen globalen Entwicklungen zu analysieren und zu verknüpfen. Die gegenwärtige weltweite Abkehr vom „König Nomos“ bedeutet – so der Autor – Abkehr von „Recht und Gesetz“ als Mittel zur Steuerung der Gesellschaft als Ganzes. Es findet eine Privatisierung und Entstaatlichung der öffentlichen Gewalt statt. Partikulare Wert- und Kontrollinteressen lösen die Rechtsstaatlichkeit auf. Anwaltskonsortien („Legal Engineering“) agieren nicht im Dienst gesellschaftlicher oder demokratischer Werte, sie dienen privaten (Kapital)Interessen. Die Folge davon ist die Auflösung von Recht, Staat und freiheitlicher Gesellschaft. Ein intradisziplinärer rechtswissenschaftlicher Blick in vier Jahrtausende Weltgeschichte lässt diese Entwicklung als beängstigendes Schattenspiel aufscheinen.

### Abstract

The article traces the roots of the rule of law in ancient Greece. The people's assembly, the people's court, the creation of law and the administration of justice were transferred into the hands of the citizens. The result was legally created political participation and responsibility. Judges' oaths, judicial corrections in individual cases, Aristotelian maxims of interpretation based not only on the wording but also on the spirit of the law characterised the administration of justice. The normative guiding values of freedom, equality and political participation created by Solon took centre stage. Protection of personality accompanied the process of individualisation. Rome later stripped away the values on which Greek legal thinking was based. Rome's focus was not on democracy and the rule of law. Rome focussed on imperial power and world domination away from the rule of law. These perspectives are used to analyse and link global developments today. The current worldwide departure from 'King Nomos' also means - according to the author - a turning away from 'human rights'

and positive law' as a means of controlling society as a whole. A privatisation and dissolution of public authority is taking place. Particular value and control interests are dissolving the rule of law. Lawyer consortia ('legal engineering') do not act in the service of social or democratic values, they serve private (capital) interests. The consequence of this is the dissolution of law, state and liberal society. An intradisciplinary jurisprudential look at four millennia of world history reveals this development as a frightening shadow play.

## Résumé

L'article retrace les racines de l'État de droit dans la Grèce antique. L'assemblée populaire, le tribunal populaire, la création et l'administration de la justice ont été confiés aux citoyens. Il en a résulté une participation et une responsabilité politiques créées par le droit. Les serments des juges, les corrections judiciaires au cas par cas, les maximes d'interprétation aristotéliciennes qui ne s'orientaient pas seulement vers la lettre de la loi, mais aussi vers son esprit, ont marqué l'administration de la justice. Les valeurs normatives directrices de liberté, d'égalité et de participation politique créées par Solon étaient au centre de l'attention. La protection de la personnalité accompagnait le processus d'individualisation. Rome a ensuite supprimé les valeurs sur lesquelles reposait la pensée juridique grecque. La démocratie et l'État de droit n'étaient pas au premier plan à Rome. Rome s'est concentrée sur le pouvoir impérial et la domination mondiale éloignée du droit, et non sur l'État de droit. Ces perspectives sont utilisées pour analyser et relier les évolutions mondiales actuelles. L'abandon actuel du « roi nomos » à l'échelle mondiale signifie également - selon l'auteur - l'abandon du « droit et de la loi » en tant que moyen de gestion de la société dans son ensemble. On assiste à une privatisation et à une déséatisation de la puissance publique. Des intérêts particuliers de valeur et de contrôle sont en train de dissoudre l'État de droit. Les consortiums d'avocats (« ingénierie juridique ») n'agissent pas au service de valeurs sociales ou démocratiques, ils servent des intérêts privés (capital). La conséquence en est la dissolution du droit, de l'État et de la société libérale. Un regard juridique intradisciplinaire sur quatre millénaires d'histoire mondiale fait apparaître cette évolution comme un inquiétant théâtre d'ombres.

„Wenn Macht und Recht in einem Joche gehn,  
welch' Zweigespann kann stärker sein als dieses.“

*Aischylos*

*Aus einem verlorenen Stück, Fragment 381: A. Nauck (1889) = 734 H. J. Mette:  
1959*

## I. Worum geht es?

Es geht mir um den Beitrag des antiken Griechenlands zum Entstehen eines europäischen Rechtsdenkens und den Einfluss des ‚Rechts‘ beim Entstehen der Demokratie, denn ohne rechtliche Vorleistungen hätte es in Griechenland keine Demokratie und in Rom kein ‚Römisches Recht‘ gegeben! – „Rechtsstaat“ verstehe ich in weitem Sinne, nicht modern verfassungsrechtlich, was ‚rule of law‘ zum Ausdruck bringt. Daneben gehe ich auf wichtige Ergebnisse meines ‚Graeca‘-Projekts ein und konfrontiere im ‚Postskriptum‘ das Spannungsverhältnis von ‚Recht und Ökonomie‘ mit Rechtsgeschichte.

Ich stelle dem Vortrag ein Zitat von *Aischylos* voran, das zeigt, dass dieser griechische Dramatiker, den Gedanken der Rechtsstaatlichkeit nicht nur ‚klassisch‘ gefasst, sondern auch ‚gültig erfasst‘ hatte! – Das antike griechische ‚Recht‘ erbrachte in Archaik, Klassik und im Hellenismus ‚Leistungen‘, die es zum historischen Modell für Rom und das entstehende Europa machten.

Gleich eingangs soll eine häufig übergangene Leistung des griechischen ‚Rechts‘ hervorgehoben werden:<sup>1</sup> das *rechtliche Hervorbringen des ‚Personsverständnisses‘*, das *Entstehen des ‚Rechtssubjekts‘* als Voraussetzung der Genese des ‚politischen Subjekts‘ und des *antiken ‚Bürgers‘*. Diese Leistung wurde nicht in *Rom* und auch nicht vom *Christentum*, sondern in der griechischen Archaik – vornehmlich durch *Drakon*, *Solon* und *Kleisthenes* – erbracht; *Klassik* und *Hellenismus* konnten darauf aufbauen: Der ‚Bürger‘ wurde zum Träger von Rechten und (!) Pflichten,<sup>2</sup> privaten wie öffentlichen, hatte aber auch rechtlich und politisch Verantwortung zu übernehmen. Ein Entwickeln von Polis und Demokratie wäre anders nicht möglich gewesen: *Die Polis brauchte die Bürger und diese die Polis!* Deshalb kam es in Griechenland früh zu einem personalen ‚Rechtsschutz der Bürger‘: ‚Persönlichkeitsschutz‘ begleite die *Individualisierungsprozesse*.

Das gesellschaftliche Entstehen der *Person* verlief in Griechenland beispielhaft in einem historischen Prozess, parallel zur Polis-Entstehung: Dafür musste die Einzelperson aus *familiär-verwandtschaftlichem Umfeld* herausgelöst und rechtlich wie politisch zu *persönlicher Identität* und *Autonomie* geführt werden; dies, ohne die gesellschaftlich grundlegenden familiärverwandtschaftlichen Beziehungen zu zerstören.<sup>3</sup>

Darin liegt die oft verkannte oder unzutreffend dargestellte Bedeutung dieser griechischen Entwicklung, etwa zur häufig unrichtigen Ableitung des Personsbe-

1 Dazu Bd. II/1 (2011), Kap. II 1, S. 40 ff. von ‚Graeca‘.

2 R. Nozick (1976) übergeht diese wichtige Verknüpfung!

3 ‚Demokratie als kulturelles Lernen‘: 2017, 133 (2023<sup>2</sup>, 220 f.).

griffs vom lateinischen *persona* und *personare*; und nicht vom griechischen Wort πρόσωπον/to próson, das Antlitz, Angesicht, Gestalt und Person bedeutet. Eine Fehlmeinung, die *Aulus Gellius* in den ‚Noctes Atticae‘ verbreitet hat!

Eine weitere Verbindung zwischen ‚Recht‘, ‚staatlicher Ordnung‘ und ‚Demokratie‘ stellt die ebenfalls im Individualisierungsprozess rechtlich geschaffene *bürgerliche Verantwortung* dar, die – in das demokratisch-politische Denken der Polis übertragen – zu einem Element der ‚Rechtsstaatlichkeit‘ werden konnte. Danach hatte der einzelne Bürger – nach rechtlichem Vorbild, schliesslich *politische Verantwortung* zu übernehmen. Diese mit *Drakon* (im deliktischen Bereich) einsetzende und von *Solon* (im vertraglichen Bereich) fortgeführte Entwicklung war Teil des Individualisierungsprozesses.

Ich verweise hier – ohne näher darauf einzugehen – auf das (dem römischen Recht überlegene) *griechische Familienmodell*, wonach Söhne meist mit 18 Jahren ‚rechtlich‘ und ‚politisch‘ ‚selbstständig‘ wurden, wogegen Haussöhne in Rom bis zum Tod des pater familias unter dessen Hausgewalt – und damit ‚rechtsgeschäftlich‘ und ‚politisch‘ – unselbstständig blieben! Zentral für die Frage der Rechts- und Demokratiebeurteilung im antiken Griechenland ist somit (das zeigen diese ersten Beispiele) die historisch-kulturelle Bewertung der Beziehung Rom – Griechenland, zumal dieses Verhältnis seit der Antike verzeichnet wird.

Ehe ich auf weitere griechische Rechtsentwicklungen eingehe, folgende Hinweise:

- Zum ‚*Graeca*-Projekt‘ verweise ich auf die bei Harrassowitz erschienenen vier Bände und die das Projekt ergänzenden Monographien (Verlag Jan Sramek/Wien) sowie sonstige Publikationen und Aktivitäten.<sup>4</sup>
- Auf *Solons* ‚*Eunomia*‘ gehe ich anschließend ein, zumal damit ein häufig verkannter oder nicht hinreichend beachteter historischer *Zivilisationsschub* einherging: So stammen die rechtlich-demokratischen Grundwerte – Freiheit, Gleichheit und politische Teilhabe – aus Solons Gesetzgebung.
- Zur *demokratiefördernden Wirkung von Solons Vertragslösung* und deren Bedeutung für die ‚soziale Durchlässigkeit‘ der Gesellschaft („From Status to Contract“, s. „Homologie“ 2021, etwa 189 f.).

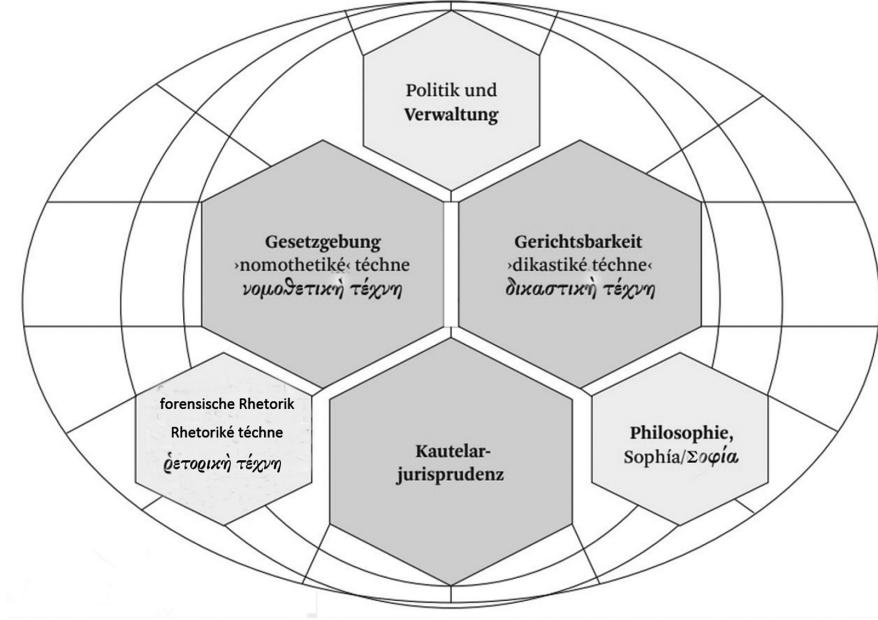
Von *Solon* aus nimmt *Attika* – *politisch* wie *rechtlich* – seinen Weg in die Zukunft:

- Mit Volksversammlung/Ekklesia, Volksgericht/Heliaia und Rat/Boulé wurden ‚Rechtserzeugung‘/Gesetzgebung und ‚Rechtsprechung‘/Gerichtsbarkeit in Bürgerhände gelegt;
- mit der konsensualen Vertragsschlussregelung von F 76a (Ruschenbusch) war die Grundlage für Kautelarjurisprudenz und damit der dritten Säule griechisch-europäischer Rechtsordnungen geschaffen (siehe Graphik ‚Insektenauge‘).
- Damit war die ‚Struktur‘ europäischer Rechtsordnungen gegeben, wozu gehörte, als freier Bürger Rechtsgeschäfte aller Art schließen zu können.  
(siehe ‚Homologie‘: 2021, 12 ff., 29 ff.).

---

<sup>4</sup> Vgl. die ‚Einleitung‘ zum ersten Tagungsband: Barta/Mayer-Maly/Raber (Hg.) ‚Lebend(ig)e Rechtsgeschichte‘, 2005, S. 5 ff.

Abb.: Griechische Jurisprudenz als normatives ‚Insektenauge‘ (mit Segmenten)



Trotz einzelner Anregungen, die bei der Polisbildung aufgenommen worden sein mögen, hat Solon mit seiner Gesetzgebung einen *eigenständigen Weg* beschritten, in dessen Zentrum der Gedanke stand, *alle Bürger am politischen Geschehen der Polis teilhaben zu lassen*; wenn auch den politischen Gegebenheiten Rechnung tragend, zunächst noch in abgestufter Form. Ein Gedanke, der sich aus Solons Verknüpfung von Einzel- und Gemeinschaftsinteressen ableiten ließ. Auch das zählte zu ›Eunomia‹.<sup>5</sup>

Ausgegangen bin ich im ‚Graeca‘-Projekt von der *Überlegung, dass nicht alles aus Rom stammt, was von dort kommen soll*. Das zeigt sich u.a. daran, dass Standarddarstellungen des römischen Rechts (etwa das *Entstehen der Verschuldenshaftung*) als Leistungen römischer Juristen ausgeben und nicht erwähnen, dass diese Schritte Jahrhunderte zuvor im antiken Griechenland gesetzt worden waren.<sup>6</sup>

Mit der griechischen Herkunft ist – auch im Rechtsbereich – mitunter der Alte Orient mitgemeint. Walter Burkert hat dies mit ‚Die Griechen und der Orient‘ (2003) gezeigt; vgl. auch F. Nietzsche der in: ‚Die Philosophie im tragischen Zeitalter der Griechen‘ (1873/-1994, 9 f) ausführt, die Griechen seien „gerade deshalb soweit [gekommen], weil sie es verstanden den Speer von dort weiter zu schleudern, wo ihn ein anderes Volk liegen ließ“. Dafür werden Beispiele erbracht.

5 In ‚Demokratie und kulturelles Lernen‘ gehe ich auf diese Fragen ein: ‚Evolutionsbiologie, Alte Geschichte und Rechtsgeschichte‘; 2023, 67 ff. – Herausragend der Evolutionsbiologe Edward O. Wilson: 2013 und 2015.

6 Bd. II/1 (2011), Kap. II 4-6 von ‚Graeca‘.

- Zuvor Hinweise auf Solons ‚Eunomia‘ – als Grundkonzept griechischer Proto-Rechtsstaatlichkeit, die zur abendländischen ‚Rechtsidee‘ (der ‚Gerechtigkeit‘) und ‚rechtsstaatlichen Überlegungen‘ führte; wobei staatliche Wohlgeordnetheit durch ‚Recht‘ und ‚Gesetz‘ nicht nur in Athen, sondern auch in Sparta eine Rolle spielte, mag die Ausformung auch unterschiedlich ausgefallen sein!  
Der zu Unrecht vergessene B. W. Leist (1819-1906) betonte die unterschiedliche Beziehung von Staat und Bürgern in Athen und Sparta! Ein Gegensatz, der mit ‚gezügeltem‘ Individualismus (für Athen) und Staats-Kollektivismus (für Sparta) charakterisiert werden kann. Wozu kommt, dass Spartas Weltbild hinsichtlich der Geschlechterrollen gespalten, ja konträr ausgestaltet war: einer staats-kollektivistisch, an Krieg und Tapferkeit ausgerichteten Stellung der männlichen Bevölkerung, stand die liberal-autonome, rechtlich untermauerte Stellung seiner Frauen gegenüber.<sup>7</sup>
- Durchgesetzt hat sich für Europa und den Westen Solons ‚Eunomia‘-Verständnis, das die Anerkennung des Einzelnen und den ‚politischen Teilhabegedanken‘ umfasste. (siehe Bd. II/2 (2011), S. 193 f. von ‚Graeca‘).

Erinnert sei an eine Feststellung Victor Ehrenbergs,<sup>8</sup> wonach der griechische Staat – in seinem Aufbau in klassischer Zeit – der erste in der Geschichte war, der von seinen Mitgliedern keine Treueverpflichtung zu einem götternahen und alles Recht und alle Macht in seiner Hand vereinigenden Fürsten verlangte, sondern anstatt dessen die Bürger an das ‚Gesetz‘ band. Pindars ‚König Nomos‘ bot dafür den treffenden Vergleich!

Als weitere Beispiele griechischen ‚Eunomia‘-Denkens seien erwähnt:

- Solons ‚Popularklage‘,<sup>9</sup> die bereits alle Bürger als Rechts-Subjekte und Rechtshilfeorgane einschätzte.<sup>10</sup>
- Die für ein rechtsstaatliches Denken bedeutenden Wurzeln des Verfassungsschutzes, die ebenfalls auf Solon zurückgehen.<sup>11</sup>
- Dazu kommen bedeutende Rechtschöpfungen wie die Ausbildung eines gesetzlichen Erbrechts (mit Gliederung der Verwandten nach Stämmen; Parentelsystem) sowie eine fortschrittliche amtliche Einweisung ins Erbe und die Entwicklung des Testaments.<sup>12</sup>
- Zu erwähnen im Zusammenhang mit Solons ‚Eunomia‘ ist auch ‚Isótes‘ (noch nicht ‚Isonomía‘):<sup>13</sup> ‚Gleichheit‘ war von Solon zunächst – im Hinblick auf das

7 Dazu im Glossar des ‚Téchne‘-Bandes die Einträge: Sparta, Spartiaten und Spartiatinnen.

8 ‚Der Staat der Griechen‘: 1965, 3 ff.

9 Aristoteles (Athenaíon Politeíá 9) zählt sie (neben Seisáchtheia und bürgerlicher Zuständigkeit für die Gerichtsbarkeit) zu den drei volksfreundlichsten Maßnahmen Solons; Bd. II/1 (2011), Kap. II 1, S. 30 f. von ‚Graeca‘.

10 Dazu in Bd. II/1 (2011), Kap. II 10, S. 598 ff. von ‚Graeca‘.

11 Aristoteles erwähnt (Athenaíon Politeíá, VIII 4), dass Solon den Areopagiten die Aufgabe des nomophylákein zugewiesen habe; dazu im ‚Téchne‘- Band, S. 192.

12 Dazu Bd. II/1 (2011), Kap. II 10 von ‚Graeca‘: Zur Entwicklung der Verfügungen von Todes wegen‘.

13 Dazu Bd. II/1 (2011) von ‚Graeca‘, S. 35 ff. und 336 f.

politisch Machbare – als ‚*Gleichheit*‘, vor dem *Gesetz*‘ angelegt,<sup>14</sup> staatspolitisch aber wohl als Vorstufe umfassender politischer *Gleichheit* gedacht, nicht als Zweifel am Wert ‚*Gleichheit*‘.<sup>15</sup> Solons *politisches Teilhabekonzept*, institutionalisiert in Ekklesia, Heliaia und Boule, ging von bürgerlicher *Gleichheit* aus!

Solon hatte die für die *Wehrordnung* bestehende Klassen-Einteilung und Partizipation auf die *staatspolitische Gliederung der athenischen Bürgerschaft* übertragen, was nicht als Benachteiligung des weiblichen Geschlechts (miss)verstanden werden sollte. Es handelte sich um einen historisch gangbaren Entwicklungsschritt.<sup>16</sup>

## II. Weitere Errungenschaften griechischer Jurisprudenz – deren Bedeutung für ‚Rechtsstaat‘ und ‚Demokratie‘

Mit dem Wandel vom *Alten Nόmos* zum (noch autoritativen, aber bereits ‚gesetzlichen‘) *Thesmόs* – in Athen mit Drakon und Solon – kam es zum Einsatz des *Gesetzes*, das für die Griechen die weitere Entwicklung von Staat und Gesellschaft und damit das Verständnis des *Neuen Nomos* bestimmte! Damit konnte/n ein staatliches *Gewaltmonopol* errichtet und privat-familiär-verwandtschaftliche Machtpositionen zurückgedrängt und schließlich weitgehend beseitigt werden, was Voraussetzung für das Entstehen staatlicher Institutionen war.<sup>17</sup>

Die durch römisches Recht und Romanistik erfolgte Überbewertung von *Privatrecht* und dessen *Dogmatik* verstellte den Blick auf die historische Entwicklung und damit Rechtsgeschichte. Für Rom begann alles mit dem eigenen ‚Recht‘, Rezeptionen wurden verdrängt! Die grundlegenden Fragen von ‚Staat‘ und ‚Recht‘ wurden aber nicht erst in Rom und vom Privatrecht aus gestellt und weitblickend beantwortet, sondern schon im antiken Griechenland, womit künftige Lösungswege vorgezeichnet waren. Dabei griff das archaische Griechenland auf Errungenschaften des *Alten Orients* (*Ägypten* inbegriffen) zurück: Schreiber-, Urkunden- und Archivwesen, Vertragsklauseln und damit wohl die Idee der Kautelarjurisprudenz.

Es ist daher erneut zu betonen: Namhaftes Rechtsdenken in ‚Europa‘ begann nicht mit dem römischen (Privat)Recht! Und um dies nicht bei bloßer Ankündigung zu belassen, werden weitere Beispiele angeführt:

- Das Errichten staatlicher Institutionen hatte früh das Entstehen eines *allgemeinen Selbsthilfeverbots* zur Folge (siehe F 39 (Ruschenbusch) und den sog. *Gerichtszwang*; vgl. § 19 ABGB).
- Drakons Unterscheidung zwischen *Mord* und *Totschlag* war ebenso epochal wie die damit verfahrensrechtlich verknüpfte *freie richterliche Beweiswürdigung*,<sup>18</sup> die

14 Was entwicklungsgeschichtlich schon sehr viel war! – Vgl. Solon, fr. 36,16: „Dem Edlen und Gemeinen schrieb ich gleiche Satzung/Gerechter Spruch gilt nun für jeden Streit“; s. Bd. II/1 (2011), Kap. II 1, S. 59 von ‚Graeca‘.

15 Dazu in Bd. II/1 (2011), Kap. II 1, S. 46 f. von ‚Graeca‘.

16 Dazu ‚Demokratie als kulturelles Lernen‘ (2023, 241 ff.): ‚Von der Wehrordnung zur Polis-ordnung‘.

17 Dazu in Bd. III/1 (2014), Kap. III 3, S. 106 ff. von ‚Graeca‘.

18 Vgl. § 272 öZPO oder § 286 dZPO.

von der Romanistik als Beispiel für den früh und „hochentwickelte[n] Rechtssinn der Römer“ angeführt wird.<sup>19</sup> Damit wurde die alte *Erfolgshaftung* in eine *Ver-schuldenshaftung* und die häusliche *Kollektivhaftung* (Noxalhaftung) in eine *individuell-persönliche Haftung* umgewandelt. So entstand im Rahmen des rechtlich geleiteten *Individualisierungsprozesses* aus der rechtlichen eine *gesellschaftlich-politische Verantwortung der Bürger*.

- Drakons 51 *Epheten*<sup>20</sup> praktizierten bei richterlichen Abstimmungen die *Mehrheitsentscheidung*, eine griechische *Erfindung in homerischer Zeit*?<sup>21</sup>
- Gesellschaftliche Achtung bei den Griechen genossen nicht nur ‚*Gesetz*‘ und ‚*Recht*‘, sondern der *gesamte Normbereich*, wozu – wie Platons Beschreibung des ‚*Väterbrauchs*‘, der ‚*patrious Nómous*‘ (in ‚*Nomoi*‘ VII 793a-d), zeigt – auch die *Sozialnormen* zählten. (zu Max Webers ‚*Nomologischem Wissen*‘ s. ‚*Der Gabentausch*‘, 2022, 71 ff.: mit Graphik).
- Solon ergänzte seine Rechtsschöpfungen durch tragende – auf Entwicklung angelegte – *Werte*, was bisher, weil in sein Werk integriert (und nicht plakativ hervorgehoben) wenig beachtet wurde.<sup>22</sup> Es waren dies folgende – für den ‚*Westen*‘ bis heute – grundlegende Werte:
  - *Bürgerliche Freiheit*, bewirkt durch → *Seisachtheia*, was zu Solons Bestellung als Aisymnet und Gesetzgeber geführt hatte;
  - *bürgerliche Gleichheit* (vor dem Gesetz); dazu Solons → Dichtung (s. Anm. 14) sowie das Verwirklichen dieses Wertes in den geschaffenen staatlichen Institutionen durch ‚*politische Teilhabe*‘;<sup>23</sup>
  - schließlich der herausragende und demokratiefördernde *politische Teilhabege-danke*, verwirklicht mit Sitz und Stimme aller athenischen Bürger in *Ekklesia* und *Heliaía* sowie – bereits repräsentativ – in der *Boulé/Rat*
  - und die von Bürgern getragene *Staatsverwaltung*!<sup>24</sup>

Solon setzte diese Werte wohl bewusst nicht überspitzt, sondern ‚*entwicklungs-fähig*‘ ein, weil dies sonst die Zustimmung zu seiner Gesetzgebung gefährdet hätte.

