

Einleitung

»Die Wörter Demokratie, Monarchie und demokratische Regierung können nach der wahren Bedeutung der Wörter nur eines bedeuten: eine Regierung, in der das Volk einen mehr oder weniger großen Anteil an der Regierung hat.«

(Alexis de Tocqueville – OC II,2: 198–199, Übers. J.M.)

»So scheinen mir erstens in jeder auf politischer Repräsentation beruhenden Ordnung, die als vollkommen gelten kann, alle erwachsenen Menschen befähigt zu sein, vermöge des Wahlrechts in bestimmtem Maße auf die Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten Einfluss zu nehmen.«

(John Stuart Mill – GzP: 185)

»Demokratisierung und Demagogie gehören zusammen [...] ganz unabhängig [...] von der Art der Staatsverfassung, sofern nur die Massen nicht mehr rein als passives Verwaltungsobjekt behandelt werden können, sondern in ihrer Stellungnahme aktiv irgendwie ins Gewicht fallen.«

(Max Weber – MWG I/15: 537)

Die obigen Zitate stammen von drei Autoren, die jeweils einen zentralen Platz in der Ideengeschichte der Demokratie einnehmen. Was fällt dabei auf? Sie scheinen alle wie erwartet zunächst davon auszugehen, dass eine möglichst breite politische Partizipation wünschenswert sei. Doch die Formulierungen lassen aufhorchen: Wenn die Bevölkerung nur zu einem »mehr oder weniger großen Anteil«, in »bestimmtem Maße« oder »irgendwie« Anteil an der Regierung nehmen soll, lässt das ziemlich viel

Raum offen – auch für Zweifel an der Substanz des Bekenntnisses zur Demokratisierung, das Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill und Max Weber jeweils ablegen.

Der Umfang und die Effektivität politischer Partizipation sind auch heute Bestandteil verschiedener Ansätze zur Erklärung von zunehmenden Krisenerscheinungen der liberalen Demokratie – in der heutigen politikwissenschaftlichen Literatur reiht sich eine Krisendiagnose an die nächste.¹ Ich gehe in dieser Arbeit davon aus, dass die Krise der liberalen Demokratie zu einem erheblichen Teil in der Enttäuschung der Bürger:innen² über ihre nicht eingelösten Versprechen begründet liegt. Denn die zentralen Versprechen von politischer und sozialer Gleichheit (vgl. Jörke 2019: 24ff.) sind in der liberalen Demokratie nur teilweise eingelöst: So zeigen etwa die Arbeiten von Armin Schäfer, dass soziale Ungleichheit politische Ungleichheit nach sich zieht (vgl. Schäfer 2015).³ Wie die Studien von Philip Manow und Stephan Lessenich nahelegen, ist dieser Sachverhalt mit Blick auf die Geschichte der Demokratie und ihrer Theorie kein Zufall. Lessenich geht demnach von einer »Dialektik« der liberalen Demokratie aus⁴ und vertritt damit die These, dass in die Geschichte der Demokratisierung zugleich eine Gegenbewegung eingelagert sei, bei der immer wieder sozial benachteiligte Gruppen der Bevölkerung auf der Strecke blieben (vgl. Lessenich 2019: 15). In ähnlicher Weise spricht Philipp Manow von einer »(Ent-)Demokratisierung der Demokratie«, in welcher der sogenannte »Pöbel« stets von der demokratischen Teilhabe ausgeschlossen worden sei (vgl. Manow 2020: 45). Der