- Die Folge von *Emergenz der Person* und *Individualisierung* war auf prozessualem Gebiet ein erstes *Aktionensystem*, das von Rom weiterentwickelt werden konnte; es diente der klagemässigen Durchsetzung *subjektiver Rechte* und bildete die für Griechenland charakteristische *Unterscheidung privater/dike und öffentlicher/graphe Klagen* aus (sowie idF die *Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht*).
- Mit Solons Lösung des *Konsensual-Vertrags* (F 76a: Ruschenbusch) wurde nicht nur das Tor für eine *Kautelarjurisprudenz* – mit quasi-legislativer Kompetenz (!)

19 Kaser/Hackl, Das römische Zivilprozeßrecht (1996<sup>2</sup>, 10) sowie Kaser/Knütel/Lohsse, Römisches Privatrecht 2021<sup>22</sup>, 76).

20 ‚Von Téchne, zu Epistéme und Phrónesis‘: 2024, 135.

21 Zur häufig übergangenen ‚*Goldenre Regel*‘, die parallel zur Mehrheitsentscheidung entstand, s. ‚*Demokratie als kulturelles Lernen*‘: 2023, 176 f.

22 Dazu ‚*Homologie*‘: 2021.

23 Dazu in Bd. II/1 (2011), Kap. II 1, S. 36 f. von ‚*Graeca*‘: ‚*Isótes – Isonomía – Gleichheit*‘.

24 Dazu: ‚*Demokratie als kulturelles Lernen*‘, 2023, 201 f. uH auf Moses I. Finley: 1980.

- aufgestoßen,<sup>25</sup> sondern auch das Entstehen von *Privat-* und *Schuldrecht* ermöglicht, die griechischen Ursprungs sind!
- Aus Solons Institutionalisierungen und Rechtsdenken entstand – von *Christian Meier* (1983) beschrieben – das *Konzept bürgerlicher Politik!*
- Ein früh hoch entwickeltes *Verfahrensrecht* kultivierte den Rechtsstreit, stärkte den sich entwickelnden Staat und ließ ein Verständnis entstehen, das *Niklas Luhmann* mit ‚*Legitimation durch Verfahren*‘ (1969) umschrieb:<sup>26</sup>

- Herausragend das Einführen von *Éphesis*, als Beginn eines *Instanzenzugs* (Überprüfbarkeit getroffener Entscheidungen) sowie
- *audiatur et altera pars*: rechtliches Gehör (s. Bd. III/1: 2014, Kap. III 1, S. 71 ff. von ‚*Graeca*‘) und
- *in dubio pro reo* (siehe Bd. III/1 (2014), Kap. III 1, S. 81 ff. von ‚*Graeca*‘). Die *Tragödie* wurde zur ‚*Schule von Demokratie und Rechtsstaat*‘: Bd. III/1 (2014), Kap. III 4, S. 131 ff. von ‚*Graeca*‘.
- Der rechtliche *Präventionsgedanke* findet sich bei *Aischylos* (siehe Bd. III/1 (2014), Kap. III 3, S. 118 f von ‚*Graeca*‘).
- *Stimmengleichheit* in der Gerichtsbarkeit wurde bei Mehrheitsentscheidungen durch Festlegen ungerader Mitgliederzahlen verhindert (Drakons 51 Epheten: siehe bei Anm. 20).
- Von besonderer Bedeutung war die beweisrechtliche Entwicklung des *Eikos-* oder *Indizienbeweises*, dem ein prozessuales *Wahrscheinlichkeitsurteil* zugrunde lag, das nicht nur die Durchsetzbarkeit rechtlicher Ansprüche, sondern auch Rechtsstaatlichkeit und Demokratie förderte. In Sizilien, wo dieser Beweis entstanden ist, ging es um Verfahren gegen gestürzte Tyrannen; in Athen erlangte der *Eikos-Beweis* durch *Antiphon* Bedeutung.

*Recht*‘ und ‚*Gesetz*‘ waren zwar keine demokratischen Erfindungen, sie sind deutlich älter, wurden aber durch Demokratie gefördert und haben diese gestärkt! Demokratie ohne ‚*Recht*‘ und ‚*Gesetz*‘ wäre undenkbar. Institutionell-normatives Zusammenwirken sollte ‚*Gerechtigkeit*‘ fördern; der *Richter-* oder *Dikasteneid* schulten (durch ‚*Lückenschließung*‘ und darin gesetzlich festgelegter *Orientierung an Gerechtigkeit*) bürgerliche Wertorientierung! Gemeinsam mit Platons ‚*Epieikeia*‘-Konzept förderte der Richtereid einen *gesellschaftlichen Ausgleich* und damit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit! *Lückenfüllung*, *Epieikeia*-Konzept und *aristotelische Auslegung* sind für die Rechtsentwicklung – über Griechenland hinaus – als ‚*Feuer des Prometheus*‘ zu verstehen.

Noch in der Neuzeit bereitete dieser Schritt politische Probleme, die nur Karl Anton v. Martini für Österreichs ABGB (1811/1812) befriedigend gelöst hat; nicht Preußen für das ALR: 1794, Frankreich den Code Civil: 1804 oder das Deutsche Reich für das Bürgerliche Gesetzbuch: 1900; (dazu Hinweise in: ‚*Naturrecht und Privatrechtskodifikation*. Martini Colloquium 1998‘, 1999, 76 ff.).

25 Dazu ‚*Homologie*‘: 2021.

26 Dazu in: ‚*Der Gabentausch*‘ (2024, 86 ff.): ‚*Verfahrensrecht als frühes Zivilisierungsprojekt – ...*‘.

Ohne Richtereid, Epieikeia-Konzept und ‚neue‘ Gesetzesauslegung, hätte weder das antike Griechenland noch Rom den Weg zu einer wissenschaftlichen Jurisprudenz geschafft. Rom erlangte erst mit der Rezeption dieser griechischen Norm-Schöpfungen die Fähigkeit, das alte, verknöcherte *ius civile* zum wandlungsfähigen *ius praetorium* umzugestalten (siehe ‚Von Téchne, zu Epistéme und Phrónesis‘, 2024, 124 ff.):

- Es war die griechische Demokratie, die das ‚Gesetz‘ als Steuerungsmittel der Gesellschaft auf ein ‚modernes‘ Niveau hob, wovon wir noch heute zehren! – Rom hat dazu nichts beigetragen; wohl aber der Alte Orient, aus dem das Konzept stammt!
- Der *Solonische Beginn* war – das zeigen diese wenigen Beispiele – demokratiefördernd, wenngleich noch nicht die Demokratie! Dieser Beginn wies jedoch gesellschaftlich die ‚Richtung‘! Solon wurde auch – ‚früh-demokratisch‘ – vom gesamten Volk (!) zum *Aisymneten* bestellt und die ‚Modernität‘ seiner *institutionell-verknüpften Schöpfungen* – Ekklesia/Volksversammlung, Heliaía/Volksgericht und Boulé/Rat sowie seine *Werte-Fundierung* war für die weitere Entwicklung bestimmend.
- Demokratie war das Ergebnis eines politisch und gesellschaftlich schrittweisen Erkennens der Bedeutung von Solons Werten: Freiheit, Gleichheit und politische Teilhabe. Kleisthenes griff nach Beendigung der Tyrannis auf Solons ‚Verfassung‘ zurück und förderte sie organisatorisch, was ein erstes Entstehen von Demokratie bewirkte.
- Auch der wissenschaftliche Entwicklungsschritt zu ‚Phrónesis<sup>27</sup>‘ dürfte demokratisch beeinflusst gewesen sein: *praktische Vernunft*, *sittliche Klugheit* und das Berücksichtigen von *Erfahrung/Empeiria* lassen erahnen, dass die Philosophie demokratische Werte übernommen hat. Phrónesis brachte, über Logik und Methode hinaus, *abwägende Klugheit* und *Beweglichkeit* in das geistes- und gesellschaftswissenschaftliche Denken der Antike!
- Platons bis heute verkanntes ‚Epieikeia-Konzept‘, wies – aufbauend auf und gemeinsam mit dem ‚Richtereid‘ – nicht nur für Griechenland, sondern auch für Rom und die Moderne den Weg zu wissenschaftlichem Rechtsdenken!<sup>28</sup> Das aristotelische *Auslegungskonzept* wurde zur Grundlage interpretativer *Hermeneutik*. Roms Rückständigkeit in diesen Fragen – noch in der Mitte des 2. Jhs. – war enorm (siehe den von *Gaius* berichteten *Weinstockfall*! Manthe (2000) machte dafür Roms ‚pontifizalen Rigorismus‘ verantwortlich).
- Hinsichtlich des *römischen Weges zu wissenschaftlichem Rechtsdenken* gilt es zu unterscheiden, was bisher kaum beachtet wurde:
  - Was wurde aus *eigener Kraft* erreicht: ~ *ius civile*
  - und was erfolgte nach der ‚kulturell-historischen Rezeption‘ und *griechisch-rechtlicher Vorbilder* (im Sinne Lorenz v. Stein’s): *ius praetorium/-honorarium*.

Konkret ging es dabei um die Übernahme von *Richtereid*, Platons anspruchsvoll-korrektives Billigkeitskonzept der *Epieikeía* und *aristotelischer Auslegung* sowie weiterer griechischer Vorbilder und Anregungen (aus Philosophie und Rechtspraak)

27 ‚Von Téchne, zu Epistéme und Phrónesis‘: 2024.

28 ‚Von Téchne, zu Epistéme und Phrónesis‘: 2024, 124 ff.

- xis) wie Begriffs- und Systembildung, Methoden und wissenschaftliches Arbeiten, die es ermöglichen, das alte *ius civile* zum *ius honorarium* umzubauen.<sup>29</sup>
- Das entstehende *ius praetorium* ruhte auf griechischen Fundamenten und hatte auch inhaltlich-methodisch nichts Römisches an sich; bot es doch jene normative Flexibilität, die der alte Römersinn weder gekannt noch geschätzt hatte. Man konnte und musste nun anders auslegen, vermochte Begriffe zu bilden und systematisch zu denken. Dazu kam, von griechischer Rechtspraxis, Philosophie („Phrónesis“<sup>30</sup>) und forensischer Rhetorik<sup>31</sup> aufbereitet – neben *freier richterlicher Beweiswürdigung*, *Eikosbeweis* und *Verfahrensgrundsätzen* – auch *aristotelisch-logisches Wissen* (Syllogismus), die *Wissenschaftssprache*<sup>31</sup> und *Kenntnisse wissenschaftlichen Arbeitens*. Damit ließen sich Probleme lösen, die ein ‚pontifical-konservativer Rigorismus‘ nicht zu bewältigen vermochte und dies wohl auch nicht wollte. Autonom römisch war aber auch nicht alles *vor der ‚großen historischen Rezeption Roms‘ Geschaffene*: Man denke nur an den frühen Rechtseinfluss aus der Megále Hellás auf das Wirtschafts- und Bankwesen<sup>32</sup> oder das Zwölftafel-Gesetz. War doch die Idee von *Gesetz* und *Kodifikation* keine römische.<sup>33</sup>

Entscheidend für ein Urteil in dieser ‚Frage‘ erscheint, was unter Einsatz von griechischem Richtereid, platonischer Epieikeía und aristotelischer Auslegung und Logik zu ‚Römischem Recht‘ und ‚römischem Rechtsdenken‘ wurde. Dazu kommt die allgemein anerkannte umfassende Rezeption griechischer Kultur durch Rom, über Rechtliches hinaus, die neben Kunst, Architektur, Literatur, Theater und Dichtung, Philosophie, Medizin, Wissenschaft, Rhetorik oder Heerwesen auch die *Sprache* betraf. Die Entwicklung des Lateinischen, die auch eine rechtliche Seite hat, wird jedoch meist übergangen; im Glossar des ‚Téchne‘-Bandes (S. 388) bringe ich als Beispiel: *dolus* und *dólos*.

Es gibt wohl – abgesehen von der gegenwärtigen Übernahme anglo-amerikanischer Worte ins Deutsche – keine Sprache, die derart viele Lehnwörter aus dem Griechischen übernommen hat, als Latein (siehe F. O. Weise, Die griechischen Wörter im Latein: 1882). Erleichtert wurde die – noch nicht aufgearbeitete – umfassend kulturell-historische Rezeption Roms durch die gemeinsame frühhistorische Vergangenheit der – bislang verdrängten – ‚alt-arischen‘ Epoche, die mit Patriarchat, Oikos/familia und religiösem Denken – trotz Weiterentwicklungen einen beträchtlichen Rest gemeinsamer gesellschaftlicher Einrichtungen und Anschauungen bewahrt hatte (siehe B. W. Leists Werk<sup>34</sup>).

- Erwähnt werden soll noch, dass das griechische Recht seit Solon ein *Volksrecht* war, was für seine Abfassung, *Klarheit* und *Verständlichkeit* und seine Anwendung, *Einfachheit* und *Zweckmäßigkeit* verlangte. Ich erinnere dazu an Johann Joachim Winckelmanns Klassik-Formel, auf die ich in ‚Von Téchne, zu Epistéme und

29 „Von Téchne, zu Epistéme und Phrónesis“: 2024, 124-152.

30 Quintilian\* ist eine Fundgrube!

31 Bd. I (2010), Kap. I 10, S. 511 ff.: ‚Rezeption durch Rom?‘ sowie ebendort, S. 547 ff.

32 Ludwig Mitteis, ‚Trapezitika‘: 1898.

33 Bd. II/1 (2011), Kap. II 10, S. 584 ff.: ‚Solon und das römische Recht‘.

34 Dazu in der ‚Einleitung‘ von Bd. III/2 von ‚Graeca‘: ‚Erinnerung an Burkard Wilhelm Leist‘s ‚Graeco-italische Rechtsgeschichte‘; in Vorbereitung.

Phrónesis‘ (2024, 232 ff.) eingegangen bin:<sup>35</sup> „Edle Einfalt und stille Größe“, lag wohl auch dem bis heute verkannten griechischen Recht – als ‚klassische‘ Orientierung – zugrunde,<sup>36</sup> was rechtshistorisches Banausentum in Naivität und Primitivität verkehrte.

Natürlich gäbe es mehr anzuführen, aber ich denke es reicht vorerst, um darzulegen, dass die Idee antiker Demokratie Vorbild der modernen war und westliches Staats- und Rechtsdenken ein Geschenk der Griechen!

- Europas – in griechischen Anfängen wurzelnde – Rechts- und Staats-Kultur unterscheidet sich grundlegend von jener des *Ostens* (insbesondere *China*)<sup>37</sup> durch *Anerkennung und Förderung des Individuums* (bei dessen Rückbindung an die Gemeinschaft: iSv Norbert Elias).<sup>38</sup> Die in die staatliche ‚Gemeinschaft‘ integrierte – aber nicht in ihr aufgehende (!) – Person ist eine antik-griechische Entwicklung, zu der Rom und Christentum nichts Wesentliches beigetragen haben. Das Individuum und dessen personaler Schutz sowie Recht, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie prägen bis heute das *Welt-* und *Menschenbild* des Westens. Ermöglicht, begleitet und gesichert wurde diese Großtat durch antik-griechisches Recht.
- Es gilt dabei zu verstehen, dass dem rechtshistorisch-wissenschaftlich entstandenen *Gegensatz Rom ↔ Griechenland* ein Kampf um Ideen und Werte in unserer europäisch-westlichen Kultur zugrunde liegt: Auf der einen Seite stehen immer noch Solons politisch-rechtliche Werte Freiheit, Gleichheit und politische Teilhabe, um Politik und Recht zu leiten, während sich auf der anderen Seite, gestützt auf römisches Recht und dessen Eigentumsdenken, Kapitalismus, Neoliberalismus und Globalisierung (samt übersteigerten Markt- und Kapitalvorstellungen) entwickelten!<sup>39</sup>

### **III. Postskriptum: Versuch eines Zusammenführens von allgemeiner Rechtsgeschichte und Katharina Pistor’s ›Code des Kapitals‹**

Stenogrammartig soll gezeigt werden, wie diese Entwicklung rechtlich vor sich gegangen ist, gilt es doch eine rechtshistorische Lücke von mehr als zwei Jahrtausenden (zwischen griechisch-römischer Rechtsgeschichte und Katharina Pistor’s Analyse der Kodierungsmacht anglo-amerikanischer Anwälte) zu schließen und einen bislang fehlenden Zusammenhang herzustellen. Wie im Buch erwähnt, übernahm Rom (verstärkt seit den Punischen Kriegen, aber auch noch danach) die für seine Entwicklung entscheidenden Rechtsinstitute vom antiken Griechenland:

35 Dazu ‚Jurisprudenz und griechische Klassik‘: 2020.

36 ‚Von Téchne, zu Epistéme und Phrónesis‘: 2024, 197 ff. und Hans Erich Troje: 1971.

37 ZHAO Tingyang: 2020

38 Dazu mein Beitrag in der FS Ch. Huber: 2020, 37 ff.

39 Dazu in: ‚Demokratie als kulturelles Lernen‘, 2023, X ff. sowie Thomas Assheuer: 2024 uH auf Katharina Pistor, ‚Der Code des Kapitals‘: 2023.

- Vom griechischen *>Richtereid<* stammt die judizielle *>Liückenschliessung<* bei richterlicher Rechtsanwendung (ohne Gesetzgeber, was in Rom vom Prätor übernommen wurde);
- von Platons *>Epieikeia-Konzept<* kam die *richterliche Korrekturmöglichkeit im Einzelfall* (ebenfalls ohne Gesetzesänderung); mochte damit auch nicht mehr die Ausrichtung an demokratisch-gesellschaftlicher Gerechtigkeit/dikaiotáte gnóme, sondern nur an aristokratisch-oligarchischen Machtinteressen und einer gewissen Sachgerechtigkeit angestrebt worden sein;
- die *aristotelische Auslegungsmaxime* (Orientierung nicht nur am Wortlaut, sondern am Geist des Gesetzes, der Intention des Gesetzgebers Rhetorik I 13, 1374b) sorgte zusätzlich für Flexibilität und Beweglichkeit bei der Rechtsfindung.
- Für Praktikabilität bei der Rechtsanwendung sorgte auch die griechische Wissenschaftsentwicklung mit dem Hervorbringen von: *Phrónesis* (dazu meine Monographie: *>Von Téchne, zu Epistémé und Phrónesis<* [2024]).

Der von Rom schließlich eingeschlagene Weg der Rechtsgewinnung bestand danach – trotz Rezeption griechischer Vorbilder (und dem damit ermöglichten Wandel vom *ius civile* zum *ius praetorium*) – in der *Abwendung vom demokratischen (Volks)Gesetz* und einer Hinwendung zu aristokratisch-oligarchischem Machtdenken, die im Prätor Ausdruck fanden!

Auf einen historischen Nenner gebracht, war die Wirkmacht anglo-amerikanischer Anwälte die Folge römischrechtlichen Abgehens vom griechischen Gesetzesverständnis, das nur am *>Kontinent<* weitergetragen wurde. Dieses Abgehen von *>König Nomos<* beinhaltete zugleich ein Abwenden vom (gesamt)gesellschaftlichen Steuerungsmittel *>Gesetz<*, neben das nun auch partikulare Wert- und Steuerungsinteressen traten, die Pistor *>Codierung<* nennt. In England und den Vereinigten Staaten von Amerika wurde *>Normativität<* von Anwaltschaft und Gerichten gemeinsam hergestellt, wobei jene sich als stärker erwies. Der zunehmende Einsatz von *Schiedsgerichtsbarkeit* höhle die verbliebene staatlich-gerichtliche Kontrolle aus und es besteht weltweiter Reformbedarf. Pistor (2023, 286) weist darauf hin, dass sich mittlerweile „die Interessen von Staaten und Kapital oft decken“, was „Gerichtsvermeidungsstrategien“ fördere und spricht von digitaler „Einhegung des gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Lebens“ (aaO 289).

Akteure der Rechtsschöpfung waren nun nicht mehr Staatsvolk und Repräsentanten wie der römische Prätor, sondern auch *>private<*, gesellschaftspolitisch mächtige Interessen- und Wertträger (wie Adelsfamilien, reichgewordene Bürger und immer mehr Großunternehmen), als deren Ausführungsorgane Anwälte wirkten. Pistor schildert eindrucksvoll anwaltliches *>legal engineering<* und die damit erreichte *>Codierung von Kapital<*. Rechtlich ist das als *rechtsdogmatisches Vollstrecken politisch-ökonomischer Interessen* zu qualifizieren. – *>Recht<* erwies sich als taugliche gesellschaftlich-normative *>Umsetzungsdisziplin<* auch für private Werte und Interessen; wurden doch codierte Werte und Interessen *>normativiert<*, also mit Allgemeingeltung versehen. Und diese Entwicklung kann durch Digitalisierung und Künstliche Intelligenz gesellschaftlich bis zur Ersetzung von *>Recht<* und *>Staat<* weitergetrieben werden; Vorstellungen, die sich auch für Pistor im Nebel der Zukunft verlieren (aaO 289 ff.; vgl. aber nunmehr K. Pistor: 2025).

Zurück zur Rechtsgeschichte: Antik-griechisches, demokratisches Recht hatte – bei der Suche nach Gerechtigkeit oder doch tauglichen rechtlichen Lösungen (durch Gesetzgeber, Gerichte und Kautelarjurisprudenz), den von Solon geschaffenen, normativen Leitwerten (Freiheit, Gleichheit und politische Teilhabe) zu entsprechen, was freilich auch nur mit Einbußen gelungen ist. Aber die damit verfolgte Zielsetzung von ›Recht‹ – ›Gerechtigkeit‹ – war mit dem Richtereid gegeben (und sogar gesetzlich fundiert). Sie konnte eingemahnt und an sie konnte – fachlich wie politisch – erinnert werden. Die von Katharina Pistor geschilderte kautelarjuristische Arbeit anglo-amerikanischer Anwaltschaft dagegen stand von Anfang an nicht im Dienst gesellschaftlicher oder demokratischer Werte, sondern privater (Kapital)Interessen. Fedor M. Dostojewski nannte diese Art advokatorischer Interessenwahrnehmung in den ›Brüdern Karamasow‹: gemietetes Gewissen.

›Recht‹ hat solchen Weg zur Macht – im Sinne Nietzsches – gesellschaftlich nicht isoliert zurückgelegt, blieb dabei aber hinter ›Politik‹ und ›Ökonomie‹ zurück und wurde häufig zu deren Diener. Es ist eine künftige Aufgabe insbesondere kautelarjuristischer Rechtsfindung, vom Gehilfen und Handlanger von Privatinteressen zum Wächter der Interessen der Gemeinschaft und ihrer Werte zu werden – was nicht bedeutet, redliches Gewinnstreben auszuschließen. Aber ›Recht‹ sollte künftig seine normativ-gesellschaftliche Wirkmacht nur dafür einsetzen, wenn das gewünschte Ziel – über Kapitalinteressen hinaus – auch Gemeinschaftswerte fördert und diese nicht schädigt.

Ich wiederhole: Römisches Recht entstand (verstärkt während und nach den Punischen Kriegen) – in dem nun politisch-militärisch ausgerichteten Imperium Romanum – gleichsam auf den Schultern der Weltmacht Rom stehend, und wurde zum politisch-normativen Machtinstrument. Spätere Rezeptionen ›Römischen Rechts‹ (in Mittelalter und Neuzeit) erfolgten meist in der von Rezipienten gehegten Hoffnung, mit der rechtlichen Übernahme auch politische Macht und Herrschaft zu erlangen und zu festigen; was auch für die große europäische Rezeption um 1500 anzunehmen ist.

Katharina Pistor's imposante Erzählung der Wirkmächtigkeit anglo-amerikanischer Anwälte fehlt eine umfassende historische Begründung. Sie wird hier in Kürze geboten, zumal Rechtsgeschichte einsichtsfördernd wirken kann. Denn es war wohl auch hier die von den Römern angebotene *›Eigenständigkeit ihrer Rechtswelt – legal isolationism‹* (s. F. Schulz: 1934/1954 und H. E. Troje: 1971), die auf die Anwaltschaft des jungen anglo-amerikanischen Rechtskreises verführerisch einwirkte. Wie das von England und den Vereinigten Staaten übernommene römische *Fall-Recht* (case law), entstand auch die von Pistor geschilderte Kodierungsmacht nach dem Vorbild des ius praetorium. Danach schuf nicht mehr nur der ›Gesetzgeber‹ – wie bei den Griechen – neues, allgemeines Recht, sondern auch der Prätor, wenngleich rechtlich beraten. Dieses individualisierte Rechtsschöpfertum ging bei den Angeln weithin auf die Anwaltschaft über und erzeugte für diese eine lukrative Machtposition. Politik und Ökonomie vermochten diese – wenn auch mit der Gerichtsbarkeit geteilte – anwaltliche Normierungsmacht durch ›Recht‹ zunehmend für ihre Interessen einzusetzen, wobei das römische Eigentumsverständnis Kapitalismus und Neoliberalismus unterstützte.

Was im antiken Griechenland – mit ›Richtereid‹ und ›Epieikeia‹ – als Ausnahme für den ›Einzelfall‹ gedacht war, wurde im römischen Recht (und diesem folgend im anglo-amerikanischen Rechtskreis) zur Regel: das Schaffen von ›Recht‹, nicht

nur durch ›den‹ Gesetzgeber, sondern auch durch Prätor (und Anwälte). Im ›jungen‹ anglo-amerikanischen Rechtskreis übten Anwälte diese – politisch wie ökonomisch überaus wertvolle – Normierungsmacht erfolgreich gemeinsam mit der Gerichtsbarkeit aus. Mittlerweile stärkt eine dominante Schiedsgerichtsbarkeit die von Pistor „Gerichtsverweigerungsstrategie“ genannte Entwicklung.

Das Verdienst, jene rechtlichen Instrumente und Voraussetzungen geschaffen zu haben, die das Entstehen von (Finanz)Kapitalismus und Neoliberalismus ermöglichten, kommt danach wenigstens zum Teil schon den Römern zu. Der anwaltliche und unternehmerische Einfallsreichtum, um diese Instrumente optimal zu nutzen, kann bei Katharina Pistor ebenso nachgelesen werden wie Gefahren, die der globalen und demokratischen Entwicklung dadurch drohen. Dem Untertitel meines Buches kommt daher Bedeutung zu.<sup>40</sup>

#### IV. Abschließende Gedanken

Staatsentstehung sowie Rechts- und Demokratieentwicklung der Griechen zeichneten sich historisch durch gegenseitige Anerkennung und Förderung aus. Das beweist das Zusammenwirken staatspolitischer Institutionen ebenso wie das subtile griechische Vertragsdenken (Konsensualvertrag, Trennung von Schuld und Haftung, Vertrags- und Vereinsfreiheit, Privatautonomie, Einsatz im privaten und öffentlichen Recht) und der grobe und missbrauchte *Ostrakismos*, den man sich dennoch heute mitunter wünschte!

Die Zeit für das Aufrechterhalten einer autonomen historischen Größe römischen Rechtsdenkens scheint abgelaufen. *Römisches Recht* und *Europäische Rechtsgeschichte* sind gehalten, sich den Tatsachen des eigenen Ursprungs zu stellen, zumal dies für die Zukunft Europas und des Westens von Bedeutung erscheint. Rom hat (im Rahmen seiner umfassenden Rezeption griechischer Kultur, die grundlegende Rechtsfragen mitumfasste) jene Werte abgestreift, auf denen griechisches Rechtsdenken ruhte: Hatte Solon seiner Gesetzgebung, *Freiheit*, *Gleichheit* und *politische Teilhabe* der Bürger zugrunde gelegt, woraus Demokratie und Rechtsstaatlichkeit entstanden, setzte Rom auf imperiale Macht und Weltherrschaft.

Wollen Europa und der Westen bestehen, bedürfen sie – mehr denn je – der griechisch-solonischen Werte, mögen diese auch noch nicht umfassend verwirklicht worden sein. Der Erfolg römischen Rechts beruhte nicht nur auf rechtlicher Qualität, sondern in Mittelalter und früher Neuzeit sogar vornehmlich auf politischen Prämissen, die heute besser gemieden werden.<sup>41</sup> Ein Anerkennen der historisch-griechischen Wurzeln für Staat, Recht und Politik ist für Europa und den Westen nicht nur wissenschaftlich von Bedeutung! Pisters Buch verschafft nun die Möglichkeit, die politisch-ökonomisch-rechtliche Entwicklung der letzten Jahrhunderte – jenseits von Marxismus und Kapitalismus – global und ideologiekritisch zu verstehen. Im

40 Die gut lesbare Besprechung von Pisters Buch durch Wolfgang Hellmich (Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 108 [2022/4] 612-614) krankt daran, dass wichtige und kritische Passagen übergangen werden und rechthistorische Kompetenz fehlt.

41 Dazu in den letzten Kapiteln des ‚Téchne-Bandes‘: 2024, 360 ff.

letzten Kapitel ihres Werkes bietet sie wohldurchdachte, konkrete Vorschläge an, wie auch die mittlerweile weitläufigen Fehlentwicklungen rechtspolitisch beseitigt werden können(ten): national, supranational und weltweit. Die derzeit äußerst schwierige internationale Lage, könnte dabei hilfreich sein.

Erinnert sei daher erneut an *Aischylos'* denkwürdige Worte, die den ‚Kern‘ rechtsstaatlichen Denkens klassisch-bildhaft beschreiben. Sein Rat liefert noch heute für staatsrechtliche, demokratische und gesellschaftliche Fragen den Lösungsschlüssel: *Das Recht braucht die Macht, um gesellschaftlich wirken zu können; aber alle Macht (auch rechtliche!) braucht, soll sie keinen Schaden anrichten, Kontrolle!*

## Literatur

Meine Veröffentlichungen wurden zahlreich angeführt, weil der Beitrag auch Auskunft über das ‚Graeca‘-Projekt geben sollte. Zugänglich sind *Literaturverzeichnis und Glossar* über meine Internetseite/Homepage: [www.uibk.ac.at/zivilrecht/team/barta/](http://www.uibk.ac.at/zivilrecht/team/barta/) Publikationen Aktuell – Universität Innsbruck – Für (Fach)Begriffe etc. verweise ich auf das Glossar der ‚Graeca‘-Bände und Monographien.

## From Epistemic Democracy to Democratic Expertise

– The constitutional challenge of effective governance\* –

### Zusammenfassung

Der Beitrag beschäftigt sich mit der konzeptuellen Entwicklung und den aktuellen Herausforderungen demokratischer Systeme, insbesondere im Spannungsfeld zwischen Bürgerbeteiligung und fachlicher Expertise. In der Antike entstand die direkte Demokratie, in der Bürger unmittelbar politische Entscheidungen trafen. Die moderne repräsentative Demokratie hingegen basiert auf der Wahl von Vertretern, die Entscheidungen im Namen der Bevölkerung treffen. Mit zunehmender Komplexität gesellschaftlicher Herausforderungen wächst indes die Bedeutung von Expertenwissen in politischen Prozessen. Technokratische Ansätze, bei denen wissenschaftliche Expertise eine zentrale Rolle spielt, können helfen, bessere und fundiertere Entscheidungen zu treffen. Gleichzeitig stellt sich aber die Frage, wie demokratische Legitimität gewahrt bleibt, wenn politische Prozesse verstärkt von Fachleuten und weniger von gewählten Vertretern beeinflusst werden. Der Verfasser diskutiert Lösungsansätze, die eine Balance zwischen demokratischer Partizipation und notwendiger Expertise ermöglichen. Transparenz, politische Verantwortlichkeit und die Integration wissenschaftlicher Erkenntnisse in demokratischen Entscheidungsprozesse seien entscheidend, um eine funktionierende und legitime Demokratie zu gewährleisten. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist bei allem zu fordern, dass demokratische Governance Expertise integriert, ohne demokratische Prinzipien zu gefährden.

### Abstract

The article deals with the conceptual development and current challenges of democratic systems, particularly in the area of tension between citizen participation and professional expertise. Direct democracy, in which citizens made political decisions directly, emerged in ancient times. Modern representative democracy, on the other hand, is based on the election of representatives who make decisions on behalf of the population. However, as social challenges become increasingly complex, the importance of expert knowledge in political processes is growing. Technocratic approaches, in which scientific expertise plays a central role, can help to make better and more informed decisions. At the same time, however, the question arises as to how democratic legitimacy can be maintained if political processes are increasingly influenced by experts and less by elected representatives. The author discusses possible solutions

\* This text is pre-published here as a slightly enriched version of a speech held by the author on October 4<sup>th</sup> 2024 at the conference entitled “Democracy in Ancient and Modern Times. The ancient Greek experience and its relevance for our own times”, which was organized by the University of Athens School of Law in cooperation with the Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn and the Humanistische Hochschule Berlin in Athens (3<sup>rd</sup> and 4<sup>th</sup> October 2024).

that enable a balance between democratic participation and the necessary expertise. Transparency, political accountability and the integration of scientific findings into decision-making processes are crucial to ensure a functioning and legitimate democracy. From a constitutional point of view, democratic governance must integrate expertise without jeopardising democratic principles.

## Résumé

Cet article traite de l'évolution conceptuel et des défis actuels des systèmes démocratiques, en particulier dans le contexte de la tension entre la participation des citoyens et l'expertise professionnelle. L'Antiquité a vu naître la démocratie directe, dans laquelle les citoyens prenaient directement des décisions politiques. La démocratie représentative moderne, en revanche, repose sur l'élection de représentants qui prennent des décisions au nom de la population. Cependant, la complexité croissante des défis sociaux accroît l'importance de l'expertise dans les processus politiques. Les approches technocratiques, dans lesquelles l'expertise scientifique joue un rôle central, peuvent aider à prendre des décisions meilleures et mieux fondées. En même temps, la question se pose de savoir comment la légitimité démocratique est préservée lorsque les processus politiques sont de plus en plus influencés par des experts et de moins en moins par des représentants élus. L'auteur discute des solutions qui permettent de trouver un équilibre entre la participation démocratique et l'expertise nécessaire. Selon lui, la transparence, la responsabilité politique et l'intégration des connaissances scientifiques dans les processus de décision sont essentielles pour garantir le bon fonctionnement et la légitimité de la démocratie. D'un point de vue constitutionnel, il faut exiger en toute chose que la gouvernance démocratique intègre l'expertise sans mettre en péril les principes démocratiques.

## I. The strive for effective democratic governance

The initial thought that arises in view of the general title of the conference concerns how the concept of democracy as it was known since antiquity can relate to the current, modern concept of democracy. This presentation is an attempt to highlight the evolution of the democratic principle, not from a historical perspective but from a constitutional and conceptual perspective. The basic questions consist, on the one hand, in how the ancient Greek concept of direct democracy is ultimately connected with our own understanding of representative democracy. And on the other hand, in whether it is possible to identify in ancient times solutions to the problems that concern us today.

The basic position supported in this paper is that all concepts of democracy share the same idea of self-government and are at the same time confronted with the same challenge: how is it possible to achieve effective governance and sound decision-making?

Methodologically, a distinction could be made between three different concepts of democracy, each of which starts theoretically from a different starting point. *First*,

the model of democracy that was born in the classical era and is characterized by the fact that it is a system of direct democracy, in which citizens themselves participate in making substantial decisions, that is, they directly shape the content of governance. *Second*, the model of representative democracy, which was gradually shaped by the reemergence of democracy in the Western World, thanks to the transformation of the Parliament of England into a representative body that emerges through general elections, the conquests of the French and American Revolutions and the theoretical elaboration of democracy in the twentieth century. And, *thirdly*, the model of democracy that has emerged in recent decades, following the fall of the Iron Curtain, the evolution of the globalization and the emergence of new forms of supranational governance, such as the European Union in particular: This is a model of democracy in which the influence of technocratic structures and decision-making processes is particularly evident and is often described as postmodern democracy or even *postdemocracy*.<sup>1</sup> The latter model became even more visible in the face of the international financial crisis and subsequently the covid-19 pandemic, provoking reactions that were manifested mainly through the increase in populism.

## **II. Two concepts of democracy**

### **1. The ancient Greek paradigm: Epistemic democracy and its intrinsic value**

#### **a. Epistemic democracy: Better results due to the variety of perspectives**

Regarding the classical model of democracy designed and implemented in Ancient Athens, it could be observed that from a conceptual viewpoint there are three main characteristics. *Firstly*, it is a model of direct democracy, in the sense that citizens do not simply participate in the exercise of power, but the very shaping of the content of public policies and decisions is up to them: Their participation is not limited to the selection of persons as decision makers, but the decision makers are the citizens themselves. *Secondly*, this participation of citizens in decision-making is not a consequence of the recognition of the individual freedom of each person individually, as the city precedes the citizens in terms of values. Each citizen is understood as a *subject* of power on the grounds that they are part of the demos and thus a constituent element of the city. From a constitutional point of view, there is a concurrency of city and citizens as well as a democratic principle that is not based on or stems from individual freedom: After all, even political participation is more of an obligation than a right. *Third*, Athenian democracy was based on a deeper belief that the demos is able to make objectively more correct and beneficial decisions for the city than individual persons, even if they are experts: The large number of participants in decision-making ensures the effectiveness of governance.

From this perspective, it becomes apparent that the direct democracy of classical Athens contrasts with forms of government in which decisions are made by individual

---

<sup>1</sup> Crouch, Post-democracy, Polity Press, Cambridge 2005, *ibid.* Post-democracy - After the Crisis, Polity Press, 2020.

persons, whether oligarchs or even experts. Direct democracy is thus distinguished even from aristocratic forms of government, as proposed by *Plato*, where decision-making is entrusted to highly specialized experts (έπαθοντες<sup>2</sup>): The basic idea is that the participation of a large number of persons in decision-making is more effective, not only because it is more difficult to exert undue influence on the entire demos than on individual persons<sup>3</sup>, but especially because it becomes possible to enrich the process with the point of view and approach of each participant, so that every side of the critical issue is illuminated and a significant degree of rationalization is achieved, which ultimately highlights the best options. The deepest conviction, therefore, is that democracy is preferable to other forms of government even in terms of effectiveness: These are in fact the assumptions of *epistemic democracy*, which favors the "wisdom of the crowd" even over the specialization, expertise, or increased objectivity of scientists.<sup>4</sup>

### b. A constitutional approach: Self-government through law

The above assumptions allow for an observation from a constitutional perspective. Already in the classical era, the interconnected relationship between democracy and the principle of legality seems to have been recognized, which is today considered a constituent element of the principle of the rule of law. In a speech of the orator *Aischines*, the observation is found that in the democratic cities of antiquity public power is exercised in accordance with the laws, while in tyrannical and oligarchic regimes power is exercised according to the character and habits of the rulers, that is, at the end, arbitrarily: «διοικοῦνται δ' αἱ μὲν τυραννίδες καὶ ὀλιγαρχίαι τοῖς τρόποις τῶν ἐφεστηκότων, αἱ δὲ πόλεις αἱ δημοκρατούμεναι τοῖς νόμοις τοῖς κειμένοις».<sup>5</sup>

It thus emerges that there is an intrinsic connection between democracy and legality: in a democracy, laws are enacted by the city and at the same time bind both the public authorities and individuals, with the result that in practice democratically enacted laws are both a form of exercising public authority and a way of limiting it. Democracy without legality cannot function properly, while legality is reproduced through democracy: Laws are enacted by the people and at the same time bind them. In this way, self-government as the goal of democracy ultimately becomes possible: democratic self-government is conceptualized as *self-government through law*.

2 *Plato*, Kriton, § 48 α: „οὐκ ἄρα, ὃ βέλτιστε, πάνυ ἡμῖν οὕτω φροντιστέον τί ἐροῦσιν οἱ πολλοὶ ἡμᾶς, ἀλλ᾽ ὅτι ὁ ἐπάτων περὶ τῶν δικαίων καὶ ἀδίκων, ὁ εἰς, καὶ αὐτὴ ἡ ἀλήθεια“.

3 *Aristotle*, Politics Γ 15, 1286a, 36: „το πλῆθος αδιαφθορώτερον των οιλίγων“.

4 *Aristotle*, Politics 1282a, 14-21: „ἄν η τὸ πλῆθος μὴ λίαν ἀνδραποδώδες (ἔσται γὰρ ἔκαστος μὲν χειρῶν κριτής τῶν εἰδότων, ἄπαντες δὲ συνελθόντες η βελτίους η οὐ χειρούς), καὶ ὅτι περὶ ἐνίων οὔτε μόνον ὁ ποιήσας οὔτ' ἄριστ' ἄν κρίνειν, ὅσων τάργα γινώσκουσι καὶ οι μὴ ἔχοντες τὴν τέχνην, [...] ἀλλὰ καὶ βέλτιον ὁ χρώμενος αὐτῇ κρινεῖτ“.

5 *Aischines*, Against Timarchus, 1 [4].

## **2. Modern democracy: The liberal roots of representative democracy**

### **a. Democracy as a mode of state power legitimization towards free citizens**

Ancient Greek democracy survived for less than two centuries. When it reappeared, the paradigm was different. Modern democracy is now associated with the concept of constitutionalism and the need to legitimize state power vis-à-vis free individuals. After all, the fundamental functions of every constitution can be summarized in the following three basic functions.<sup>6</sup> *First*, the establishment and legitimization of state power. *Second*, the organization of state power through the allocation of responsibilities to state bodies and the regulation of relations between them. And, *third*, the limitation of state power, through the establishment of guarantees that delimit the exercise of state power over the individual, in particular by the establishment of fundamental rights.

In the context of constitutionalism, democracy has now acquired a different function from that which was known and accepted in the classical era: democracy today constitutes a way of *legitimizing* the exercise of state power over its recipients. The need to legitimize state power over the individual derives from the fact that the theoretical starting point has switched: In contrast to antiquity where the city precedes the individual in terms of values, now the individual and his freedom constitute the starting point of constitutional thought. Individual freedom is understood as a consequence of natural freedom (Locke) and therefore pre-exists the state: The state does not grant individual freedom as a privilege to its citizens but *recognizes* its pre-existence and is committed to respecting it through the constitutional enshrining of fundamental rights. State power is only permitted to restrict individual freedom that is constitutionally enshrined under two conditions. On the one hand, the restriction must be constitutionally justified, in the sense that it serves a certain legitimate public purpose and does not go beyond what is necessary, i.e., the principle of proportionality is respected. On the other hand, the conditions are strict from a procedural point of view, as it is accepted that any restriction of individual freedom must be provided for by law, that is, be a product of the democratic majority and therefore have been decided through democratic procedures, in which those who are ultimately bound by the law and who are subject – to a greater or lesser extent – to the restriction of their individual freedom participate. In this way, democracy now functions as a means of legitimizing state power over the individual: the individual is legitimately bound by state power and its decisions precisely because he is given the opportunity to participate in their formation.

### **b. Political freedom, representative democracy, and the quantitative nature of the majority rule**

It thus becomes apparent that modern democracy is inherent in constitutionalism and its function as a means of legitimizing state power over individuals, without being linked to the belief that the decisions taken by the majority are truly effective or

---

<sup>6</sup> Tomkins, Public Law, 2003, p. 3.

objectively beneficial for the whole: The function of democracy is generally limited to achieving *legitimization through participation*, which practically contributes to the acceptance (Akzeptanz) of state power by citizens. In reality, the possibility of citizen participation is a *trade-off* for the unilateral binding nature of decisions taken and entailing restrictions on individual freedom: The possibility of limiting individual freedom is offset by the capability of participating in decision-making through the exercise of political freedom.<sup>7</sup> Finally, the functional relationship between individual freedom protected from state interference and political freedom as participation in its exercise is highlighted: From a functional point of view, negative and positive freedom<sup>8</sup> or status negativus and status activus,<sup>9</sup> are two sides of the same coin. In that context, the prominent legal scholar *Hans Kelsen* made a significant contribution to highlighting this relationship in the modern theory of representative democracy and to its specialization in the field of constitutional law. *Kelsen* explained at a theoretical level the transformation<sup>10</sup> of individual into collective freedom and eventually into political freedom of every citizen:<sup>11</sup> the freedom of self-determination (Selbstbestimmung) is partially transformed into the right to participate in collective decision-making (Mitbestimmung),<sup>12</sup> while both aspects of freedom are constitutionally guaranteed as fundamental (defensive and political) rights.

From this perspective, it becomes easier to observe that - despite the different theoretical starting point and the obvious differences in the subject matter of decisions between ancient direct and modern representative democracy - two important similarities between the two concepts exist.

*First*, every citizen is not simply a recipient of the decisions made by the state power, he is a *participant* in its exercise and therefore a *subject* of democratic legitimization (Legitimationssubjekt). Although in representative democracy the citizen does not participate directly in shaping the content of the decisions and his participation is usually limited to the selection of persons (elected representatives and government), there is an element of representative democracy that ensures the effectiveness of his participation and its impact. This is the *periodicity of elections*,<sup>13</sup> which allows for control by the citizens: Democratic power is always time-restricted, democracy is power upon time or “government pro tempore”<sup>14</sup> (“Demokratie ist Herrschaft auf

7 Simantiras, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsverbund, 2016, p. 95-97: “Legitimierung durch Kompensation”.

8 Berlin, Two Concepts of Liberty, in: Hardy (ed.), Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty, Oxford (Oxford University Press) 2002, p. 166–217.

9 Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte (1905), 1963, p. 86.

10 Dreier, Grundlegung, Strukturelemente, Probleme, in: Walter/Jablonski (ed.), Hans Kelsens Wege sozialphilosophischer Forschung, 1997, p.79 (82f.).

11 Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie (21929), in: Jestaedt/Lepsius (ed.), Verteidigung der Demokratie, 2006, p. 149 (156/6): „Aus der Freiheit der Anarchie wird die Freiheit der Demokratie“. Kelsen, Was ist Gerechtigkeit, 1953, p. 6: „Die Freiheit der Anarchie verwandelt sich so zur Selbstbestimmung der Demokratie“.

12 Kelsen, Foundations of Democracy (1955), in: Jestaedt/Lepsius (ed.), Verteidigung der Demokratie, 2006, p. 248 (252/3).

13 Huber, Rechnungslegung und Demokratie, AöR 133 (2008), p. 389 (399).

14 Linz, Democracy's Time Constraints, International Political Science Review 19 (1998), p.19.

Zeit”<sup>15</sup>). The periodicity of elections ultimately results in the *political responsibility* of elected persons who exercise power: Control by the citizens consists precisely in their ability to vote someone out of office.<sup>16</sup>

The *second* common feature between direct and representative democracy is the decision-making criterion, which is none other than the *majority principle*. This is a purely quantitative criterion, in the sense that neither the quality of the choices nor the qualitative elements of the persons making the choice, such as their knowledge and training in relation to the crucial issue, are considered: In a democracy, numbers decide, the decision is taken simply on the basis of the largest number of votes.<sup>17</sup> The majority principle is an inherent element of any democratic process, as it is a consequence of the principle of *equality*: since it is accepted that citizens are free and equal and therefore *equally free*, no one's vote should have a priori greater weight than the vote of a fellow citizen; one man, one vote. Qualitative distinctions are prohibited from the outset and recourse to the quantitative criterion becomes necessary: merely quantity is decisive, the highest number of equal votes.

### **III. The challenge of postmodern democracy: Independent experts as decision makers?**

#### **1. Political responsibility, effectiveness, and the need for reliable expertise**

The above characteristics of representative democracy have evolved to be considered by many as its main disadvantages these days. This is because political responsibility and the possibility of voting against elected officials ultimately depend on quantitative criteria and risk guiding decision-making in a direction that could jeopardize the effective service of the public interest: This increases the likelihood that decisions will not be taken with a view to effectively solving problems but rather in view of the political costs they cause. Accordingly, it cannot be ruled out that the solution that is most balanced for the whole is not ultimately chosen, but rather the one that is most pleasing to the majority. For this reason, there is a tendency to consider independent technocrats, not elected politicians, as more suitable for policy formulation and decision-making in several areas.

This development is linked to more general phenomena of our time, which are characterized by the rapid increase in *complexity*. On the one hand, in many areas such a high degree of specialization is required that it is doubtful whether elected politicians can formulate appropriate solutions. On the other hand, complexity concerns not

---

15 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Edition 1999, para 139.

16 Ely., Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review, Harvard University Press, 1981, p. 78 and 103: „The desire of reelection, more than any community of interest, is our insurance policy. We retain the ability to turn them out of office“, «in a representative democracy value determinations are to be made by our elected representatives, and if in fact most of us disapprove we can vote them out of office».

17 Lefort, Die Frage der Demokratie, in: Rödel (ed.), Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie, 1990, p. 281 (295): „Die Zahl tritt an die Stelle der Substanz“.

only the problems that need to be addressed but also the governance structures themselves: In the context of globalization, the development of technology and especially digitalization, structures of transnational cooperation and multi-level governance have developed, so that it becomes doubtful whether representative democracy can function in the traditional way. A change of starting point regarding the perception of democracy is thus observed once again: The challenge of our time consists in acknowledging the usefulness of know-how and in its integration into democratic governance structures, to derive the benefits from scientific knowledge and to achieve a high level of effectiveness, without overlooking the democratic legitimization of the public power exercised.

## 2. Complex democracy and output-legitimacy

This can basically be achieved in two ways. On the one hand, the easier solution is to formulate a theory of democracy that accepts decision-making by unelected technocrats, without assessing it as deficient in terms of democratic legitimacy. Such theoretical efforts have been made in particular in the context of the European Union, which is largely characterized by multi-level governance structures with deficient political accountability. As is well known, the European Commission, which shapes the Union's policies to a significant extent, is "independent" and the impact of elections for the European Parliament is extremely reduced, so that the formation of *policies without politics* and ultimately *governance without government* is observed. This is not necessarily seen by all as a problem of democratic legitimacy: According to the theory of complex democracy (komplexe Demokratietheorie) originally developed by *Fritz Scharpf*<sup>18</sup>, the democratic legitimacy is not limited to providing the possibility of participating in decision-making (input-legitimacy) but is also achieved through the quality and effectiveness of the decisions made (output-legitimacy). If the results are objectively correct or beneficial for everyone, they should not be regarded as democratically deficient for the reason that citizens did not participate sufficiently in their formation; after all, according to Abraham Lincoln's famous *Gettysburg Address*, the purpose of democratic governance is to achieve "government of the people, by the people, *for the people*".

## 3. Democratic expertise through transparent process and clear political responsibility

Even though the above theoretical approaches may have some interesting aspects, they have serious disadvantages from a constitutional point of view,<sup>19</sup> the most

18 *Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, 1970, 66 p., ibid., *Regieren in Europa: effektiv und demokatisch*, 1999, ibid., *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats*, in: Schuppert/Pernice/Haltern (ed.), *Europawissenschaft*, 2005, § 20, p. 705–741.

19 For thorough review see *Simantiras*, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsverbund*, 2016, p. 115–122.

important of which is the following: In a democratic system, the question of what is correct or beneficial is neither prescribed nor objective but is judged by the citizens themselves. Citizens are the subjects of democratic legitimacy and thus decisions cannot be “self-legitimized” on the grounds of their assumed quality. In the long term, even more worrying consequences of the disconnection of decision-making structures and processes from citizens consist in the fact that the acceptance of public policies by citizens decreases, especially in cases where things are not going well: When citizens are dissatisfied and are not given the opportunity to vote against a government or, in general, an elected person who is held politically responsible, the risk of disapproving the system of governance as a whole and being attracted to populists or turning to radical political choices increases rapidly.

For these reasons, a more difficult but democratically safer alternative is constitutionally required and politically preferable: The effort to integrate expertise into democratic processes and the development of democratic expertise models. Based on the assumption that in many areas of today's world, which is so complex and rapidly evolving, the idea of epistemic democracy can hardly work, and that scientific expertise is practically valuable, it is necessary to seek ways and procedures for a constructive combination of political responsibility and scientific expertise. A division of labor is sought between politicians who set goals, make the final decisions, and bear political responsibility, and scientists who judge based on data and provide an accurate picture of the practical consequences of each choice. Of particular importance is certainly the pursuit of a high level of *transparency* in decision-making processes, so that it is always visible what the scientific positions and proposals are and how they are ultimately evaluated politically by decision-makers. This highlights the importance of designing appropriate decision-making processes, which contribute to *legitimization through (a transparent) process* (Luhmann).

The model followed in most countries to address the covid-19 pandemic has shown that the combination of scientific opinion and political decision can work effectively: Scientists provided data and suggested measures, but the fixation of decisions was made by elected officials who balanced different aspect and were eventually politically responsible for the measures chosen. In fact, if the goals for a given issue are set by bodies that bear political responsibility, it could even be accepted that the decision itself is made by independent experts who are evaluated in relation to the achievement of the democratically defined goals. In any case, public accountability for actions and decisions of each public body involved in decision-making processes should always be made possible: otherwise, a satisfactory level of democracy cannot be achieved and the “rule by Nobody” (Hannah Arendt) prevails, which „is the most tyrannical form of government precisely because nobody can be made accountable”.<sup>20</sup>

---

20 v. Bogdandy, Demokratisch, demokratischer, am demokratischsten? Zur Steigerungsfähigkeit eines Verfassungsprinzips am Beispiel einer Neugestaltung der Verordnungsgebung, in: Bohnert/Gramm/Kindhäuser/Lege/Rinken/Robbers (ed.), Verfassung, Philosophie, Kirche, FS Hollerbach, 2001, p. 363 (374): „Verantwortungslosigkeit führt zur Niemandsherrschaft, der tyrannischsten aller Herrschaftsformen, weil in ihr niemand zur Rechenschaft gezogen werden kann“.

## Deliberative Institutions of Athenian Democracy

### Zusammenfassung

Im Gegensatz zu der heute verbreiteten Vorstellung von direkter Demokratie als unorganisierte Massendemokratie war die athenische Demokratie eine strukturierte Demokratie mit einem tief kultivierten Gerechtigkeitssinn. Das Element der Deliberation, d.h. der organisierten Diskussion auf der Grundlage von begründeten Argumenten, ist für die athenische Demokratie ebenso zentral wie für die moderne repräsentative und insbesondere parlamentarische Demokratie. Ich werde mich auf drei besondere deliberative Institutionen der athenischen Demokratie konzentrieren. Erstens: Das Parlament der Fünfhundert, dessen Konstruktion eine frühe und grobe Vorstellung von Repräsentation widerspiegelt, sah die Diskussion und Beratung von Anträgen vor, bevor sie zur weiteren Debatte und Entscheidung an die *Ekklesia* verwiesen wurden. Zweitens war der *graphē paranomōn* eine Institution, die die Grenzen der Vernunft und der Gerechtigkeit gegenüber dem Willen des *Demos* markierte und darüber hinaus die Idee einer rechenschaftspflichtigen und verantwortlichen Bürgerschaft förderte. Und nicht zuletzt gelang es dem Areopag, einem Relikt des antiken Regimes, im demokratischen Regime eine neue Rolle als Symbol der Gerechtigkeit zu finden.

### Abstract

Contrary to a common contemporary perception of direct democracy as an unorganized, mass democracy Athenian democracy was a structured democracy with a deeply cultivated sense of justice. The element of deliberation, that is, of organized discussion based on reasoned arguments, is as central to Athenian democracy as it is to modern representative and especially parliamentary democracy. I will focus on three particular deliberative institutions of Athenian democracy. First, the Parliament of Five Hundred, whose design reflects an early and crude notion of representation, provided for the discussion and deliberation of motions before they were referred to the *Ekklesia* for further debate and decision. Second, the *graphē paranomōn* was an institution that marked the limits of reason and justice to the will of the *Demos* and, moreover, fostered the idea of accountable and responsible citizenship. Last but not least, the Areopagus, a relic of the ancient regime, managed to find a new role in the democratic regime as a symbol of justice.

### Résumé

Contrairement à la perception contemporaine courante de la démocratie directe comme une démocratie de masse inorganisée, la démocratie athénienne était une démocratie structurée avec un sens de la justice profondément cultivé. L'élément de délibération, c'est-à-dire de discussion organisée basée sur des arguments raisonnés,

est aussi central dans la démocratie athénienne que dans la démocratie représentative moderne, et en particulier la démocratie parlementaire. Je me concentrerai sur trois institutions délibératives particulières de la démocratie athénienne. Premièrement, le Parlement des Cinq-Cents, dont la conception reflète une notion précoce et rudimentaire de la représentation, prévoyait la discussion et la délibération des motions avant qu'elles ne soient renvoyées à l'Ekklesia pour un débat plus approfondi et une décision. Deuxièmement, le graphē paranomōn était une institution qui marquait les limites de la raison et de la justice par rapport à la volonté du Demos et qui, en outre, favorisait l'idée d'une citoyenneté responsable et redéuable. Enfin, l'Aréopage, relique de l'ancien régime, a réussi à trouver un nouveau rôle dans le régime démocratique en tant que symbole de la justice.

\*\*\*

Athenian democracy is today studied for the opportunities it offered to all Athenian citizens to participate in the exercise of public power. Plausibly, the element of direct and radical public participation is always emphasized. The image of a bottom-up democracy prevails. In other words, the participatory element is emphasized and the deliberative element is probably considered secondary. I would like to argue, however, that the element of deliberation - that is, the element of organized discussion based on reasoned arguments - is as central to Athenian democracy as it is to modern representative and especially parliamentary democracy.

I will focus on the deliberative element of three particular institutions of Athenian democracy: first, the Council of Five Hundred, which I will call the Parliament of Five Hundred for the reasons I will explain in the below; second, the *graphē paranomōn*; and third, the Areopagus. I will not refer to the deliberation in the *Ekklesia* of the *Demos*, because the deliberative element in the function of the *Ekklesia* is obvious. On the other hand, the three deliberative institutions mentioned either contributed to or prepared the famous deliberation in the *Ekklesia* or even placed effective limitations on the power and sovereignty of the *Demos*.

## I. The Parliament of Five Hundred

The Council of Five Hundred was created by Kleisthenes. Before Kleisthenes there was the Council of Four Hundred. But Kleisthenes reformed the latter in a very significant way, except that he increased the number of members to five hundred.<sup>1</sup> English literature uses the term “council” to describe this institution. However, the ancient Greek term is *boulē* (Βουλή), which is the term used in Greek for Parliament to this day. This is no accident. The idea of organized and reasoned deliberation has always been framed under this word, *boulē* (Βουλή) or Parliament. This means that in Athenian direct democracy there was a body of a parliament, and the latter also enjoyed significant powers, both legislative and executive. Therefore, from now on I

---

<sup>1</sup> Σακελλαρίου [Sakellariou], *Η Αθηναϊκή Δημοκρατία* [Athenian Democracy], Herakleion: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης [Cretan University Press], 2000, 21-22.

will refer to the Parliament of Five Hundred instead of the Council of Five Hundred as a better illustration of my point.

The Parliament of Five Hundred was responsible, among other things, for preparing the laws demanded by the *Ekklesia* of the *Demos*. The Parliament had to prepare the so-called *probouleumata*, and each time a member of the Parliament, called *bouleutes*, which is still the Greek word for deputy, had to present the *probouleuma*, that is, a motion, addressed to the *Ekklesia* of the *Demos*.<sup>2</sup> The Parliament of Five Hundred, at least up to a certain point, lacked legislative initiative. This power belonged exclusively to the *Ekklesia* of the *Demos*. However, the Parliament of Five Hundred had to prepare the requested law, which would later be debated in the *Ekklesia*. Without this preparation, the discussion in the *Ekklesia* would be inconclusive and chaotic. The Parliament, itself a deliberative institution, helped the deliberation in the *Ekklesia* of the *Demos*. The role of the Parliament of Five Hundred is sometimes underemphasized in contemporary conceptions of Athenian democracy, which in turn reproduce an unrealistic ideal of an unstructured democracy in which the *Demos* is responsible for literally everything. It is indeed unrealistic to think that a body as massive as the *Ekklesia* can draft laws, but it can very well request them, debate on them, reject, accept or even modify them. While all major decisions were indeed made by the *Ekklesia*, the *Ekklesia* was assisted in its government by a number of institutions, one of which was the Parliament of Five Hundred.

It is also important to note that the Parliament of Five Hundred, as reformed by Kleisthenes, embodied the element of regional and geographic representation, while weakening the element of representation by origin. The Parliament of Five Hundred was representative of the communities. It was Kleisthenes who introduced the practice of identifying a citizen by the name of his community, replacing the previous custom of adding his father's name. The reference to the father's name may have revealed the noble origin of the person as well as have made clear who was a new citizen and who was an old one. In fact, the administrative reforms of Kleisthenes supported his policy of enfranchisement, of admission of new citizens. In other words, Kleisthenes expanded the *Demos*.<sup>3</sup> Aristotle in the *Politics* says that in the time of Kleisthenes many foreigners and *sklavoi metoikoi* were admitted to the Attic tribes. This means that *sklavoi metoikoi* must have been former slaves who, upon their emancipation, received the status of *metoikoi*.<sup>4</sup>

The administrative reforms of Kleisthenes<sup>5</sup> are important for understanding the composition of the Parliament of Five Hundred and what its members represented. Although the idea of representative democracy is a modern one, when it comes to the Parliament of Five Hundred, it is not an exaggeration to speak of a concept of regional representation, meaning that different regions of Attica were represented by sending equal numbers of deputies to the Parliament. This was possible because Kleisthenes had replaced the old four Attic tribes that still existed in Solon's time

2 Sakellariou, op.cit., 174.

3 Cohen, *The Athenian Nation*, Princeton: Princeton University Press, 2000, 63-78.

4 On the social structure of the Athenian democracy, see Jones, *Athenian Democracy*, Oxford: Basil Blackwell, 1975, 75-96.

5 Hignett, *A History of the Athenian Constitution. To the end of the fifth century B.C.*, Oxford: Clarendon Press (1952), 1970, 142-145.

with ten new ones. Each of the ten new tribes consisted of three *trittyes* chosen by lot, one from each of the three categories of Attic regions. The first category was the city (*asty*), the second category was the coast (*Paralia*) and the third category the inland regions (*Mesogeios*).<sup>6</sup> In the city you could find more nobles, in the coast more merchants and in the inland more peasants.<sup>7</sup> By assigning each tribe three *trittyes*, one from each of the three Attic regions, Kleisthenes unified the body politic across social classifications. Kleisthenes attempted to homogenize the tribes not only geographically but also demographically. This is important because each tribe was to enjoy equal representation in the Parliament of Five Hundred. In other words, representation was both regional and geographic, as well as popular, since one seat in the Parliament represented an equal number of citizens.<sup>8</sup>

Each tribe could participate in the Parliament with a group of fifty members, most likely chosen by lot from among the citizens who applied for this public service.<sup>9</sup> Their terms were renewed annually. Although re-election was permitted, the second term was never consecutive to the first, and a third term was absolutely forbidden to avoid the accumulation of power and also to ensure that every citizen had an equal opportunity to serve. The members of the Parliament, at least up to a certain point, came from the three upper classes of the Athenian democracy, the *pentakosiomedimnoi*, the *hyppeis* and the *zeugitai*. To put it another way, a certain aristocratic element was embedded in the composition of the Parliament of Five Hundred. Furthermore, the members of the Parliament of Five Hundred had to be over 30 years old.<sup>10</sup> This means that a certain level of mental maturity was desired. Moreover, the *bouleutai* were tried by the former Parliament. They had to convince the descending members of the Parliament that there was no reason to exclude them from the exercise of this duty.<sup>11</sup> This was a procedure called *dokimasia*, which meant that some controls were effective before the assignment of this public duty. If the prospective *bouleutai* were rejected during the *dokimasia*, they could challenge this decision in court.<sup>12</sup> Each tribal group served alternately as the rotating executive committee of the Parliament for a tenth of the year.<sup>13</sup> During this period the members of such tribal group were called *prytaneis* and each of these periods was called *prytaneia*. The *prytaneis* had a president (*epistates*) who was chosen by lot from the *prytaneis* and changed every day.<sup>14</sup> He presided over the daily session of the Parliament and also acted as the president of the *Ekklesia* if the *Ekklesia* met during his day of office.<sup>15</sup>

6 Hignett, op. cit., 140-141.

7 Sakellariou, op. cit., footnote 1, 100-103.

8 Hignett, op. cit., footnote 5, 137.

9 Sakellariou, op. cit., footnote 1, 172

10 Hignett, op. cit., footnote 5, 237.

11 Τροιάνος/Βελισσαροπούλου-Καράκωστα [Troianos/Velissaropoulou-Karakosta], *Ιστορία Δικαίου* [History of Law], Athens: Nomiki Vivliothiki Publications, 2010, 22-23.

12 Sakellariou, op. cit., footnote 1, 173.

13 Hignett, op. cit., footnote 5, 237; Camp, “The Agora: Public Life and Administration”, In Jenifer Meils and Dylan Rogers (eds.), *The Cambridge Companion to Ancient Athens*, Cambridge: Cambridge University Press, 2021, 86-97, 91.

14 Jones, op. cit., footnote 4, 106-107.

15 Sakellariou, op. cit., footnote 1, 104-105

To sum up, Athenian democracy did not lack a parliamentary institution with both a deliberative and a representative element.<sup>16</sup> In fact, this institution was called *boulē*, Parliament. The Parliament of Five Hundred was responsible for the preparation and drafting of laws and other motions requested by the *Ekklesia* and submitted to it for debate and decision. A member of this Parliament served as the president of the *Ekklesia*. In addition, this Parliament had the significant power to prepare the agenda for the meetings of the *Ekklesia*. The Parliament of Five Hundred was composed of Athenian citizens elected by lot on the basis of both geographic and popular representation. The Parliament of Five Hundred was designed to strike a reasonable compromise between the growing power of the *Demos* for full sovereignty and the steady and intelligent control of a deliberative institution that was representative of demographically balanced communities.

## II. The *graphē paranomōn*

Another Athenian institution that served to balance the power of the *Demos* on deliberative grounds was the so-called *graphē paranomōn*.<sup>17</sup> The *graphē paranomōn* meant that anyone could challenge in court a decision or motion of the *Ekklesia* or the Parliament of Five Hundred if he believed that it violated the laws (*nomoi*) or some general principles of law in the broadest sense. The objection could be raised before or after the passage of the motion -but it was usually raised before the passage of the motion-<sup>18</sup> and took the form of a sworn statement that the citizen objecting to the motion intended to bring the *graphē paranomōn* before the courts, most likely before the *Heliaia*, but some say it was the Areopagus to hear the objection. The *graphē paranomōn* was levied personally against the citizen who brought the motion before the *Ekklesia* or the Parliament of the Five Hundred. This is indicative of a strong institution of personal accountability, which also played a pivotal role in the rationalization of a radical democracy. After such an objection was raised, the vote -if it had not already been taken- was postponed, until the matter had been decided by the courts. If the citizen who had proposed the motion was convicted, then the motion lapsed and the citizen was sentenced to a fine. Three convictions on this charge resulted in the loss of civil rights.<sup>19</sup>

---

16 John Keane also sees the Parliament of Five Hundred as an institution through which the Athenian citizens “in the name of the people, placed their interests in the hands of others”. He comments that “[t]he odd thing is that the word ‘representation’ and its more modern meanings were unknown to Athenians. Only in the nineteenth century did Greeks come to have a word -antiprosopos- for speaking directly about ‘representation’ [...].” John Keane, *The Shortest History of Democracy*, Exeter: Old Street Publishing 2022, 50.

17 Sakellariou, op. cit., footnote 1, 109-110.

18 Carawan, *Control of the Laws in the Ancient Democracy at Athens*, Baltimore: John Hopkins University Press, 2020, 89.

19 MacDowell, *To díkaiο στην Αθήνα των κλασικών χρόνων* [The Law in Classical Athens], translated by G. Mathioudakis, Athens: Papadimas Publications, 2015, 80-83.

From a contemporary perspective, and with a tendency toward anachronism, the *graphē paranomōn* is sometimes compared to constitutional review.<sup>20</sup> In fact, at the beginning, the *graphē paranomōn* served as a way to scrutinize decrees (*psephismata*) against the laws (*nomoi*). In its evolution, however, the *graphē paranomōn* was used to challenge motions for laws (*nomoi*) against a well-established notion of justice. Edwin Carawan points out that

*[i]n the earliest cases it looks as though the lawsuit against paranoia was seen as a remedy against leaders who abused their authority, a safeguard in defence of particular victims. It was only in the course of its later evolution that this remedy [...] came to be seen as a mechanism for “second decision”, a safeguard to assure that the sovereign people thought twice about what their rules and traditional role required.*<sup>21</sup>

In the context of the *graphē paranomōn*, it is crucial to emphasize, first, that despite the great powers vested with the *Ekklesia* in the Athenian constitution, the adherence of the *Demos* to an idea of justice that was to be reflected in the *nomoi* was neither an unthinkable idea nor was it considered a degradation of popular sovereignty. On the contrary, it was a dominant idea. Laws were upheld in the *Ekklesia* if they could claim to be just. The *Ekklesia* of the *Demos* was seen as an institution that served justice and not mere force and will. In the same vein, the *graphē paranomōn* showed that some limitations on the powers and discretion of the *Demos* were part of the Athenian constitution and did not contradict its popular and republican character. Finally, we should not forget that Solon had bound the Athenian *Demos* with an oath to uphold his laws for at least a decade.

Second, it is important to emphasize that the *graphē paranomōn* valued a responsible form of citizenship and civic engagement. Anyone who proposed a motion to the *Ekklesia* or the Parliament did so responsibly, knowing that if he proposed something inappropriate, he could be fined, or worse, expelled from the body politic. In other words, the *graphē paranomōn* functioned as a check and balance in a system of direct democracy. The *Demos* was politically accountable, unlike to the People in contemporary parliamentary democracy, where political accountability rests only with the government, not with the citizens, and not with the representatives.

In sum, the *graphē paranomōn* helped the Athenian citizens reflect on their initiatives against previous good laws and practices. Moreover, it made them accountable for proposals they made to the Parliament or the *Ekklesia*. In other words, participation in public affairs was not without cost or responsibility.

### III. The *Areopagus*

The institution of the *Areopagus* should not go unnoticed in the context of the present topic. What is sometimes overlooked is that both Solon and Aristotle refer to the

---

20 Carawan, op. cit., footnote 18, 77, where he refers to “the emergence of a constitutional remedy”.

21 Carawan, op. cit., footnote 18, 96.

Areopagus as *boulē*, the Parliament of the Areopagus, a characterization attributed, as already explained, to institutions that functioned through reasoned deliberation.<sup>22</sup> In fact, before Solon, it was the Parliament of the Areopagus that exercised the power to prepare the *prebouleumata* for the *Ekklesia* of the *Demos* and it was Solon who transferred this power from the Areopagus to the democratic institution of the Parliament of Four Hundred.<sup>23</sup>

Today we tend to think of the Areopagus as a judicial body. In fact, the name Areopagus comes from the myth of the trial of the god Ares, which took place near a rock of the same name near the Akropolis. Ares had been accused of murdering Poseidon's son Alyrrothios.<sup>24</sup> In modern Greece, the highest court for civil and criminal cases is called the Areopagus. In ancient Athens, however, the Areopagus was originally an aristocratic institution, an institution of the nobility that predated the laws of Drakon with both political and judicial authority.<sup>25</sup> It was composed of elderly citizens who had previously served as one of the nine magistrates<sup>26</sup> and, as members of the Areopagus, assisted the king in the exercise of his power, be it administrative, religious, or judicial.<sup>27</sup>

Later, under the laws of Solon, the Areopagus maintained its dual character as a body with both judicial and administrative functions. The Areopagus was considered the “guardian of all laws” (*nomophylakia*).<sup>28</sup> Aristotle states that in Solon's time the Areopagus supervised the functioning of the civil administration and also had the right to prosecute and impose fines or other penalties. It deposited the fines in the city treasury without having to record the reason for their imposition.<sup>29</sup> This meant that the Areopagus enjoyed the trust and respect of the Athenian citizens. The democratization

22 Σακελλαρίου [Sakellariou], «Η ἀκμὴ τοῦ ἀρχαϊκοῦ ἐλληνισμοῦ. Οἰκονομική, κοινωνική καὶ πολιτική ἔξέλιξη τῶν ἑλληνικῶν κρατῶν» [The rise of the ancient Hellenism. Economic, Social and Political Evolution of the Hellenic states], In *Iστορία τοῦ Ἑλληνικοῦ Έθνους* [History of the Hellenic Nation], Volume B, Athens: Athens Publications, 1971, 204-277 (231). Aristotle mentions that in the time of Drakon the *boulē* of the Areopagus was the guardian of the laws and supervised that the officials obeyed the laws. Αριστοτέλης [Aristotle], *Αθηναίων Πολιτεία* [Athinaion Politeia], introduction by Dominique Colas, translation by Aloe Sideri, Athens: Agra, 1996, Chapter IV: «Δράκων» [Drakon], 184-185.

23 Sakellariou, op. cit., footnote 1, 91-92.

24 Σπύρος Κανίνιας [Sp. Kaninias], «Ο αρχαίος Αρειος Πάγος ως ποινικό δικαστήριο» [The Ancient Areopagus as a Criminal Court], In *Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια του Αρείου Πάγου* [Collective Work to Celebrate 150 Years of the Areopagus], Volume II, Athens-Komotini: Ant.N. Sakkoulas Publications, 2007, 211.

25 For an overview of the judicial system in Athenian Democracy, see Rhodes, “Judicial Procedures in Fourth-Century Athens: Improvement or Simply Change?” In Eder (Hg.), *Die athenische Demokratie im 4. Jahrhundert v. Chr.*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 1995, 303-319.

26 Παππαδούκας [Pappadoukas] (ed.), *Ο Σόλων. Αρχαῖον Ἑλληνικὸν Δικαιον* [Solon. Ancient Greek Law] (Hermoupoli, 1844), reprinted with an introduction by N. Pantazopoulos, Athens, N. A. Sakkoulas Publications, 1953, Book Two, Chapter B, 76.

27 Biscardi, *Αρχαίο ελληνικό δίκαιο* [Ancient Greek Law], translated by Dimakis, Athens: Papadimas Publications, 1991, 93.

28 Aristotle, op. cit., footnote 22, 184-185.

Hignett, op. cit., footnote 5, 127-128.

29 Aristotle, op. cit., footnote 22, 197.

zation of the Athenian constitution deprived the Areopagus of its powers. However, according to Aristotle, the Areopagus had regained its prestige during the Persian wars because it had effectively helped the Athenian citizens financially.<sup>30</sup> In fact, the Athenian politician Themistocles himself came from the Areopagus, and it was not until the groundbreaking democratic reforms of Ephialtes that the Areopagus was completely stripped of its administrative powers. Even after the loss of its powers due to the gradual democratization of the Athenian constitution, the Areopagus remained a respected court that was always believed to do justice to anyone who appealed to it.<sup>31</sup> It continued to try the most serious cases, such as premeditated murder, assault with intent to kill, poisoning, arson, and the destruction of sacred olive trees.<sup>32</sup>

In summary, the evolution of the Areopagus in the Athenian constitution shows that even in a radically democratic system, a noble institution can retain its role and its esteem as long as it remains oriented toward justice and the common good and is able to convince the citizens through its sound deliberative procedures that it is protecting their rights and welfare.

In conclusion, I have tried to illuminate Athenian democracy from the perspective of three deliberative institutions that made it rational rather than from the perspective of the well-known institutions that made it popular. The Athenian constitution was both popular and rational; it relied on both the will of the people and their ability to reason, while allowing room for deliberation also outside the *Ekklesia*. Contrary to a common contemporary perception of direct democracy as an unorganized, unstructured mass democracy, Athenian democracy was a structured democracy with a deeply cultivated sense of justice. The Parliament of Five Hundred, whose design reflects an early and crude notion of representation, provided for the discussion and deliberation of motions before they were referred to the *Ekklesia* for further debate and decision. The *graphē paranomōn* was an institution that marked the limits of reason and justice to the will of the *Demos* and, moreover, fostered the idea of accountable and responsible citizenship. Last but not least, the Areopagus, a relic of the ancient regime, managed to find a new role in the democratic regime as a symbol of justice.

<sup>30</sup> Aristotle, op. cit., footnote 22, 249-250.

<sup>31</sup> Pappadoukas, op. cit., footnote 26, 70-71.

<sup>32</sup> Γαρδίκας [Gardikas], «Σύγκρισις τοῦ βυζαντινοῦ φονικοῦ δικαίου πρὸς τὸ ἀρχαῖον Ἑλληνικόν καὶ μάλιστα τὸ ἀττικόν» [Comparison of the Byzantine Murder Law with Ancient Greek and especially Attic Law], In Τιμητικός Τόμος Κωνσταντίνου Τριανταφυλλόπουλου [Essays in Honour of Konstantinos Triantafyllopoulos] (Athens 1959), 1-16; Παπαγιάννη κ.ά. [Papayannis et al], *Ιστορία δικαίου* [History of Law], Athens: Kallipos, Open Academic Publications ([www.kallipos.gr](http://www.kallipos.gr)) 2015, 31.

## A Comparative Analysis of Democracy in Classical Athens and Modern Greece: An Institutional and Legal Perspective

### Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird versucht, das so genannte Demokratiedefizit durch einen Vergleich der Demokratisierungskriterien im klassischen Athen und im modernen Griechenland genauer zu bestimmen. Zunächst wird eine kurze Analyse der klassischen athenischen Demokratie und ihrer Institutionen vorgenommen. Anschließend erstellen und analysieren wir eine Liste von vier zentralen Kriterien, anhand derer der Grad der Demokratisierung verschiedener Länder bewertet wird. Dazu gehören: *isonomia*, *isegoria*, *isokrateia* und *logodosia*, wobei das erste Kriterium eine rein juristische Dimension hat und wir auf diese Weise auch die juristischen Institutionen mit Fragen der politischen Steuerung verknüpfen. Wir analysieren zunächst, wie diese vier Schlüsselkriterien im Fall des klassischen Athens erfolgreich umgesetzt wurden, und zeigen dann die Schwächen bei ihrer inhaltlichen Umsetzung im heutigen Griechenland auf. Dann analysieren wir Aspekte der direkten Demokratie und ihre Vorteile für die heutige Zeit, gefolgt von unseren Schlussfolgerungen und Vorschlägen.

### Abstract

This paper attempts to give a more qualified measurement of what is known as democratic deficit, through a comparison of democratization criteria in Classical Athens and modern Greece. We first present a short analysis of the Classical Athenian democracy and its institutions. Then we constitute and analyze a list of four pivotal criteria under which the degree of democratization of various countries is evaluated. These include: *isonomia*, *isegoria*, *isokrateia* and *logodosia* of which, the first criterion has a purely legal dimension, and in this way, we also link legal institutions to political governance issues. We first analyze how these four key criteria were successfully implemented in the case of Classical Athens, and then we identify the weaknesses in their substantive implementation in today's Greece. Then we analyze aspects of direct democracy and its advantages for the present times, followed by our conclusions and proposals.

---

\* Assistant Professor, Department of Economics, University of Thessaly, PC: 38333 Volos, Greece; emmoikon@uth.gr, member of the Laboratory of Economic Policy and Strategic Planning (L.E.P.S. PLAN) at the same department. He is also a member of the Laboratory of Intelligence and Cyber-Security, Department of International and European Studies, University of Piraeus (Greece).

\*\* Professor Emeritus, Department of Economics, University of Thessaly, PC: 38333 Volos, Greece; nkyr@uth.gr member of the Laboratory of Economic Policy and Strategic Planning (L.E.P.S. PLAN) at the same department; Vice-President of the Quality Assessment Committee of the Legislative Drafting Process of the Hellenic Parliament.

## Résumé

Cet article tente de donner une mesure plus précise de ce que l'on appelle le déficit démocratique, en comparant les critères de démocratisation dans l'Athènes classique et la Grèce moderne. Nous présentons d'abord une brève analyse de la démocratie athénienne classique et de ses institutions. Ensuite, nous dressons et analysons une liste de quatre critères essentiels permettant d'évaluer le degré de démocratisation de divers pays. Il s'agit des critères suivants: isonomia, isegoria, isokrateia et logodosia. Le premier critère a une dimension purement juridique et, de cette manière, nous établissons également un lien entre les institutions juridiques et les questions de gouvernance politique. Nous analysons tout d'abord la manière dont ces quatre critères clés ont été mis en œuvre avec succès dans le cas de l'Athènes classique, puis nous identifions les faiblesses de leur mise en œuvre substantielle dans la Grèce d'aujourd'hui. Nous analysons ensuite les aspects de la démocratie directe et ses avantages pour l'époque actuelle, avant de présenter nos conclusions et nos propositions.

## 1. Introduction

If we could theoretically transport through a time capsule an ancient Athenian to our times and presented him the working of today's Greek (and not only) representative democracy, he would have misgivings to recognize it as a democracy.

This is because the current structure of democracy around the globe, is based on parliamentary democracy, a form of indirect democracy where citizens elect representatives to a parliament, which then makes decisions on their behalf. The parliament is responsible for making laws, overseeing the government, and representing the interests of the people.

By contrast, democracy in ancient Greek city-states was based on citizens' active participation in public affairs. The citizens themselves had the direct power to make decisions on laws, policies, and other important issues, rather than relying on elected representatives to make those decisions on their behalf. This kind of democracy was introduced by the lawgiver Cleisthenes through his reforms of 508 BCE and was further developed (in institutional terms) through the reforms introduced by later political leaders such as Pericles and Ephialtes in 463/2 BCE.

Although both systems constitute democratic regimes, there are significant differences between the two. So, the question arises: What political regime is a democracy? Two answers were given by A. Lincoln and W. Churchill. The great American President Abraham Lincoln in his famous Gettysburg Address speech on November 19, 1863, to commemorate the fallen at the Battle of Gettysburg in the American Civil War (July 1–3, 1863) described this type of governance as "Government of the people, by the people, for the people." In accordance to this, Winston Churchill, the "father of victory" of World War II, while being himself an advocate of the British parliamentary system, speaking in the US Congress, on December 26, 1941 shortly after the US involvement in the bloody World War II, confirmed his belief on Lincoln's relative motto, by arguing (among others) that:

*"I was brought up in my father's house to believe in democracy. 'Trust the people' that was his message ... Therefore I have been in full harmony all my life with the tides which have flowed on both sides of the Atlantic against privilege and monopoly and I have steered confidently towards the Gettysburg ideal of 'government of the people by the people for the people'"*

Lincoln's "from" and "for the people" are easily understandable. But what signifies the "by"? Obviously, participation of the people - citizens in decision making. And this is related to *direct democracy*.

Various authors highlight the superior qualitative characteristics of direct democracy because, according to their arguments, through such a system, citizens become more conscious, and exhibit a higher sense of responsibility regarding public affairs. In addition, active participation fosters a sense of community and collective responsibility, as citizens work together to address common issues. What is also equally important is that when citizens are directly involved, the decisions and policies have greater legitimacy and public support.

What is meant by the above is that democracy is in principle a collaborative system of governance, which, in order to flourish, requires what R.D. Putnam in his seminal contribution, *Making Democracy Work*, coined as the creation of a 'social capital' among the citizens of a society, a situation that is strongly related to the legitimacy of a sociopolitical regime (in our case, a democratic regime) in the eyes of its citizens.<sup>1</sup> This is what was exactly happening with the case of Classical Athens, and this is the reason why B. Manville and J. Ober (2003) characterize Athens as a *Company of Citizens*, because the Athenian political regime expanded and strengthened the concept of "belonging" to a community of citizens, creating bonds of trust with each other. Manville and Ober characteristically write: (pp. 82–83)<sup>2</sup>

*"Cleisthenes and his colleagues transformed the existing status of 'being an Athenian.' They gave it deeper meaning, with language and passionate rhetoric celebrating the values of freedom and equality. They also made citizenship more reliable by formalizing the procedure of membership enrollment and certification. In so doing, they were reversing previous aristocratic governance practices based on keeping people in a state of insecurity about their membership in the community. The reformers ended the traditional system under which elite rulers could arbitrarily decide who was really an Athenian and kill or exile as political enemies anyone they decided was 'un-Athenian.' Now it was not some elite ruler but your fellow citizens as a community who guaranteed for you your status of citizenship. You became a citizen through a vote by the citizens, and no one but your fellow-citizens could ever take citizenship away from you. The formalization of that status created a new and stronger sense of individual security. That in*

1 R.D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993. See also: B.R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, MacMillan Press, 2003.

2 B. Manville, J. Ober, *A Company of Citizens*, Boston, MA: Harvard Business School Press, 2003.

*turn allowed for the growth of the deep mutual trust on which a true company of citizens must be built.”*

In contrast to this setting, various authors have analyzed a pivotal weakness of the current democratic establishment around the globe, which is related to the issue of democratic deficit, a situation where democratic institutions or organizations fall short of fulfilling the principles of democracy in their practices or operations. This can be manifested in various ways, such as a lack of transparency, accountability, or citizen participation in decision-making processes. In the context of the European Union (EU), the democratic deficit often refers to the perceived lack of democratic legitimacy and accountability in EU institutions. We refer on various aspects of democratic deficit in this paper as well.

This paper argues that Classical Athens had developed a set of qualitative democratic criteria (including a key legal one, *isonomia*) through which it efficiently achieved its wider aims regarding efficient governance and public administration. The paper compares these key intertemporal criteria (*isonomia*, *isegoria*, *isokrateia* and *logodosia*) to the current status of modern Greece and identifies the weaknesses in their implementation. Since these criteria derive from the ancient Greek / Athenian institutional setting, this paper further argues that direct democracy procedures could be seen as an inspiration for introducing more efficient institutions of governance, not only in the case of modern Greece but also for the rest of the world.

Our paper is organized as follows: In Section 2 an analysis of the Classical Athenian democracy and its institutions is briefly presented. This is important so that readers can have a better understanding of the four pivotal criteria of the degree of democratization that are analyzed for both Classical Athens and modern Greece in the following Sections 3 and 4 respectively. In these two successive and interlinked sections we analyze how these four key criteria were successfully applied in the case of Classical Athens, and then we identify some weaknesses in their substantive implementation in today's Greece. Then, in Section 5 we analyze aspects of direct democracy and its advantages for the present times, followed by our conclusions and proposals in Section 6.

## 2. The institutional setting of Classical Athens in brief

In Classical Athens, all male citizens participated directly in decision-making processes. There were three key sociopolitical institutions in Classical Athens. The *Ekklesia* (the popular assembly of citizens), the *Boule* (Council of 500) and the *Heliaia* (the popular courts).

The *Ekklesia* was the principal body of Athenian democracy, where male citizens gathered to discuss and vote on laws, policies, and important decisions. The *Ekklesia* met approximately 40 times a year on the Pnyx hill, and any male citizen could participate and vote. This means that the Assembly met very frequently, allowing continuous engagement in political life, thus further, creating the conditions for culti-

vating bonds of trust, and a “civic culture” according to Putnam.<sup>3</sup> The *Ekklesia* was a key political institution. It met frequently and allowed continuous engagement in political life.

The *Boule* on its part was responsible for preparing the agenda of discussions for the *Ekklesia* and overseeing the implementation of its decisions. It consisted of 500 members, 50 from each of the ten Athenian tribes, known as *prytaneis*, chosen by lot and serving for one year.

The third important institution was related to the rule of law. It had to do with the so-called *Heliaia* courts. These were the popular courts where citizens argued cases before a group of lottery-selected jurors. These courts played a crucial role in the administration of justice and allowed for direct citizen participation in legal matters. But what is also important to bear in mind is that there were also special courts comprised by experienced judges who judged commercial cases, known as *dikai emporikai*. These specific courts were important for the success of Athens as a dominant economic power in the Eastern Mediterranean of the times.

In general, the above institutions allowed for a high degree of citizen involvement in the political processes, making Athens perhaps the most successful historical example of direct democracy ever.<sup>4</sup>

One has also to bear in mind that democracy was not only an isolated phenomenon, related to Ancient Athens. During the Classical (508–323 BCE) and the Hellenistic (322 – 31 BCE) periods respectively hundreds of city-states were democracies. Democracy was not static but evolved during the Hellenistic times, from the city-state level, to that of the federations. In an era where power was gradually concentrated to more centralized political formations in the Greek mainland (such as the Kingdoms of Macedon and Epirus respectively, but also the later Hellenistic Kingdoms of Alexander the Great and his heirs), federal states were also being developed. Some of these became quite powerful, such as the democratic Achaean and Aetolian Leagues respectively. These federal entities included many city-states as their members. The

3 Op. cit., footnote 1. According to Putnam, "civic culture" refers to the shared norms, values, and behaviors that promote active participation in public life and community affairs. It encompasses the idea that a healthy democracy relies on a strong sense of civic responsibility and engagement among its citizens. Putnam emphasizes the importance of social capital, which includes networks, norms, and trust that facilitate cooperation and collective action for mutual benefit.

4 Due to space limitations, we cannot analyze in detail the Athenian political and economic institutions here. But readers can look on the following contributions, as well as the references we provide therein: G.C. Bitros, E.M.L. Economou, N.C. Kyriazis, *Democracy and Money: Lessons for Today From Athens in Classical Times*, London and New York: Routledge, 2020; E.M.L. Economou, N.C. Kyriazis, *Daily Life in Classical Athens: A Socio-economic Analysis*, Cham: Springer Nature, 2024; E.M.L. Economou, *The Economy of Classical Athens Organization, Institutions and Society*, London and New York, Routledge, 2024. They can also read, among others, the seminal contributions of M.H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, London: Bristol Classical Press, 1999 and P. Cartledge, *Democracy: A life*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2018.

Achaean League, at its peak in the early 2nd century BCE, had managed to have over 100 member city-states as members.<sup>5</sup>

### 3. Four pivotal Athenian criteria of democratization

The Athenians did not have a written constitution, but they had supreme guiding principles, which gave the framework of their democracy, and thus maybe characterized as “constitutional principles”. They were<sup>6</sup>:

*Isonomia* (legal equality). It meant “equality before the law”. It refers to the principle that all citizens, regardless of their social or economic status, are subject to the same laws and have equal rights and responsibilities within the legal framework. This principle was fundamental to the development of democratic principles in Ancient Greece, particularly in the city-state of Athens.

*Isegoria*, (equal right to speak). It refers to the principle that all citizens have an equal opportunity to participate in public discourse and express their opinions in front of the Assembly and propose laws. This principle was a fundamental aspect of Athenian democracy and ensured that every citizen could contribute to the decision-making process.

*Isokrateia* (equal power) meaning that all state posts were given on an equality basis, to all citizens. It encapsulates the idea that all citizens should have an equal share in political power and decision-making within the state.

To give even greater strength to isokrateia, most positions in the administration (and they were very numerous) were filled by lot, giving an equal chance to every citizen. Only those positions that required knowledge and great expertise were filled by appointment (through an Athenian Assembly decision). Those were, among others, the *ten strategoi* (generals) who were both military and political leaders, the judges of

5 The interested reader can look further on: E.M.L. Economou, *The Achaean Federation in Ancient Greece. History, Political and Economic Organization, Warfare and Strategy*, Cham: Springer Nature, 2020; E.M.L. Economou, N.C. Kyriazis, The emergence and the development of the Achaean federation. Lessons and institutional proposals for modern societies, *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 13: 93-112, 2016; E.M.L. Economou, N.C. Kyriazis, T. Metaxas, The institutional and economic foundations of regional proto-federations, *Economics of Governance*, 16(3): 251-271, 2015, and the further references we provide therein.

6 For these four pivotal principles see again P. Cartledge, *Democracy: A life*, and P. Cartledge, “Greece’s Finest Hour? The Democratic Implications of the Battle of Salamis”, in: E.M.L. Economou, N.C. Kyriazis & A. Platias A. (eds). *Democracy and Salamis 2500 Years After the Battle That Saved Greece and the Western World*, (pp. 57-74), Cham: Springer Nature, 2022. See also: J. Ober “Herodotus on Rationality and Cooperation Before Salamis”, in: E.M.L. Economou, N.C. Kyriazis & A. Platias A. (eds). *Democracy and Salamis 2500 Years After the Battle That Saved Greece and the Western World*, (pp. 33-56), Cham: Springer Nature, 2022; N.C. Kyriazis, E.M.L. Economou, “An intertemporal comparison of democracies: Ancient Athens, modern Greece and the EU” in: D.N. Chrysochoou, C.V. Gortsos, V.G. Hatzopoulos, A.G. Passas (eds.), *European Governance in Times of Uncertainty* (pp. 3-14), Athens: Nomiki Bibliothiki, 2021.

*dikai emporikai* (see above), some posts which were related to the management of the state budget etc.<sup>7</sup>

The emphasis on all three principles was on *isos*, meaning equal, thus elevating the principle of equality to the level of democracy.

*Logodosia* (accountability). Tenure was for all state posts, one year, and by the end of this period, all public officials were obliged to give a full account of their proceedings during their tenure. Any citizen could call them to give additional explanation and information, and if their answers were deemed to be unsatisfactory, he could sue them in front of the Assembly and the courts.

An important historical example will make this principle clearer. In 340 BCE, the orator and politician Demosthenes foresaw the danger of an expansionist policy by the King Philip II who was the ruler of the mightiest land military power of Greece of the times, the Kingdom of Macedon. Demosthenes proposed to the Assembly, to empower him to create a defensive alliance of the southern Greek city-states against Philip. The Assembly voted in favor of his proposal. Demosthenes did bring about the alliance, and the Athenians voted an honorary crown for him for his services to the city. But in 338 BCE, at the Battle of Chaeronea the Athenians and their allies were beaten by Philip's and Alexander's Macedonians, and about 1000 Athenians were killed. In 336 BCE Ctesiphon, an Athenian orator and statesman of the times proposed awarding a golden crown to Demosthenes to honor his services to Athens. Just almost immediately after this act, the orator Aeschines, an opponent of Demosthenes and known for his pro-Macedonian positions prosecuted Ctesiphon, who proposed the award to Demosthenes, on the grounds that it violated Athenian law by unlawfully conferring the crown while Demosthenes was still in office. Indirectly, Aeschines also accused Demosthenes of having misled the Assembly with negative results leading to the death of 1000 soldiers at the Battle of Chaeronea. This accusation was part of Aeschines' broader strategy to undermine Demosthenes' reputation and political career.

This particular case was judged in 330 BCE, leading to two famous orations by Aeschines, the accuser, and Demosthenes, the defendant, known as *On the Crown* because of the honorary crown given before to Demosthenes. In *On the Crown*, Demosthenes defended Ctesiphon and attacked Aeschines, accusing him of corruption and treason for his pro-Macedonian stance. Demosthenes' particular oration is considered to be one of the masterpieces of public speech. Demosthenes won the case, and Aeschines, feeling ashamed, left the city never to return and settled on the island of Rhodes, which was rising in economic and geopolitical power at the times. The Athenians recognized that Demosthenes was right in his proposal and he could not perceive the outcome of the battle, and thus acquitted him. If he were condemned, he could face a fine, exile or even the death penalty.

Concerning accountability, two salient points emerge here. First the fact that although the Assembly had voted in favor of Demosthenes proposal, this did not absolve him of responsibility, if the proposal proved ex-post to have been detrimental to the city and the public good, as Aeschines alleged. Second, and perhaps more important for the perceptions of democracy, any citizen could come forward and take the mantle

---

7 Op. cit. footnote. 4.

of protector of the common good or welfare as he perceived it. It was then up to the Assembly to be convinced or not by his arguments and decide on the issue.

#### 4. The four pivotal criteria of democratization and modern Greece

In this section we analyze the present Greek representative democracy under the four criteria as defined in the previous section. They can be applied of course to any present democracy.

By using these criteria, we arrive at a qualitative measure of the degree of democratization of modern countries. Our axiom is that the more democratic a country is, the higher is the degree of participation of citizens in decision making and the working of the state. We measure the democratization according to the four key criteria.

**Isonomia**, legal equality. This principle applied without exceptions in Classical Athens. In modern Greece it applies with one exception. The special treatment of the members of parliament. They are benefited by a special regime of political protection in front of the law. In order to appear in court if they are accused, a parliamentary majority has to lift their “parliamentary immunity” or “parliamentary privilege”. This kind of immunity grants certain legal protections to the members of parliament, shielding them from prosecution while in office. So, there may be a case, that for the same accusations, a civil servant or ordinary citizen must appear in front of the court, but a member of parliament, in all probability, will be exempted, due to his legal protection.<sup>8</sup>

In some cases, a parliament can vote to lift this immunity, allowing legal proceedings to move forward. However, the historical reality of the Greek parliament from 1974 to the present day is that the parliamentary immunity of politicians who were charged with serious charges for criminal or civil offenses was lifted very rarely.

Some recent thorny cases included the case of the Greek Parliament which voted to lift the immunity of 11 members of the far-right Spartiates political party, on October 2023. This decision was made following a request from the Supreme Court prosecutor, who suspected that these members were involved in illegal activities during the last general elections. In another recent case, in November 2024, the Greek Parliamentary Ethics Committee recommended lifting the immunity of Zoe Konstantopoulou, the president of the Pleusi Eleftherias political party, due to accusations of disrupting court sessions and unduly influencing judicial officials during a trial in Volos. However, historically, these cases are just the exception to the rule. More and more citizens believe that parliamentary immunity is misused to protect politicians from accountability. And this had led to a lack of trust in political institutions because citizens feel that elected officials are above the law.

**Isegoria**, free speech and the right to propose laws and decrees to the Assembly. This principle was applied fully in Classical Athens and was the cornerstone of their democracy. It does not apply at all in modern Greece. The Constitution foresees that

---

<sup>8</sup> Such a case was judged by the European Court of Justice (Human Rights, Strasbourg): “Sigelidis and Tsalkitzis against Greece”. See S. Vlachopoulos (2024), *Political correctness and actual censorship* (in Greek). Athens, Eurasia Publications, p. 20.

by gathering 500.000 signatures (a high level) a law proposal can be introduced to Parliament, which then may decide to adapt, reject or modify it. But this constitutional provision has never been supplemented by the necessary organic law, so that even this provision is non-existent in fact.

**Isokratia**, meaning that all government (and court) positions are open to all citizens applied fully in Athens, as mentioned above. It applies only with limits in modern Greece, since only parliamentary elections are open to all citizens, but not, for example, the post of the President of the Republic, who is not elected by popular vote, but by a majority voting of members of parliament.

Furthermore, according to the Greek Constitution, the Prime Minister has a very strong position, since he controls government and the Parliament through his party, he/she appoints the President and the Vice President of the two Supreme Courts (Council of State and “Arios Pagos”).<sup>9</sup> It is also well-known that in Greece, the President of the Republic is elected by the Hellenic Parliament. However, the Prime Minister, as the leader of the ruling party or coalition, has significant influence over this particular selection process. Despite the official institutional requirement that the President of the Republic (who has a five-year tenure) requires a supermajority by the Parliament, the reality is that the final outcome is actually determined by the Prime Minister’s personal political choice. This is the reason why Greek Presidents of the Republic have never used their limited powers, for example rejecting a bill proposed by the government. This situation is of course, against isokrateia, and consists a democratic deficit.

Also, not open to all citizens are further important positions, such as independent authorities, which have a tendency to proliferate (a phenomenon in all democracies). Members of independent authorities in Greece are generally appointed, instead of being elected (like what would have been the case in Classical Athens and the other democracies of the times). Regarding the following independent authorities, their appointment process varies depending on the specific authority:

- The Ombudsman (Greek: Συνήγορος του Πολίτη): Appointed by the President of the Republic upon a proposal from the Parliament.
- The National Transparency Authority (Greek, Εθνική Αρχή Διαφάνειας): Members are appointed by the Parliament.
- The Hellenic Data Protection Authority (Greek: Ελληνική Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα): Members are appointed by the Parliament upon a proposal from the Minister of Justice.
- The Competition Commission (Greek: Επιτροπή Ανταγωνισμού): Members are appointed by the Parliament upon a proposal from the Minister of Development and Investments.

<sup>9</sup> M. Pikramenos, *The accountability of judges in democracy* (in Greek), Athens, Eurasia Publishers, 2022. Professor Dr. Spyridon Vlachopoulos (National and Kapodistrian University, Athens), being also the Chairman of the Quality Assessment Committee of the Legislative Drafting Process of the Hellenic Parliament, supported the same position, in a personal communication to us and in “Institutional type or political essence”, in “To Vima” newspaper, 20 October 2024 in Greek). See: <https://www.tovima.gr/print/opinions/thesmikos-typos-i-politeiaki-ousia/>

- The National Human Rights Commission (Greek: Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου): Members are appointed by the Parliament upon a proposal from the Minister of Justice.

It is considered that these appointments are designed to ensure that members are selected based on their expertise and impartiality, rather than political considerations. But in Classical Athens, such a process would not have been valid since the above staff would have lacked democratic legitimacy, because it did not result either from selection or from appointment through the popular assembly of citizens. Thus, such committees as the above, would have been considered as invalid. Other important institutions that are appointed instead of being elected are the the ministers, the Central Bank, the courts of justice etc.

**Accountability**, as mentioned above, applied fully in Classical Athens. It does not apply almost at all in modern representative democracies, since an ordinary citizen cannot undertake legal or other action against an official, taking the position of the protector of the common good, and welfare. The common good and welfare is determined first by the government (through its political program and the laws it issues) and secondary in some cases (as for example those concerning environment protection) by the Council of State (Greek: Συμβούλιο της Επικρατείας).<sup>10</sup>

If a citizen sues a politician who has held a post, because according to the citizen the politician through his actions has harmed the common good (like Denosthenes according to Aeschines) the court will ask the citizen what his personal interest in the case might be, for example, if he has been harmed (financially or in any other way) by the politician's action. In opposition to the Athenian democracy, where any citizen could come forward as protector of the common good, in present representative democracy the issue is downplayed in a question of personal interest and harm. This is according to us the biggest difference between ancient direct and modern representative democracies. The only indirect way a citizen can “punish” or take to accountability a politician (prime minister, minister mayors etc.) is by not voting for her/him during future elections.

Let us give two examples on this failure to make an official accountable, even if with his/her actions has harmed the public interest and the common good: During Greece's debt crisis of 2010, then opposition leader A. Samaras, declared in a speech (at Zappeion Megaron) that if he was elected as prime minister, he would tear down (abolish) the first memorandum with the EU institutions, signed by prime minister G. Papandreou, who was elected on the promise that “there is money” meaning that he would make gifts to the citizens. Samaras was elected, and after becoming prime minister, he signed a second memorandum, instead of tearing down the first. Opposition leader Alexis Tsipras promised that were he to be elected, he could abolish the memoranda unilaterally through one law with an article, and that international markets “would dance to our music”. He was elected, and the result was that he signed a

---

10 A. Papakonstantinou, *The constitutional principle of viable development* (in Greek), Athens: Nomiki Vivliothiki, 2024.

third memorandum, which among others mortgaged all Greek public property for 99 years as a guarantee for the loans that Greece took.<sup>11</sup>

Another example is Brexit. During the debate before the British referendum for leaving or staying within the EU, N. Farage took a strong position for leaving, which led to Brexit. Many Britons consider now the decision to have been wrong, but again, they cannot sue Farage just on the ground that he misled them and harmed common welfare.

Another crucial issue linked to accountability, is the existence of an efficient system of checks and balances, for example, the existence of an independent constitutional court, which may examine government laws as to their constitutionality. As mentioned above, Athens did not have a written constitution, but it is a somewhat neglected fact that it had a strong system of checks and balances, which were achieved through the functioning of its institutions. At this point we are interested in three institutions: firstly, the Boule, then the popular courts and thirdly, the *graphe paranomon*.

Regarding the first, the Assembly was the supreme decision-making body, but the Boule did put some checks, for example in accepting or rejecting a proposal for the agenda of the next meeting of the Assembly. As has already been mentioned the Boule conducted a preliminary examination of the proposals (*probouleutic* function) to ensure they were well-formulated and in accordance to the laws. This helped prevent ill-considered or illegal measures from reaching the Assembly. By performing in practice the probouleutic function, the Boule helped maintain the integrity of the legislative process and ensured that the Assembly's decisions were based on well-considered and lawful proposals.

Regarding the second, the popular courts were a truly independent body where the citizens were elected for one year by lot. So, a politician did not have an institutionalized influence on court's decisions, since he did not appoint their members, and he had to convince a court's members, as he had to convince the Assembly.

Regarding the third one, the existence of *graphe paranomon*, was a legal procedure in Classical Athens that allowed citizens to challenge the legality of decrees and laws passed by the Athenian Assembly. Graphe paranomon literally meant “indictment for illegal proposals”. This procedure aimed to maintain the integrity of the legal system by allowing citizens to challenge laws that were inconsistent with existing legislation or democratic principles.

In particular, any Athenian citizen could initiate a *graphe paranomon* against the proposer of a law or decree. The case would be heard before a court, typically composed of a large jury of Athenian citizens. If the jury found the proposal to be illegal, the proposer could face various penalties, including fines, loss of citizenship rights (*atimia*), or more severe punishments, even death. This procedure served as an important check on the legislative power of the Assembly and empowered ordinary citizens to play an active role in safeguarding the legality and fairness of the legislative process.<sup>12</sup>

11 Greece was the only country that signed three memoranda, as against one for Portugal, Ireland and Cyprus.

12 For the *graphe paranomon* see again the references we provide in footnote 4. See also the specialist historians M. Canevaro, What was the law of Leptines' really about? Reflections on Athenian public economy and legislation in the fourth century BCE, *Constitutional*

Equally important, the graphe paranomon served to protect the Athenian polity (the state) from wrong decisions and demagogues: By allowing any citizen to challenge the legality of proposals made by politicians, it acted as a check on the power of the Assembly and prevented hasty or ill-considered legislation. This mechanism helped ensure that laws were consistent with existing legal norms and democratic principles. Additionally, it provided a way to hold politicians accountable for misleading the Assembly or proposing unconstitutional laws. The threat of legal action and potential penalties, such as fines or loss of citizenship rights, **deterred demagogues from manipulating the legislative process for personal gain.**

Having taken all the above into account concerning accountability, while it was full in Athens, it is very limited to almost nonexistent in modern Greece. We summarize the comparative results in Table 1.

*Table 1. Criteria of democratization*

Criterion	<i>Isonomia</i>	<i>Isegoria</i>	<i>Isokratia</i>	<i>Logodosia</i> (accountability)
Classical Athens	Full	Full	Full	Full
Modern Greece	Full, with one important exception	Non existent	Very limited	Almost non existent

The above discussion and Table 1 show that according to our postulate-axiom to measure democratization in decision making, while Athens would rank as fully democratic, present Greece (and not only) shows a substantial lack of democratization, or, as it is more commonly called, a democratic deficit. There is a lot of ongoing discussions concerning the **democratic deficit** of modern democracies which is manifested among others by voters' abstinence on elections, populism, the emergence of populist extreme parties right or left and citizen's dissatisfaction.<sup>13</sup> Democratic deficit can have very serious side-effects regarding the smoothing functioning of democratic institutions, such as<sup>14</sup>:

---

*Political Economy*, 29: 440–464, 2018; C.H. Lyttkens, G. Tridimas, A. Lindgren, Making direct democracy work: a rational-actor perspective on the graphe paranomon in ancient Athens, *Constitutional Political Economy*, 29(4): 389–412, 2018.

13 See among others, E.M.L. Economou, N.C. Kyriazis, *Democracy and Economy: An Inseparable Relationship Since Ancient Times to Today*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2019; E.M.L. Economou, N.C. Kyriazis, *Daily Life in Classical Athens: A Socioeconomic Analysis*, Cham: Springer Nature, 2024; E.M.L. Economou, *The Achaean Federation in Ancient Greece. History, Political and Economic Organization, Warfare and Strategy*, Cham: Springer Verlag, 2020, in pages 203–204, 210; E.M.L. Economou, N.C. Kyriazis, N.A. Platias, “Introduction”, in: E.M.L. Economou, N.C. Kyriazis & A. Platias A. (eds). *Democracy in Times of Crises. Challenges, Problems and Policy Proposals for Today's and Future Societies*, (pp. 1–21), Cham: Springer Nature, 2022.

14 For various aspects of the above negative symptoms of democratic deficit, see among others, S. Levinson, *The Democratic Deficit in America*, New York: Oxford University

- Erosion of trust: When citizens feel that their voices are not heard or that their elected representatives do not act in their best interests, this can lead to a decline in trust in political institutions and leaders.
- Decreased voter turnout: A sense of disenfranchisement can result in lower voter turnout, as citizens may feel that participating in elections does not make a difference.
- Polarization: A lack of effective representation can exacerbate political polarization, as different groups feel that their concerns are not being addressed, leading to increased conflict and division.
- Corruption: When accountability is weak, there is a higher risk of corruption, as politicians and officials may act in their own interests rather than those of the public.
- Policy inefficiency: Without strong democratic oversight, policies may be less responsive to the needs of the population, leading to inefficiencies and ineffective governance.
- Social unrest: A democratic deficit can lead to social unrest and protests, as citizens demand greater participation and transparency in the political process.
- Populism and the rise of extreme parties either from right or left.
- Human rights violations.

## 5. Advantages of direct democracy

Direct democracy procedures offer substantial advantages both economic and political.

Regarding the political advantages, in present times, citizen's participation in decision making in many countries are applied through *popular initiatives*, and in fewer countries, like Switzerland and some US states, through the *recall* procedure.

Regarding popular initiatives, this is a process that allows citizens to propose new legislation or amendments to existing laws through a direct vote. It's a form of direct democracy where the people have the power to bring forward policy changes without waiting for legislative action by the state authorities. A citizen initiative functions through the following way: At first, citizens draft a proposed law or constitutional amendment. Then a proposal is submitted to authorities as a petition, and a certain number of signatures from eligible voters are required to demonstrate sufficient public support. Next, the signatures are verified by relevant authorities to ensure they meet legal requirements. Once verified, the initiative is placed on the ballot for a public vote during an election. Finally, citizens vote on the initiative. If it receives a majority vote, it becomes law.

Citizens' initiatives should be seen as an important institution regarding democratic procedures since they allow individuals to directly influence policy and encourage

---

Press, 2007; L. Vesnic-Alujevic, R.C. Nacarino, The EU and its democratic deficit: problems and (possible) solutions, *European View*, 11(2), 215-224; G.C. Bitros, "The Battle of Salamis and the Future of Democracy", in: E.M.L. Economou, N.C. Kyriazis & A. Platias A. (eds), *Democracy in Times of Crises. Challenges, Problems and Policy Proposals for Today's and Future Societies*, (pp. 93-114). Cham: Springer Nature, 2022.

greater political engagement and participation in the democratic process. Notable examples where popular initiatives are often applied are Switzerland and the State of California in the USA, as well as Germany at the state and local levels etc.<sup>15</sup>

Regarding the recall procedure, it is a process that allows voters to remove an elected official from office before their term ends. It is a form of direct democracy, giving citizens the power to hold their representatives accountable and remove them if they feel the officials are not fulfilling their duties or acting in the public's best interest. The process begins with an initiative whereby any citizen, or group thereof, gathers signatures to petition. If a minimum number is collected (usually 8-10% of the number of voters in the last elections), then it is put to a vote and if it receives a majority, the state official is removed from office.

The historical origins of the recall procedure can be traced back to Ancient Greece, specifically to the practice of graphe paranomon. Recall election procedure is in place in more and more states around the globe, such as Canada (in states such as Alberta and British Columbia), Colombia, Ecuador, Germany, Latvia, Mexico (in the state of Yucatan), New Zealand, Philippines, Peru, and Switzerland. In the United States, the recall procedure became more formalized in the early 20th century, particularly with the rise of progressive reforms aimed at increasing direct democracy and accountability. The state of California was one of the first to implement recall elections, with notable instances such as the recall of Governor Gray Davis in 2003.<sup>16</sup>

Regarding the economic advantages, there are numerous econometric studies showing substantial economic gains through the adoption of direct democratic procedures.<sup>17</sup> This is easy to explain, since these procedures are closer to the needs of citizens, thus increasing welfare, lead to better monitoring, thus reducing waste, avoiding the principal-agent problem<sup>18</sup> and reduce possibilities of fraud and embezzlement.

## 6. Conclusions

As far as we know, our paper is the first attempt to provide a more qualified measurement of the democratic deficit through a comparison of democratization criteria in Classical Athens and modern Greece. We believe that these criteria can be further ex-

15 [https://citizens-initiative.europa.eu/\\_en](https://citizens-initiative.europa.eu/_en).

16 For popular initiatives and the recall procedures respectively, see again, Economou E.M.L., Kyriazis, N., *Democracy and Economy: and Daily Life in Classical Athens*.

17 G.J. Matsusaka, Direct democracy works, *Journal of Economic Perspectives*, 19(2), 185-206, 20005a; G.J. Matsusaka, The eclipse of legislatures: Direct democracy in the 21st Century, *Public Choice*, 157-177, 2005b; P.L. Feld, M.R. Savioz, 'Direct democracy matters for economic performance: An empirical investigation, *Kyklos*, 507-538, 1997; L. Blume, J. Muller, S. Voigt, The economic effects of direct democrat – A first global assessment, *Public Choice*, 431-461, 2009; L. Blume, J. Muller, S. Voigt, 'institutional details matter - More economic effects of direct democracy, *Economic Governance*, 13(4), 287-310, 2012.

18 We remind the reader that the principal-agent problem arises when there is a conflict of interest between a principal (the party who delegates authority) and an agent (the party who carries out the tasks on behalf of the principal).

tended to federations or quasi federations like the EU, federal states and non-federal states, according to their political regimes. Thus, we believe that our research may serve as a source of inspiration so that the criteria we have analyzed in this paper, to be possibly further utilized and adapted with a primary focus on studying additional case studies, particularly the European Union.

Our proposals for a future amendment of the Greek constitution are, firstly, to introduce popular initiatives that lead to **mandatory referenda** with binding results. This could have positive impacts such as by enhancing direct citizen participation and accountability. When citizens have the power to propose and decide on significant legislative changes, this fosters a sense of engagement in the political processes. This enhances direct citizen participation and accountability. Secondly, to introduce also the recall procedure of public officials. This would not only improve the quality of governance but also the efficiency of the public administration. Thirdly, to elect the President of the Republic by direct vote. Even without changing his/her powers, a direct vote would enhance his/her prestige and authority and thus he/she would exercise those powers, when necessary, the President thus ceasing to be just a figurehead. In terms of a checks and balances perspective, such an institutional settlement would have been beneficial for greater transparency and democratic legitimacy in public affairs. Lastly, based on the ancient Athenian experience, a further proposal is to try to reach an institutional solution so that the President and the Vice Presidents of the Supreme Court of Greece become truly independent. This could happen if these posts are not appointed by the Prime Minister but through a more objective procedure that is legitimized by the will of the people through open and transparent selection procedures.

*George C. Bitros\**

## **Democracy, Public Interest, and Accountability**

### **Zusammenfassung**

Um den Problemen zu begegnen, die in der Vertretung der Bürger durch die politischen Parteien begründet sind, haben die Demokratien Gesetze und Durchsetzungsmechanismen verabschiedet, die sicherstellen sollen, dass die gewählten Vertreter im öffentlichen Interesse handeln und zur Rechenschaft gezogen werden. Doch trotz dieser Bestimmungen deuten theoretische und empirische Belege darauf hin, dass die Qualität der repräsentativen Parteidemokratie mit wenigen Ausnahmen abnimmt. Mit anderen Worten: Die Regierungen lassen sowohl das öffentliche Interesse als auch die Rechenschaftspflicht zunehmend außer Acht. In diesem Papier wird untersucht, welche Gründe für diesen Trend wahrscheinlich sind, und aufgrund der Ergebnisse werden zwei alternative Reformrichtungen vorgeschlagen. Die eine fordert eine Neuausrichtung der öffentlichen Verwaltung nach dem Modell multinationaler Unternehmen, die andere fordert die Einführung der digitalen direkten Demokratie, die angesichts der revolutionären Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) möglich geworden ist.

### **Abstract**

To confront the issues that are rooted in the problem of citizen representation via the intermediation of political parties, democracies have adopted laws and enforcement mechanisms to make sure that the elected officials act for the *public interest* and that they are held *accountable*. However, despite these provisions, theoretical and empirical evidence suggests that, with a few exceptions, the quality of *representative party democracy* is in decline. In other words, governments pay increasingly less service to both public interest and accountability. This paper considers the likely reasons that shape this trend and on account of the findings it suggests two alternative directions of reform. The one of them calls for resetting public governance along the governance model of multinational corporations, whereas the other calls for adopting Digital Direct Democracy, which has become feasible in the light of the revolutionary developments in the fields of Information and Communication Technologies (ICTs).

### **Résumé**

Pour faire face aux problèmes liés à la représentation des citoyens par l'intermédiaire des partis politiques, les démocraties ont adopté des lois et des mécanismes d'application pour s'assurer que les élus agissent dans l'intérêt du public et qu'ils sont tenus de rendre des comptes. Cependant, malgré ces dispositions, les preuves théoriques et

---

\* Emeritus Professor of Political Economy, Athens University of Economics and Business, [bitros@auerb.gr](mailto:bitros@auerb.gr)

empiriques suggèrent qu'à quelques exceptions près, la qualité de la démocratie des partis représentatifs est en déclin. En d'autres termes, les gouvernements accordent de moins en moins d'importance à l'intérêt public et à la responsabilité. Le présent document examine les raisons probables de cette tendance et, sur la base des résultats obtenus, propose deux orientations alternatives de réforme. L'une d'entre elles appelle à réinitialiser la gouvernance publique en suivant le modèle de gouvernance des sociétés multinationales, tandis que l'autre appelle à adopter la démocratie directe numérique, qui est devenue possible à la lumière des développements révolutionnaires dans les domaines des technologies de l'information et de la communication (TIC).

## 1. Introduction

When in the 17<sup>th</sup> century the interest in democracy revived, it was Athens in classical times to which Western and other countries turned for guidance. But unlike the Athenian model of democracy, where citizens themselves owned and exercised the tasks of governance, for reasons that are not of the present to explain, they chose the system of representation, in which governance is assigned to officials whom the citizens choose through elections held every so many years. As a result, *representative democracies*, or just democracies, are beset ever since by thorny issues rooted in the so-called *principal-agent* problem, which are further complicated by the presence of *political parties*.

To confront these issues, contemporary democracies adopted laws and established enforcement institutions to make sure that the elected officials act for the *public interest* and that they are held *accountable*. So, I presume that the question in our minds is: Are Western type democracies making progress in these fronts? My answer is in the negative and below I explain the reasons which, in my view, drive the deterioration, particularly in the postwar.

## 2. Key drivers of the democratic deficit

The arrangements, old and more recent, that contribute to the widening of the democratic deficit are many. They range, for example, from cultural and historical to ideological and political, and not the least constitutional and even ethical. Here I shall place the emphasis on a select few about which as a concerned citizen and academic economist I care and feel competent to advocate about their key importance.

### 2.1 Strict versus free representation

While elections have their own difficulties and problems, they pale in complexity to the specification of the mandate that citizens give to politicians, and how the latter comply with its terms. Upon entering office, politicians discover that they have an advantage over citizens in terms of the information they acquire about the issues

they are assigned to handle. This advantage all too often is exploited by politicians for their own personal benefit. Given that informational asymmetry is inherent in democracy, one must ask: Can citizens do something about it, and if so, how may they control politicians from reneging on their pre-election promises? When the experts discussed this question in the 18<sup>th</sup> century, they were divided into two main groups. The one maintained that the mandate citizens give to politicians must be specified in absolutely strict terms. In other words, what this approach recommended was that specific projects be assigned to government, without any discretion on its part to deviate from certain explicitly defined limits (*strict representation*). The second approach suggested that the mandate politicians receive should be completely open (*free representation*).

History and experience ascertain that only the latter approach has been applied. Hence, it is not surprising that in democracies elected officials: a) renege on their pre-election promises and deceive citizens; b) authorize costly government program that cater to the interest of organized minorities, rather than the *public interest*; c) introduce regulations that restrict systematically peoples' rights and liberties; and c) render the demand for *accountability* vacuous, since in combination with the establishment of oligopoly in the political market, the political parties become autonomous and elections serve only for typical legitimization purposes. By implication, this arrangement was the first major retreat of democracy.

## 2.2 The Marxist assault on the free market economy

Using historical data over the period from classical Athens to more recent decades, in the book Bitros, Karayiannis (2013) we established a theorem stating the following:

*Western type democracy presupposes the existence of free-market economy, which is based on three conditions. Namely, first and foremost, private property, second, free and voluntary exchanges, and thirdly, general and impersonal institutions that regulate the orderly functioning of markets, enforce contracts, and solve the conflicts that may arise among economic agents. On the contrary, the existence of a free market economy does not in any way imply the coincidence of democracy.*

In other words, the rooting of a free-market economy is a necessary condition for the emergence of democracy, but not sufficient. The implication being that it is possible to have a free market economy without democracy, as is, for example, the case of China.

Now notice that central to the validity of this theorem is the condition of private property. What this requirement implies is that there can be no democracy in which private property, particularly on the factors of production, has been abolished. To this effect, consider the following passage from Marx, Engels (1948, 24):

*The distinguishing feature of Communism is not the abolition of property generally, but the abolition of bourgeois property. But modern bourgeois private property is the final and most complete expression of the system of producing and appropriating products, that is based on class antagonisms, on the exploitation of the many by the few. In this sense, the theory of the Communists may be summed up in the*

*single sentence: Abolition of private property. (Italics added for emphasis by the author).*

By recommending the abolition of private property, Marx and Engels argued essentially for replacing democracy, say, in industrial countries such as France, England, and the United States by a regime that they called *Dictatorship of the proletariat*. Fortunately, nothing of that sort happened. Instead, starting with the Bolshevik Revolution in 1917, their proposals were tried and the private property on the means of production was abolished in the “Union of Soviet Socialist Democracies” of Russia and Eastern Europe. But as it is well-known this experiment failed badly and left those countries impoverished.

In the light of this bitter experience and the fundamental difference in the other big experiment with communism, which is underway in China,<sup>1</sup> one would have hoped that classical Marxists in Greece and elsewhere would have changed their minds regarding the importance of private property, if not democracy. Yet, all indications are that they remain loyal to old Marxist beliefs in tragic denial of the available undisputed evidence to the contrary.

## 2.3 The ideas of Mr. Keynes and his disciples

Although now we know that the big 1929 recession was instigated and exacerbated by failures of the central bank in the United States, the ordinary people who lost their jobs, or suffered from hunger, became receptive to government policies that offered even the faintest ray of hope. At the same time, not unreasonably, the communist regime in Russia begun to seem attractive and having only advantages. From the well-filtered news that arrived in the West, people were induced to believe that communism was free from the unexpected market shifts, the alleged exploitation of workers from capitalists had been dealt with, the central planning authority had managed to eliminate unemployment through five-year programs, etc. Many years later, we learned that none of these highly desirable properties existed either in the Soviet Union or in other communist regimes of Eastern European countries. But at the time, the distinction between propaganda and truth did not concern the citizens in Western type democracies. They needed help, and did not question whether there would be adverse long-term consequences on their individual freedoms, property, and the lifestyle to which they were accustomed.

Under this social and economic climate, when Keynes’s (1936) treatise appeared claiming that the crisis was due to the lack of coordinative properties in the free-market economy and that it was necessary for the state to intervene, politicians and government affiliated elites embraced his ideas and started to put them to action. As a result, after the big war, the state expanded in a way that was previously unknown. In the United States, the programs of the New Economic Policy that were introduced in

---

<sup>1</sup> Perhaps, the monumental failure of communism in Russia and Eastern Europe explains why the Chinese Communist Party (CCP) under Deng Xiaoping charted in 1978 a new path to social and economic growth by allowing private property in a “centrally controlled free-market economy”.

from 1933 to 1937 allowed the state to raise public expenditures dramatically; with the Employment Act of 1946, the government pledged to pursue policies for full employment of the labour force; and the programs of the Great Society that were enacted from 1963 to 1969 promised to eliminate poverty, ignorance and racial discrimination. By the 1970s the “Welfare State” looked invincible.

Similar developments took place in other democracies. In Europe, the assignment of key network industries to state-owned enterprises and the state planning of economic development were considered the main pillars by social democrats for their societies to function properly. In their view, it did not matter if the proposed arrangements were inherently inefficient and gave rise to rent-seeking, corruption, and other devious activities. For social democrats it sufficed that certain key or strategic sectors of the economy were controlled directly by the state and could be used as levers for pursuing developmental and social objectives. Unfortunately, people were seduced by this rosy but unattainable vision and “classical democracy with a small state” gave way to a postwar “democracy with a large state”, in which private property and voluntary exchanges have been restricted and distorted to such an extent that the democratic deficit has grown beyond the control of citizens.

## 2.4 The neo-Marxist conceptualizations of state sovereignty

By the 1980s it had become unboundedly clear that the “Welfare State” in the United States, Europe, and elsewhere was unsustainable. Simply, democracies could neither raise taxes high enough to provide the promised welfare services, nor run sufficiently high fiscal deficits without destabilizing financial markets and decelerating economic growth. Politicians everywhere were forced to renege on their promises and pushed the breaks on expanding further welfare entitlements. The holy alliance of neo-Marxist politicians and academics, on the one hand, and populist supporters of the big state, on the other, did not like this turnaround and invented the straw man of neo-Liberal hardliners who are after the “Welfare State”, the “Rule of Law” and other laughable charges. So now I have the opportunity to explain how all these presumed lovers of democracy have managed to erode its foundations. For obvious reasons, I will frame my arguments with reference to Greece and in a telegraphic way to save space and time.

Consider for example the views expounded in the two unpublished papers by Katrougalos (2011, 2018). In the first one, which is written in Greek, his ultimate objective is to establish what he calls the “principle of collective autonomy”. What he implies by this is that the state is free from the will of the people, having rights over and above those authorized by them through the electoral process. This “principle” is the exact opposite of the fundamental principle that all power in democracy springs from the people. For him and the same-minded Greek constitutionalists, the American and the French revolutions, which established the power of “We the people”, were misrepresentations of “true” democracy, in which the sovereign state commands rights over and above the will of citizens. Consequently, it is neither erroneous nor surprising that in this paper he finds the “memoranda of austerity” antithetical to 1975 Greek Constitution, which was written under the supervision of Tsatsos (1965), the

most celebrated proponent of Plato's ideas<sup>2</sup> regarding state governance. To Greece's misfortune, the memoranda were written by technocrats in the tradition of Western type democracies, where sovereignty lies exclusively with citizens, whereas the 1975 Greek Constitution was written by collectivist thinking constitutionalists like its author.

This conclusion is ascertained further in his second paper, which is written in English. In this, the straw men are not the Western technocrats of the "austerity memoranda" but the neo-Liberals. The latter draw his rage because he considers them responsible for "the breach of the social contract associated with the welfare state." Unfortunately, as a constitutionalist turn economist, he finds it extremely difficult to blame the supporters of the welfare state for the bankruptcy of Greece in 2009. Neo-Liberals are not responsible for the huge national debt that accumulated since 1974. Nor are they responsible for the mismanagement of the Greek economy, which was encouraged by the 1975 Constitution that Professor Katrougalos considers the Magnus Opus of socialist inclined politicians and academics. For classical liberals like me, it is exactly the "artificial individual rights, and indeed without corresponding individual obligations and responsibilities" that the 1975 Constitution created which are responsible for the underperforming Greek democracy and economy. Just for an example, I wonder, has Professor Katrougalos ever thought of the damage that the soviet style article 106 of the 1975 Constitution has inflicted on the Greek economy by discouraging investment and entrepreneurship?

## 2.5 Sum up

With few exceptions, democracy is declining everywhere in the world. The root cause is not that social and economic problems are becoming more complex and hence harder to solve. By all indications, the forces that drive this ominous trend are structural like the following: a) political parties mislead voters and after elections politicians care more for their personal interests and those of the organized minorities that supported their election, rather than for the common good, b) Marx's frivolous pronouncements against private property in conjunction with certain gross failures of democracy, like for example tolerating excessive inequality, continue to undermine the trust of citizens in the superior properties of the free market economy,<sup>3</sup> c) Keynes's seductive ideas on how to confront through fiscal and monetary policies otherwise conjectural mismatches between aggregate demand and supply. As a result, these policies led in the postwar period to the expansion of state sectors, crowding out of private ones, accumulation of huge public debts, and other shifts mimicking the centrally planned economies of yester year socialist states, and d) Conspicuous efforts by neo-Marxist constitutional academics to rationalize the transferring of sovereignty from citizens to the state, and thus endowing the latter with decision-making powers that transcend the requirement of accountability.

---

<sup>2</sup> Expressed in his treatise on the *Republic*.

<sup>3</sup> It is such gross failures that allow researchers like Merkel (2014) the leeway to argue that capitalism is incompatible with democracy, whereas in principle and on the spectacular success of democracy in the last 300 years it holds exactly the opposite.

### 3. The biases of governance by representation against the public interest

Suppose a candidate of New Democracy (ND) from the B' district of Piraeus wishes through his campaign in the upcoming elections to get a precise idea about the ordering of the priorities of his prospective voters. In his speeches, he presents a large assortment of policies supported by ND and shortly before the elections he asks from those present in a concluding meeting to order for him from the most to the least urgent a number of policies suitable for the district. Can he expect to come out from their responses enlightened? In other words, will he be able to obtain an ordering that if elected, he can say to his colleagues in the party that this is the order of priorities that represents the preferences of his constituents, irrespective of whether they voted for him or not? The answer is most surprising. Arrow's impossibility theorem ascertains that from the responses of his constituents, there is no way whatsoever to construct a "collective ordering" of priorities such that every one of those who took part in the process would be able to recognize as his own.

Being unable to obtain a "collective ordering" out of his constituents, if elected, the parliamentarian will vote according to his own perception of this ordering, hoping that he may guess correctly. If he does, most likely he will get reelected. If not, he stands a good chance to retain his seat only for one-term. But this uncertainty is unlikely to leave his behavior unaffected. For, having started eager to serve the "common good" or the "public interest" of his district, and thereby his homeland, he will view his presence in the parliament as a one-off opportunity to take care of his self-interests. And when that happens, the problems for democracy will start because in his voting calculus, his short-term personal and party's interests will take precedent over the longer-term ones of his constituents and his country.

Additionally, there is the fundamental problem of asymmetric information. Let me explain. Upon entering into the parliament, the deputy will be appointed to committees tasked with various subjects. Naturally, in carrying out his duties, he will gain a lot of information available only to a very narrow circle of people and hence potentially of considerable monetary value. Will he be tempted to use it for his own advantage? The paramount odds are that he will succumb not only because of the uncertainty about his reelection but also because of self-excuses like others in his position would do the same, electoral campaigns are costly and so on.

In view of the above, the incentives of the elected officials are overwhelmingly aligned in favor of serving their self- rather than the public interest. Or, to put it more succinctly, here is Franklin's (2005, 87) assessment of incentives that drive the behavior of elected officials:

*Few in public affairs act from a mere view of the good of their country, whatever they may pretend; and, tho' their actings bring real good to their country, yet men primarily considered that their own and their country's interest was united, and did not act from a principle of benevolence.*

That is, irrespectively of what they may say, few in politics act in the public interest, and whenever this happens, it is not because this is their intention but because their

self-interest coincides with that of the country. Coming from a man of such immense status, this testimony is a devastating verdict against governance by representation, because it conveys the sharp antithesis between democracy as a system of governance in the public interest and democracy as a system of governance in the service of organized minorities. Can this negative balance of incentives be reversed so that as a rule elected officials are motivated to serve for the public interest?

The answer is no. Smith (1776/1977) was aloof about the government's potential to indulge in wasteful and illiberal activities. For this reason, he supported limiting the state's domain to a bare minimum. But he did not explain why and how the institutional arrangements he observed allowed British governments to behave as reprehensibly as he expressed. More explicit on this was Mill (1861, 136, 156–156, 160) who, almost 100 years later, noted that the most important problems of democracy emanated from the opportunities it offers for: (a) incompetent individuals to be elected to positions of power; (b) state powers to fall into the hands of groups of individuals having private agendas alien to the interests of the general public; and (c) various groups with common professional and/or commercial interests acting in unison to extract from governments by various means decisions in their favour and against the public interest. Madison (1787) considered the "recall" procedure an adequate safeguard for getting rid of incompetent and corrupt officials. But even then, the weaknesses under (b)–(c) remain wide open.

In conclusion, there are sufficient evidential grounds to argue that, with few exceptions, first, governance by representation provides leap service to "public interest", and second, that this inherent weakness is impossible to correct because as Lyon (1996) suggests:

*Parties and businesses, however, have a strong vested interest in restricting competition. In the case of business, government regulations limit the ability of corporations to choke off competition. But parties control the only body-the government-that can regulate them. (Underline by the author).*

#### 4. Missing of consequential accountability

Consider a multinational corporation like, say, Nestle and ask: How is its top management being monitored by stockholders? This is done directly and indirectly. Stockholders assess the performance of Nestlé's top management on a daily basis through the process of selling and buying its shares in the stock exchanges where they are traded. This monitoring is indirect because stockholders signal to Nestlé's top management their views through the stock market. Indirect is also the monitoring through Nestlé's Board of Directors (BOD), which is composed of members representing the interests of various groups of stockholders. By contrast, the monitoring that takes place through the general assembly of stockholders is direct, because at that gathering the majority of stockholders have the option to retain or dismiss the top management, no doubt under certain stringent conditions. That is, at least once every year, the top management is called to account with the possibility that their performance may be approved, and their services be retained for another year or be rejected and they may

be dismissed with significant professional consequences for those concerned. This is what I call *consequential accountability*.

Judging from the great wealth that Nestle has created for its stockholders since its founding in 1866, the above processes of monitoring and control of top management by stockholders have been exceedingly successful. And the same holds with numerous other multiannual corporations, although economic history does refer also to a few cases of multinationals that failed or transformed. Therefore, by virtue of this evidence we may conclude that the system of governance of these giant corporations has been optimized also for consequential accountability to stockholders. In this light, let me turn now to public governance.

Do citizens in Western type democracies experience a similar quality of accountability from their governments? My answer is in the negative and it is based on the following sequence of considerations. First, it is the pretext that governments invoke about their obligation to keep social peace, maintain administrative continuity, and safeguard national security. On account of these claims, as Gehl, Porter (2017) have established, the political market has been transformed into a tightly controlled oligopoly with no real competition, with two large parties alternating in power, and very rarely in coalition with a third small party. Simply the dominant model is single party governments. Second, this structure allows the political system to distance itself from the electorate. Third, as the political system becomes autonomous, the obligation of elected officials for accountability loosens up, and elections turn into a sterile process of legitimization. Fourth, under these conditions, voters become alienated, stop caring about the common good, seek to maximize their own private interests by attaching to political parties, and as a result their demand for accountability, let alone of the consequential type, fades away. Fifth, as they become segregated across party lines, citizens become tolerant to the restrictions of their rights and liberties and turn into supporters of expanding the public sector at the expense of the private economy. But when the public sector expands and controls 45-55% of the Gross National Product (GNP), accountability becomes superfluous because the government is “too-big-to hold to account”. Lastly, it is the costly and inefficient programs that governments introduce for the purpose of gaining re-election. These programs may earn them the acquiescence of the beneficiaries for the lack of accountability and transparency, but at the same time they increase social divisiveness by alienating those tax paying citizens who cover the costs without their consent and without even any due social recognition.

The above were some of the key sources of the democratic deficit that the Theory of Public Choice was developed to confront in the second half of the 20<sup>th</sup> century. However, the reforms proposed by authors in this tradition have been ignored and nowadays democracy across the world, with few exceptions, appears to have been captured by organized minorities to the widening detriment of service in the public interest. Drawing on this realization, recently I proposed in Bitros (2022) a major reconstruction of democracy along two main directions. The one being to reform the institutions of democracy by simulating the modes of governance of multinational corporations, and the other being to switch over to direct democracy, given that Information and Communication Technologies (ICTs) have progressed sufficiently to permit the adoption of Digital Direct Democracy (DDD).

## 5. Conclusions

By the time Buchanan, Wagner (1977) were writing, the model of democracy running several political and economic deficits had been established already as the new normal. The major financial crisis in 2008 presented an opportunity for democracies across the world to return to time-honored economic policies. Instead, they pushed budget deficits, public debt, monetary accommodation, and other big-state policies to levels never seen before. Therefore, when a few months into 2020, the news about the Covid-19 pandemic broke open, and their economies went into a sharp tailspin, extending spectacularly on these policies to forestall a catastrophe was hardly surprising. Yet, when state capitalism, price controls and other administrative distortions encroach into the realm of free markets, all of a sudden they may cause havoc in the fabric of society and ultimately personal freedoms and property rights. For this reason, preventing this grim outlook renders reforming democracy a most urgent imperative.

Thinking about this imperative, one is disheartened by the enormity of the task. The policies which brought democracy to its knees took hold among voters because of their appeal to the socially desirable economic outcomes that pseudo-disciples of Keynes and leftists of all persuasions evangelized in abundance. In reality though, these policies were propagated by politicians, lobbyists, advertisers and in general, by a wide range of agents who pursue their own interests through the government and the public sector. Special interests have captured the institutions of democracy<sup>4</sup> and these as could be expected have stopped catering for the common good. Thus, looking forward, the question that comes naturally to mind is: Can entrenched organized minority interests be reversed and the great institutions of democracy be reconstructed? For all those like me who belief in this possibility, I have suggested two major directions of reform. The one [see Bitros(2022)] calls for resetting public governance along the administration model of multinational corporations, whereas the other calls for adopting Digital Direct Democracy, which has become feasible on account of the revolutionary developments in the fields of Information and Communication Technologies (ICTs).

## 6. References

### English

1. Bitros, G. C., Karayiannis, A. D., (2013) *Creative Crisis in Democracy and Economy*, Heidelberg: Springer Publishers.
2. Bitros, G. C., Karayiannis, A. D., (2015), ‘Thinking ahead of the next big crash’, *Cato Journal*, Vol. 35, 66–93.

4 Bitros (2015) refers to several cases of evidence-based regulatory and state capture in the U.S. Two, for example, draw on the role that the government-sponsored enterprises Fannie Mae and Freddie Mac, and the so-called “big-to-fail” banks, played in the emergence and severity of the 2008 financial crisis.

3. Bitros, G. C., Karayiannis, A. D., (2022), “Overhauling democracy by switching to corporate-like governance,” *International Journal of Electronic Governance*, 14, 380-400.
4. Buchanan, J. M., Wagner, R. E., (1977), “Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes,” in the *Collected works of James M. Buchanan*, Volume 8, Indianapolis: Liberty Fund.
5. Franklin, B., (2005), *The Autobiography of Benjamin Franklin*, ed. P. Conn, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
6. Gehl, K. M., Porter, M. E. (2017), “Why competition in the politics industry is failing America: A strategy for reinvigorating our democracy,” *Harvard Business School*, <https://www.hbs.edu/competitiveness/Documents/why-competition-in-the-politics-industry-is-failing-america.pdf>.
7. Katrougalos, G., (2018), *Neoliberalism and democracy*, <https://katrougalos.gr/en/neoliberalism-and-democracy-2/>.
8. Keynes, J. M. (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan & Co, 1949.
9. Lyon, V., (1996), “Parties and democracy: A critical view,” in A. B. Tanguay, A. G. Gagnon (Eds.), *Canadian Parties in Transition*, Nelson Canada, 530–550, <https://democraticreform.net/articles/>.
10. Madison, J., (1787), “The utility of the union as a safeguard against domestic faction and insurrection (continued),” *The Federalist No. 10*, <https://constitution.org/>.
11. Marx, K., Engels, F., (1848), *The communist manifesto*, S. H. Beer, (ed.), New York: Appleton-Century-Crofts, Inc.
12. Merkel, W., (2014), “Is capitalism compatible with democracy?” *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft (Comparative Governance and Politics)*, 8, 109–128.
13. Mill, J. S., (1861), *Considerations on Representative Government*, New York: The Floating Press, 2009.
14. Plato, *Republic* [c. 375 BCE], Engl. trns. A. E. Taylor, E. Hamilton, H. Cairns (Eds), in *The Collected Dialogues of Plato*, New Jersey, NJ: Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.
15. Smith, A., (1776/1977), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Chicago, IL: Chicago University Press.

## Greek

1. Κατρούγκαλος, Γ., (2011), «Το «Παρασύνταγμα» των μνημονίου και ο άλλος δρόμος», Ομίλος Αριστόβουλος Μόνεσης, <https://www.constitutionalism.gr/>.
2. Τσάτσος, Κ., (1965), Πολιτική: Θεωρία Πολιτικής Δεοντολογίας, Αθήνα: χωρίς εκδοτικό οίκο.

## Autonomie, Unmittelbarkeit und Partizipation

– Stichworte zur Krise der repräsentativen Demokratie –

### Zusammenfassung

Aus den politisch bestimmbaren Begriffen *Autonomie*, *Unmittelbarkeit* und *Partizipation* leitet sich aus Rechtsphilosophie, Rechtstheorie und der Praxis der attischen Demokratie im 5. Jahrhundert v. Chr. einen Schwerpunkt ab: *das Prinzip der direkten Demokratie* als Wirkung umfassender Volkssouveränität, getragen von institutioneller und individueller Selbstbestimmung. Dieser Beitrag wird aufzeigen, dass die Verwirklichung des Ziels von unmittelbarer Demokratie nicht nur in der Schweiz überzeugend praktiziert wird. Neuere Forschungen über 'Demophobia' (Gertrude Lübbe-Wolff, 2023) belegen, dass unmittelbare - nicht nur auf repräsentative Vertretung basierende - Demokratie ein hohes Maß an Zufriedenheit für eine derartige Stimmbürgerschaft hervorbringt. Das Erleben der Mitwirkung an allen legislativen Normierungen, das Gegengewicht zur Kurzfristorientierung repräsentativdemokratischer Politik und das Verschwinden des Panoptikums befremdlicher Personalwahlen zugunsten breiter Mitwirkung an Sachentscheidungen für alle führt zu demokratischer Selbstverwirklichung - mit allen positiven Auswirkungen. Lübbe-Wolffs Resümé: „*Dieses Potential ungenutzt zu lassen, war in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nie so riskant wie heute*“. Das dürfte weltweit gelten.

### Abstract

From the politically definable concepts of autonomy, immediacy and participation, legal philosophy, legal theory and the practice of Athenian democracy in the 5th century BC derive a focal point: the principle of direct democracy as an effect of comprehensive popular sovereignty, supported by institutional and individual self-determination. This article aims to show that the realization of the goal of direct democracy is not only practiced convincingly in Switzerland. Recent research on 'Demophobia' (Gertrude Lübbe-Wolff, 2023) proves that direct democracy – which is not only based on the people being represented in legislative processes by a small number of elected individuals – produces a high degree of satisfaction for such a voting citizenry. The experience of participation in all legislative processes, the counterweight to the short-term orientation of representative democratic politics, and the disappearance of the panopticon of alienating personal elections in favor of broad participation in substantive decisions for all leads to true democratic self-realization – with all its positive effects. Lübbe-Wolff's summary: “*Leaving this potential unutilized has never been as risky in the history of the Federal Republic of Germany as it is today.*” This is probably true worldwide.

## Résumé

Des notions politiquement définissables d'autonomie, d'immédiateté et de participation, la philosophie du droit, la théorie du droit et la pratique de la démocratie attique au 5e siècle avant J.-C. en déduisent un point fort: le principe de la démocratie directe comme effet de la souveraineté populaire globale, soutenue par l'autodétermination institutionnelle et individuelle. Cette contribution veut montrer que la réalisation de l'objectif de la démocratie directe n'est pas seulement pratiquée de manière convaincante en Suisse. Des recherches récentes sur la 'Démophobie' (Gertrude Lübbe-Wolff, 2023) démontrent que la démocratie directe - qui ne repose pas uniquement sur la représentation - génère un niveau élevé de satisfaction pour un tel corps électoral. L'expérience de la participation à toutes les normes législatives, le contrepoids à l'orientation à court terme de la politique de la démocratie représentative et la disparition du panoptique des élections personnelles déconcertantes au profit d'une large participation aux décisions de fond pour tous conduisent à un véritable épanouissement démocratique - avec tous les effets positifs que cela implique. Le résumé de Lübbe-Wolff : "Laisser ce potentiel inexploité n'a jamais été aussi risqué dans l'*histoire de la République fédérale d'Allemagne qu'aujourd'hui.*" Cela devrait être valable dans le monde entier.

## A. Einleitende Bemerkungen

Wenn man über die drei Begriffe *Autonomie*, *Unmittelbarkeit* und *Partizipation* nachdenkt, kann man sich an der 150-jährigen Geschichte der athenischen Demokratie im 5. und 4. Jahrhundert (v. Chr.) orientieren - den zentralen Prinzipien der direkten Demokratie. Es war ein fast unerreichbares Ziel in der gesamten Menschheitsgeschichte: umfassende *Volkssouveränität* auf der Grundlage *institutioneller und individueller Selbstbestimmung*. Die drei Prinzipien stehen in einem konstruktiven und interaktiven Gesamtgefüge. In dieser Kombination können sie die wichtigsten Wegweiser für eine aufgeklärte direkte Demokratie im Gegensatz zur populistischen Verwirrung in der repräsentativen Demokratie sein.

## B. Drei Grundelemente der antiken athenischen Demokratie im Einzelnen

### I. Autonome und autarke Demokratie

Autarkie und Autonomie sind Voraussetzungen für die unmittelbare Selbstbestimmung, die wiederum die Teilnahme an der vollen Volkssouveränität erst möglich macht. *Autarkie* ist *extrinsisch* zu verstehen. Das Adjektiv *autark* bedeutet, von niemandem abhängig zu sein, weder von Unterstützung noch von Weisungen. In unserem Fall steht der Aspekt der *wirtschaftlichen Unabhängigkeit* im Vordergrund, da die Autarkie auf *wirtschaftlicher Prosperität und ihrer Nachhaltigkeit* beruhte. Dies lässt sich für die Situation in Athen belegen: militärische Überlegenheit, Wohlstand,

Wissenschaft, Kunst und Architektur sind die greifbaren Beweise für diese Zeit des antiken Griechenlands.

Der Begriff der *Autonomie* kann verwendet werden, um das Wesen der direkten Demokratie näher zu definieren. Er charakterisiert eine zentrale und feste Grundlage des demokratischen Selbstbewusstseins der athenischen Bürger. Er bedeutet ‚Selbstbestimmtheit‘, ‚Unabhängigkeit‘, ‚Recht‘ und bezeichnet damit den *intrinsischen* Zustand der Selbstbestimmung des freien Willens, der den Menschen als vernünftiges Wesen auszeichnen sollte.

## II. Unmittelbare Demokratie

### 1. Die historische Grundlage der athenischen direkten Demokratie

Die erste begriffliche Erwähnung der athenischen Demokratie findet sich bei *Herodot*. In der Ideengeschichte wurde der Begriff erstmals von *Aristoteles* in seinem Werk *Politik* definiert. *Die athenische Demokratie* erreichte ihre volle Entwicklung in der Zeit zwischen den Perserkriegen und dem Peloponnesischen Krieg. Es war die Zeit der größten Machtentfaltung Athens durch den Attischen Bund, mit darauf basierendem wirtschaftlichen Aufschwung. Das schuf die Voraussetzungen für die Autarkie.

Die Funktionsweise der Direktdemokratie soll hier nur kurz angedeutet werden: die direkte Versammlung des Volkes als Voraussetzung für die Volkssovveränität, das politische Tagesgeschäft des Rates der 500, die durch das Los bestimmten Amtsträger, die Rechtsprechung durch direkt vom Volk ernannte Volksgerichte usw. Dabei sind die *historischen Negativaspekte*, wenn auch nur aus heutiger Sicht, nicht zu übersehen: In der Zeit ihrer größten Errungenschaft bot die athenische Demokratie nur einem Teil der Athener Bevölkerung das Recht auf politische Teilhabe. Frauen, Sklaven und Metöken waren ausgeschlossen. Das Bürgerrecht war sehr exklusiv und wurde nur in Einzelfällen an Außenstehende vergeben. Die Macht der Volksversammlung kannte kaum Grenzen. Das Versprechen der direkten Demokratie war, dass sie die Machtübernahme durch den Adel und das Aufkommen neuer Tyrannen verhindern würde.

Was bleibt angesichts dessen für das *Prinzip* der direkten Demokratie? Die athenische Demokratiegeschichte kann nicht als anwendbares Modell für mögliche Reformen der heutigen Demokratie herangezogen werden. Nach den historischen Quellen waren es im Wesentlichen *Prinzipien*, die die damalige direkte Demokratie auszeichneten. *Kernelement* war die Regierungsform, in der die Macht direkt vom Volk in Volksabstimmungen ausgeübt wurde, ohne Repräsentanten und wesentliche repräsentative Übertragungsmechanismen - also die Form von *Basisdemokratie*.

### 2. Lebendiges Beispiel: Direkte Demokratie in der Schweiz

Gibt es sie heute noch irgendwo auf der Welt? Ja, es gibt sie, und sie beruht auf demselben Prinzip von Volkssovveränität, wenn auch mit modernen Anpassungen. Nichts kommt dem athenischen Prinzip der direkten Demokratie näher als das lebendige Beispiel der Schweiz. Sie hat von allen Demokratien die weitestgehenden

direktdemokratischen Elemente. Niemand kann sich in anderen Ländern auf Unwissenheit berufen. Ein Knopfdruck im Internet genügt, um sich umfassend und für alle verständlich zu informieren.

Nur kurz: In der Schweiz gibt es diese Instrumente auf allen politischen Ebenen: Gemeinde-, Kantons- und Bundesstaat. Die konkrete Ausgestaltung ist auf den verschiedenen politischen Ebenen und in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich. In der Regel gibt es vier Abstimmungswochenenden pro Jahr. Auf *Bundesebene* bestimmt die Verfassung, was dem *obligatorischen* oder *fakultativen Referendum* unterliegt. Verfassungsänderungen müssen vom Volk ohne Unterschriftensammlung durch ein *Referendum* bestätigt werden. Mit dem *fakultativen Referendum* können Bürgerinnen und Bürger ein bereits verabschiedetes Gesetz einem Referendum (Volksabstimmung) unterziehen, indem sie mindestens 50.000 Unterschriften von Wahlberechtigten sammeln. Außerdem gibt es die *Volksinitiative*, bei der mit 100.000 Unterschriften von Wahlberechtigten eine Verfassungsänderung verlangt werden kann. Andere *Volksabstimmungsverfahren* sind direktdemokratische Instrumente, bei denen ein Vorschlag vom Volk selbst entwickelt wird („Bottom-up“-Ansatz). Sie werden vom Volk in einer direkten Abstimmung beschlossen.

In den 26 *Kantonen* der Schweiz - zum Vergleich: die EU hat 27(!) Mitglieder - bestimmen die Kantonsverfassungen, was dem Volk vorgelegt werden muss. In einigen Kantonen gibt es ein *obligatorisches Gesetzesreferendum*, was bedeutet, dass alle vorgeschlagenen Gesetze vom Volk angenommen werden müssen. In Städten und Gemeinden entscheidet die Bevölkerung oft selbst über den Haushalt. Viele Gemeinden verfügen über kein Gemeindeparkament. In diesem Fall nimmt die stimmberechtigte Bevölkerung die gesetzgeberische Arbeit in einer Gemeindeversammlung selbst wahr. Soweit ein kurzer Überblick.

## C. Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken der direkten Demokratie in aktueller Forschung

Aus der aktuellen Analyse von *Gertrude Lübbe-Wolff*: „*Demophobie*“, Frankfurt am Main/Klostermann: Rote Reihe, 2023) möchte ich wegen ihrer Bedeutung für die direktdemokratische Debatte einige Exzerpte vorlegen. Die Autorin ist Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Bielefeld und ehemalige Richterin am Bundesverfassungsgericht. Sie bietet eine Abwägung der Chancen und Risiken der direkten Demokratie.

Die von Lübbe-Wolff thematisierten 10 traditionellen Vorbehalte, die auszugsweise folgen, können die Lektüre ihres Werkes nicht ansatzweise ersetzen. Die Überzeugungskraft ihrer Argumente wird erst im Kontext der empirischen internationalen Befunde und der differenzierenden Pro- und Contra-Positionen deutlich. Alles wird in 449 Fußnoten umfassend belegt und erweitert den Textteil an Umfang und Informationsdichte deutlich. Das 48-seitige Literaturverzeichnis deckt sämtliche Facetten der aktuellen Reformdebatte ab. Bereits der fragende Untertitel der Publikation – „*Müssen wir uns vor der direkten Demokratie fürchten?*“ – vermittelt ein Bild des auf Ausgleich bedachten Stils der Arbeit. Die Formulierung nimmt dem provokanten Haupttitel „*Demophobie*“ (Angst vor dem Volk) seinen bedrohlichen Klang.

**(1) „Das Volk ist zu dumm für sachliche Entscheidungen.“ (S. 19-28)**

Dem Wähler wird die Wahl von Repräsentanten anvertraut, nicht aber die über sachliche Entscheidungen. Worin liegt aber der Unterschied? Die Forschung bestätigt: Die Beurteilung von Parteien oder Politikern in Bezug auf ihre Kompetenz ist oft schwieriger als die Beteiligung an einem Sachentscheid. Die Schweizerinnen und Schweizer zeigen bei Personalwahlen weniger Einsicht als bei Sachentscheiden. Es wurde ein positiver Zusammenhang zwischen direktdemokratischer Beteiligung und höherer Lebenszufriedenheit festgestellt. Partizipationskompetenz führt zu mehr Vertrauen in Repräsentanten und Institutionen und zu mehr Zufriedenheit mit der Demokratie im eigenen Land. Darüber hinaus motiviert die Beteiligung an Sachfragen die Menschen, sich weiterzubilden, und dieser Prozess verbessert ihren Informationsstand. Außerdem erhöht die Beteiligung an Sachfragen die staatsbürgерliche Kompetenz. Das alles macht die vermeintlich dummen Menschen also doch klüger. Das Klischee von der großen Dummheit des Wählers kann mithin empirisch widerlegt werden.

**(2) „Die direkte Demokratie begünstigt Demagogen!“ (S. 29-39)**

In der Nachkriegszeit in Deutschland förderte die politisch artikulierte Abneigung gegen die direkte Demokratie primär die *Selbstentlastung der Eliten*. Nicht sie hätten versagt, sondern das einfache Volk habe Hitler an die Macht gebracht. Hitlers Machtergreifung in Deutschland war jedoch nicht das Ergebnis der plebisitzären Befugnisse des Volkes, sondern die Ursache war das in der Weimarer Verfassung verankerte *Recht des Reichspräsidenten, das Parlament aufzulösen*. Erst dies ermöglichte die Diktatur der Nationalsozialisten, in der auch *Plebiszite* praktiziert wurden, wie der Austritt aus dem Völkerbund, die Befreiung des Rheinlandes und der Anschluss an Österreich. Das Instrument des Plebiszits war jedoch nur ein "top-down"-Verfahren, das der politischen Selbstbestimmung der Regierung diente. Es war nur *scheinbar* eine direktdemokratische Kompetenz für das Volk, was eines deutlich macht: Die Ausgestaltung direktdemokratischer Kompetenzen löst immer sehr unterschiedliche Wirkmechanismen aus, z.B. ist "top-down" schwächer, "bottom-up" aber stärker. Mithin dürfte auch das Klischee der Förderung von Demagogie nicht zutreffen.

**(3) „Vor allem, wenn es um finanzielle Fragen geht, ist dem Volk nicht zu trauen!“ (S. 40-45)**

In sechs europäischen Ländern sind direktdemokratische Verfahren im Haushalts- und Steuerrecht ausgeschlossen. In deutschen Landesverfassungen ist dies vollständig der Fall. Aber warum sollte man den Abgeordneten mehr trauen? Wahlgeschenke und Klientelbedienung sind die Regel und diskreditieren die Abgeordneten. In der Schweiz und in einigen Bundesstaaten der USA überwiegt folgendes Ergebnis: Staatsausgaben und Staatsverschuldung sind dort deutlich geringer, wo direktdemokratische Entscheidungen auch über die Staatsfinanzen möglich sind. Im Jahr 2001 stimmten die Schweizer sogar mit 84,7 % dem Bundesbeschluss zur verfassungsmäßi-

gen Schuldenbremse zu. Das Klischee ist dort widerlegt. Also: Die Stimmbürgerschaft kann durchaus auch mit den Finanzen umgehen.

#### **(4.) „Das Volk wird unwürdige Entscheidungen treffen, ob rechts, konservativ oder links!“ (S. 46-66)**

Auch dies wird durch die Realität widerlegt. Volksinitiativen und fakultative Referenden (gegen Parlamentsgesetze) werden in der Schweiz regelmäßig abgelehnt. Positiv betrachtet, wirken diese indirekten Effekte dem Reformfeind entgegen. Die Legislative wird ausgebremst! Überhaupt kosten Innovationen in der direktdemokratischen Entscheidungsfindung mehr Zeit. Diese Zeitspanne fördert aber die Akzeptanz der Entscheidungen in der Bevölkerung.

Die Wiedereinführung der Todesstrafe wird von vielen als der größte Schrecken der direkten Demokratie angesehen. In Deutschland gibt es dafür in Umfragen seit Jahrzehnten keine Mehrheit mehr. In den USA würden die Mehrheiten allenfalls den Wählerwillen in Staaten bestätigen, in denen die Todesstrafe praktiziert wird. Kritiker der direkten Demokratie verweisen auf das Beispiel England: die Brexit-Entscheidung. Dabei handelte es sich jedoch lediglich um ein unverbindliches Referendum nach Gutdünken der Machthaber, das auf Fehlinformationen von Amtsträgern beruhte. Auch in der Schweiz gibt es Verfahren für von oben verordnete Volksabstimmungen. Beispiele, die diese Behauptung zu stützen scheinen, sind das Minarettverbot oder die Ausschaffung von Ausländern bei *schweren* Verbrechen und *schwerem* Sozialversicherungsbetrug. Im Gegensatz dazu wurde das Referendum von 2020 über die Masseneinwanderung, das von der Regierung verlangt hätte, aus dem internationalen Abkommen über die Personenfreizügigkeit auszutreten, von 61,7 % der Stimmbürger abgelehnt. Die Schlussfolgerung, auf die sich diese Behauptung stützt, ist eher die, dass das Volk die Globalisierung offenbar weniger befürwortet als die Eliten. Bei näherer Betrachtung dürfte auch dieses Klischee von der Gefahr extremer Entscheidungen des Volkes obsolet sein.

#### **(5) „Direkte Demokratie ist unsozial!“ (S. 67-97)**

Dieses Argument bezieht sich auf die geringe Wahlbeteiligung von Menschen mit geringem Einkommen. Es ist richtig, dass die Bereitschaft und Fähigkeit, direktdemokratische Entscheidungen zu nutzen, ungleich verteilt ist. Dieses Dilemma sollte aber vor allem durch die *Verbesserung der Bildungschancen* der Bevölkerung gelöst werden. Sie können z.B. durch direktdemokratische Verfahren gefördert werden. Die Gültigkeit von Volksabstimmungen in der Schweiz wird dadurch verbessert, dass es kein *Quorum* für die Teilnahme und Zustimmung gibt. Dies im Gegensatz zu Italien, Osteuropa und anderen Ländern, wo das Beteiligungsquorum ein großes Problem darstellt. Was folgt hieraus? Es gibt nicht „die“ direkte Demokratie, es gibt verschiedene Formen der direkten Demokratie. Die USA und auch Deutschland stechen in dieser Hinsicht negativ hervor. Die direkte Demokratie wirkt sich zudem unterschiedlich auf die Effektivität und Effizienz der *öffentlichen Ausgaben* aus. Beide sind in direktdemokratischen Entscheidungssystemen höher. In der Schweiz ist zum Beispiel

die Steuerehrlichkeit höher. Weltweit ist auch die Einkommensungleichheit in Staaten mit direktdemokratischen Verfahren geringer. Die direkte Demokratie ist auch kein Produzent von wirtschaftlichen Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen. In der Schweiz hat die direkte Demokratie den Abbau des Sozialstaates verlangsamt. Untersuchungen haben ergeben, dass die Zufriedenheit mit dem System der direkten Demokratie umso höher ist, je niedriger das Einkommen der Menschen in der Schweiz ist. Das Klischee von der unsozialen direkten Demokratie kann also auch insoweit entkräftet werden.

#### (6) „Ja-oder-Nein-Entscheidungen sind zu simpel und fördern keine Kompro- misse!“ (S. 98-107)

Die Auswirkungen von "Ja-oder-Nein-Entscheiden" hängen immer von der Ausgestaltung des Verfahrens ab. In der Schweiz können zu Volksinitiativen stets Gegenvorschläge eingereicht werden. Diese gelten als besser als repräsentative Vermittlungsverfahren. In der Schweiz kann auch gegen die Volksgesetzgebung Einspruch erhoben werden, was oft zu Änderungen der staatlichen Gesetzgebung führt. Volksabstimmungen führen nicht selten zu Kompromissen. In der repräsentativen Demokratie hingegen verwässert der strikte Dualismus von Regierung und Opposition die Wege zum Kompromiss. Das Klischee vom schädlichen "Ja-Nein" in der direkten Demokratie finde damit Widerspruch.

#### (7) „Direkte Demokratie gefährdet Minderheiten!“ (S. 108-119)

Die vermeintliche Gefährdung von Minderheiten in der direkten Demokratie wird durch Schweizer Studien zwischen 1990 und 2015 widerlegt. Von 17 Vorstössen, die sich explizit *für die Gefährdung* von Minderheitenrechten aussprachen, wurden nur 4 angenommen, während 13 erfolglos blieben. Der stärkste Schutz für gefährdete Minderheiten liegt jedoch in den normativen Bremsen eines jeden Rechtsstaates zugunsten des konsequenteren Minderheitenschutzes. Diese sind primär und in normativer Kombination:

- Grundrechte
- verfassungsrechtliche Regeln zur Sicherung von Oppositionsrechten
- die Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland oder Schutzmethoden in der Schweiz durch das Bundesgericht
- Völkerrecht in Europa
- EU-Recht in der EU
- Europäische Menschenrechtskonvention in 46 Ländern (EuGH für Menschenrechte)
- Europäische Charta der Grundrechte.

Dieser Katalog ist in seiner rechtlichen Durchsetzbarkeit von Land zu Land sehr unterschiedlich. In Justizsystemen mit einer *institutionell* abgesicherten *dritten Gewalt* hat er eine stärkere Schutzwirkung als in Justizsystemen, die von der Exekutive kontrolliert werden. Wie dem auch sei, das Klischee, die direkte Demokratie gefährde

Minderheiten, ist empirisch und durch die Pluralität der Rechtsmittel zu entkräften und zu widerlegen.

#### **(8) „Direkte Demokratie ist nur für kleine Einheiten geeignet!“ (S. 120-122)**

Dieses Klischee wird als „krassester Verallgemeinerungsfehlers“ bezeichnet. Dieser repräsentiere, so Lübbe-Wolf, lediglich die Angst vor dem modernen Großstaat und der Massendemokratie.

#### **(9) „Direkte Demokratie verträgt sich nicht mit repräsentativer Demokratie!“ (S. 123-130)**

Da das *Prinzip der Selbstbestimmung* der zentrale Punkt der direkten Demokratie ist, ist diese Annahme sowohl aus der Sicht der direkten Demokratie als auch aus der Sicht der repräsentativen Demokratie richtig. Weil aber die repräsentative Demokratie Selbstbestimmung der Stimmbürgerschaft aufs höchste Maß reduziert (alle 4 Jahre ein Kreuz), müsste sich das als System und Begriff „*indirekte Demokratie*“ - eben wegen *Repräsentation versus Selbstbestimmung* - per definitionem niederschlagen. Für mündige Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gibt es keine Selbstbestimmung durch Repräsentation.

#### **(10) „In der direkten Demokratie fehlt es an Verantwortung!“**

Dieses Klischee bringt die Sache ohne jede Empirie und schlicht mit sozialpsychologischer Logik auf den Punkt: "Die wirksamste Form der Verantwortung ist es, für den Schlamassel, den man selbst angerichtet hat, geradestehen zu müssen. Genau das ist bei direktdemokratischen Entscheidungen der Fall. Das Problem, das man selbst geschaffen hat, erscheint einem nicht ganz so schlimm, wenn man es selbst verschuldet hat, im Vergleich dazu, wenn andere, etwa gewählte Politiker, es verursacht haben" (Lübbe-Wolff, S. 132).

Die Präsentation der Sachargumente gegenüber allen Klischees, die die Autorin primär als Überlegungsanstöße für Reformen der repräsentativen Demokratie versteht, werden von ihr abschließend mit einer Mahnung versehen: „Dieses Potenzial ungenutzt zu lassen, war in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nie so riskant wie heute“ (aaO, S. 132).

## **D. Partizipative Demokratie**

Ich möchte nun kurz auf den dritten Begriff aus dem athenischen Kontext der direkten Demokratie eingehen: *Partizipation*. Er steht für Beteiligung, Teilhabe, Mitbestimmung und Zusammenarbeit. In manchen Staaten mit repräsentativer Demokratie gibt es *partielle* direktdemokratische Entscheidungsverfahren. Sie dienen als Ergänzung und Korrektiv zu den repräsentativen Organen. Dabei gibt es sehr große Unterschiede

in Bezeichnung, Ausgestaltung, Umfang und tatsächlicher politischer Bedeutung. Vorwiegend müssen die Wahlberechtigten eine sehr hohe Anzahl von Unterschriften sammeln, um eine Vorlage einzuführen oder eine Abstimmung über eine Vorlage erzielen zu können. Darüber hinaus werden von Land zu Land sehr unterschiedliche *Quoten* verlangt. In den meisten Fällen, wie zum Beispiel im deutschen Bundesland Berlin, ist die Exekutive nicht an sie gebunden. Die Bürgerinnen und Bürger stimmen in mehreren Stufen ab, zum Beispiel über die Rekommunalisierung von Energieträgern, aber die Abgeordneten im Parlament sind auch daran nicht gebunden. Dennoch werden diese nicht bindenden Abstimmungen öffentlich als Elemente der *halbdirekten Demokratie* gewertet.

Neben diesen fragwürdigen Abstimmungen umfasst die breit angelegte *Theorie* der politischen Partizipation alle Verhaltensweisen von Bürgern, die versuchen, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Sie fühlen sich befähigt, sich mehr und besser zu beteiligen, und haben daher ein optimistisches Bild vom Bürger, ohne sich als Anhänger der direkten Demokratie zu sehen. *Partizipative Elemente* in der lokalen Gesetzgebung und die *Theorie der partizipativen Demokratie* sind letztlich nur *Versuche* direkter Demokratie. Sie werden zwar von großen sozialen Anstrengungen und menschenrechtlichem Engagement getragen, erschöpfen sich zumeist aber oft nur innerhalb emotionaler Lebens- und Existenzbereiche. Echte und komplexe Partizipation lässt sich lediglich in der Direktdemokratie verwirklichen und erfahren. Zu hoffen bleibt, dass jene Aktivisten des Versuchs von Partizipation stillschweigend Visionäre der direkten Demokratie sind. Es ist wichtig, sie als Verbündete für deren Verwirklichung zu gewinnen.

## E. Direkte Demokratie als Mittel zur Durchsetzung von Volkssouveränität in bestimmten Bereichen

### I. Besorgnis über eine Gesellschaft ohne Zukunft

Lübbe-Wolff bringt auch aktuelle Stimmen in der Demokratiedebatte zur Überwindung des gesellschaftlichen Stillstands zusammen. Die "Demokratisierung der Außenpolitik" sei dringend geboten. Ohne jeden Einfluss aus der Mitte der Gesellschaft entscheiden alle vier Jahre gewählte Vertreter über Krieg und/oder Frieden. Ein größerer Verlust an Volkssouveränität sei kaum vorstellbar. Für solche "Kehrtwenden" bietet die direkte Demokratie Möglichkeiten des Einspruchs und der Abwahl. Weitere Vorteile der direkten Demokratie werden in der besseren "Lösung von politischen Paketen" und in der "Freundlichkeit der Fehlerkorrektur" in der laufenden Legislaturperiode durch die direktdemokratische Opposition gesehen.

In meinem Beitrag geht es mir vor allem um ein anderes Problem: die „*Kurzfristigkeit der repräsentativen demokratischen Politik*“. Sie steht im Kontext zur Forderung nach Demokratisierung der Außenpolitik und der Forderung nach Überwindung des Stillstands im Inneren. In Deutschland hat sich die Innenpolitik zumeist dem Stillstand fast jeder strukturrelevanten Zukunftsbewältigung verschrieben.

## **II. Belege für den zentralen Fehler der Kurzfristorientierung in der repräsentativen Demokratie**

Aus eigener praktischer wissenschaftlicher Erfahrung kann ich das Scheitern der repräsentativen Demokratie durch *kurzfristige Orientierung in System und Organisation des Rechts* belegen. Es zeigt sich überwiegend in der mangelnden institutionellen Autonomie der deutschen Justiz und des Strafvollzugs.

### **1. Mangelnde Autonomie im deutschen Justizsystem**

Von 2011 bis 2014 war ich wissenschaftlicher Moderator einer Kommission von Justizangehörigen aus mehreren deutschen Bundesländern. Die Kommission wurde auf Anregung des Bundesjustizministeriums eingerichtet. Ihr Ziel war es, die deutsche Justizverwaltung und die Richterschaft über die *Autonomie der dritten Gewalt in Europa* aufzuklären. Richter aus vier Ländern, darunter die Schweiz, wurden als Sachverständige angehört. Unter dem Titel „*Autonomie der dritten Gewalt in Europa - Eine Transferaufgabe für eine aufgeklärte Gesellschaft der Vernunft*“ ist der deutsch-englische Bericht von 874 Seiten 2018 im Berliner Wissenschaftsverlag erschienen.

Die *persönliche Unabhängigkeit* der deutschen Richterinnen und Richter ist durch das Grundgesetz garantiert. Doch was nützt die bloße *individuelle Unabhängigkeit*, wenn die Bedingungen, unter denen Recht gesprochen wird, von der mächtigen Exekutive im Detail vorgegeben werden? Da die Exekutive die Richter auswählt und ernennen lässt und diese Macht konsequent verteidigt, ist die *dritte Gewalt* in Deutschland lediglich eine *dritte Gewalt*, die von der Exekutive kontrolliert und gelenkt wird. So genannte ‚Richterwahlausschüsse‘ der Parlamente in (nicht allen) deutschen Bundesländern vollziehen lediglich die Personalentscheidungen des Justizministers. Werden sie von der Handvoll Parlamentarier abgelehnt, die zur Kontrolle dieser Entscheidungen berufen sind, legt das Ministerium einen neuen Vorschlag vor. Das gleiche Verfahren wird immer wieder durchgeführt. Dies ist eine klare *Scheinautonomie* des Justizsystems. 24 EU-Länder bemühen sich um *institutionelle Autonomie*. Deutschland, Österreich und die Tschechische Republik tun dies nicht. Die Studie ließ wenig Raum für Argumente gegen die *institutionelle Autonomie* der dritten Gewalt, und die großen Richtervereinigungen forderten in dem Bericht und in der Öffentlichkeit deren notwendige Einrichtung. Die internationale Untersuchung verschwand jedoch ohne jede Änderung des deutschen Justizsystems in den Kabinetten der zivilen Manager der repräsentativen Demokratie.

### **2. Die Menschenwürde als Verfassungsanspruch im deutschen Strafvollzug**

In den 90er Jahren war ich Vorsitzender zweier Kommissionen, die den Auftrag hatten, den Landesregierungen von Niedersachsen (1992) und Hessen (1994) Reformen für den kritischen Zustand des deutschen Strafvollzugs vorzulegen (vgl. STRAFVERTEIDIGER 1994, 215 ff. und BAGs 2020, S. 44 ff.). Die paritätisch besetzten Kommissionen aus Polizei, Justiz und Strafvollzug stellten massive Mängel im Vollzug

von Freiheitsstrafen - insbesondere bei Langzeitverurteilten - fest. Die Kommissionen entwickelten und untersuchten verfassungsrechtliche Indikatoren für die Sicherheit im Strafvollzug. Der Schwerpunkt lag dabei auf der sozialen Sicherheit zur Wahrung der Menschenrechte und zur Schaffung von hinreichenden Bedingungen für die soziale Wiedereingliederung der Gefangenen. Ausgangspunkt für die Kommissionen war: Menschenrechte gelten um ihrer selbst willen, sind gesetzlich vorgeschrieben und bedürfen der Konkretisierung. Sie dürfen nur einer Überprüfung durch eine von der Exekutive getrennte (nicht mit ihr verflochtene!) Judikative und schon gar nicht nur einer Überprüfung durch den Strafvollzug unterliegen. Die Auswirkungen und die Umsetzung der Empfehlungen dieser Kommissionen haben den exekutiv geleiteten Strafvollzug nie erreicht.

### 3. Scheitern an der *kurzfristigen Ausrichtung* der repräsentativen Demokratie

Die Beispiele zeigen: Keiner der Vorschläge der Kommissionen ist politisch oder administrativ umgesetzt worden. Weder die wissenschaftliche Dignität der Ergebnisse, noch die große Zahl international anerkannter Interviewpartner und Forscher, noch die durch zahlreiche Informationsangebote informierte Öffentlichkeit führten zu den geforderten Reformen. Was sind die Gründe für diese politische Passivität?

Das *Kernproblem* liegt in der *kurzfristigen Ausrichtung* der repräsentativen Demokratie. Vier Jahre sind zu kurz für wichtige strukturelle Veränderungen in der Gesellschaft und für große sozialpolitische Reformen. Und die Exekutive beugt sich diesem Druck, der vor allem auf die Forderung nach kurzfristigen Entscheidungsspielräumen der *Legislative* zurückzuführen ist. Schließlich wollen die gewählten Politiker wiedergewählt werden. Dies führt zu einer generellen Orientierung auf den nächsten Wahltermin. Schwerwiegende finanzielle Turbulenzen, die strukturelle Veränderungen erfordern, werden immer so weit wie möglich vermieden. Aber alles, was sinnvoll ist, braucht Zeit zur Entwicklung und Erprobung, und das lässt der Zeitdruck von vierjährigen Wahlperioden nicht zu.

Kein gewählter Vertreter in einer repräsentativen Demokratie kann die *Verantwortung für Fehlentscheidungen an die Wählerschaft* zurückgeben, wie dies in der Schweiz möglich ist. Direktdemokratische Korrekturen durch die Wählerschaft gibt es in Deutschland nicht. Diejenigen, die für eine kurze Amtszeit gewählt werden, müssen die Rechnung allein bezahlen, wenn sie abgewählt werden. Nur zwei aktuelle Beispiele: der Schuldenabbau zu Gunsten künftiger Generationen und die enormen Kosten für Millionen von Flüchtenden, die vor Not fliehen und in Deutschland aufgenommen werden. Das mag im Moment der Not und Verfolgung human erscheinen, ist aber ohne *echte Integrationsangebote* für die Gesellschaft mehr als kontraproduktiv. Es ist ein tragisches Problem unserer Zeit.

Auch in der direkten Demokratie geht es oft nicht schneller, nicht selten sogar langsamer, weil alle Bürgerinnen und Bürger sachlich informiert und motiviert werden müssen, direktdemokratisch abzustimmen. Aber dort können die Wählerinnen und Wähler durch *Volksinitiativen* und *Volksabstimmungen* die Probleme direkt angehen. Dies reduziert nicht nur die Abwälzung von Schuld und Scham auf die wenigen Repräsentanten, sondern auch die politische Tendenz im repräsentativen System, struk-

turelle Probleme aufgrund kurzer Wahlperioden massiv zu vernachlässigen (so auch Lübbe-Wolff, S. 141).

Für beide rechtlichen Problemfelder bleibt die einzige Hoffnung auf Verwirklichung in ferner direktdemokratischen Umsetzung.

## F. Gründe für den Schutz der Demokratie durch direktdemokratische Grenzen vor populistischer Usurpation

Die drei philosophisch und experimentell erprobten athenischen Prinzipien der *Autonomie*, *Unmittelbarkeit* und *Partizipation* im 5. und 4. Jahrhundert (v. Chr.) sind bleibende Relevanzfelder für die Demokratie, die in den heutigen Reformdebatten zur indirekten repräsentativen Demokratie leider noch nicht reaktiviert wurden. Die direkte Demokratie in der Schweiz, die der Bevölkerung seit langem Partizipation und politisches Selbstbewusstsein real ermöglicht, wird fast überall totgeschwiegen und spiegelt sich nicht in den politischen und gesellschaftlichen Reformdebatten zur Demokratie wider. Lübbe-Wolffs aktuelle Belege und Quellen zur Wirksamkeit der direkten Demokratie finden höchstens akademische Aufmerksamkeit.

Politischer Populismus ist das, was in repräsentativen Demokratien um die Macht kämpft. Die offensichtlichen Vorteile der direkten Demokratie gegenüber diesem sich weltweit etablierenden, rechtsstaatsfernen Populismus gehören daher in die öffentliche (und mediale) Arena der europäischen Politik. Ist die (meist 4-jährig) gefestigte repräsentative Macht in den Händen ungezügelter, rechtsstaatsfärner Kräfte, ist es mit der repräsentativen Demokratie vorbei. Dann wird Regierung - wie zur Zeit in den USA - zu einem Geschäft und öffentliche Macht wird beseitigt (*Katharina Pistor*, in: *Der Standard*, 8. 2. 2025, S. 38). Vielleicht für eine sehr lange Zeit. Um dies zu verhindern, müssen wir eine Stärkung der Volkssouveränität fordern und fördern, die in der Lage ist, der Usurpation von Macht wirksame Grenzen zu setzen:

- die unmittelbare Selbstbestimmung der Wählerinnen und Wähler, d.h. ein dauerhaftes Zustimmungs- und Mitwirkungsrecht auf allen Ebenen der Gesetzgebung
- positive Beiträge zur politischen Bildung und Urteilsbildung
- eine stärkere Orientierung an Wählerinteressen und eine stärkere sachliche Überzeugungsarbeit für die jeweilige Politik
- die Unterdrückung der parteipolitischen Eigeninteressen und der Eigeninteressen der politischen Vertreter
- die erhöhte Zufriedenheit mit dem politischen System, einschließlich seiner repräsentativ-demokratischen Teile, was zu einem größeren Vertrauen in die Demokratie führt.

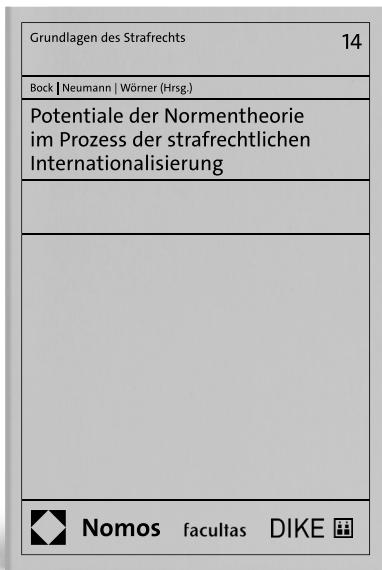
Alles in allem scheint die direkte Demokratie nachweislich überzeugender zu sein als die repräsentative Demokratie. Und wie lässt sich dieses Versäumnis erklären, offensichtliche direktdemokratische Vorteile weit und breit nicht wahrzunehmen? Ganz einfach. Wenn man die indirekte Demokratie abschaffen will, dann kann man nicht mit den Repräsentanten, Berufspolitikern und ihren medialen Vermittlern darüber diskutieren. Diese wissen sehr wohl, wie weitgehend ersetzbar und überflüssig sie in direkter Demokratie wären. Eine öffentliche Debatte ist dem Souverän, also den

Wählern, vorbehalten. Die Bürgerinnen und Bürger sind diejenigen, die es angeht und die es tun müssten!

Eine europaweite Umsetzung zentraler Elemente direkter Demokratie könnte einer Stimmbürgerschaft mit realer Selbstbestimmungsmacht neue innovative Wege eröffnen. Das wäre besonders für junge Europäer attraktiv, denn es geht um ihre Zukunft! Es wäre ein nach innen wirksames und gelebtes Deutungsmuster unserer gemeinsamen europäischen Kultur und Geschichte.

Ein neuer Weg für die Jugend könnte zudem die Option *europäischer Neutralität* als logisches Programm sein, um den multipolaren Mächten einen Weg „Zum ewigen Frieden“ (Immanuel Kant, 1795) aufzuzeigen - selbst in der Gewissheit, dass er nur schwer zu begehen ist. Die Zukunft gehört nicht einer militärischen Aufrüstung gegen die halbe Welt, sondern der Zuwendung zur gesamteuropäischen Neutralität - legitimiert durch direkte Demokratie und basierend auf attischen Prinzipien. Das wäre ein echtes Friedensangebot an die Welt, das uns, gestützt auf die globale Multipolarität, in eine lebenswerte Zukunft blicken lassen könnte.

# Normentheorie als Kommunikationsmittel internationalen Rechts



## Potentiale der Normentheorie im Prozess der strafrechtlichen Internationalisierung

Herausgegeben von Prof. Dr. Stefanie Bock, Prof. Dr. Laura Katharina Sophia Neumann und Prof. Dr. Liane Wörner, LL.M., LL.M. (UW-Madison)

2025, 190 S., brosch., 64,- €

ISBN 978-3-7560-2427-8

E-Book 978-3-7489-5302-9

(*Grundlagen des Strafrechts, Bd. 14*)

Die Globalisierung fordert auch das Strafrecht heraus. Nationale Strafrechtsordnungen bestehen nicht mehr isoliert nebeneinander, sondern müssen koordiniert und sowohl praktisch als auch normativ vernetzt werden. Welche Potentiale die Normentheorie für den Prozess der Internationalisierung des Straf- und Strafprozessrechts birgt, wird in diesem Band von einem internationalen Kreis von

Normentheoretiker:innen in grundlegender Weise sowie unter spezifischen Gesichtspunkten beleuchtet. Daraus ergibt sich ein facettenreiches Bild der Normentheorie als rechtsordnungsübergreifend anwendbarem Analysetool, das als gemeinsame Sprache der interrechtssystemischen Kommunikation und als Grammatik des Strafrechts im internationalen Kontext dienen kann.



Bestellen Sie im Buchhandel oder  
versandkostenfrei unter [nomos-shop.de](http://nomos-shop.de)  
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

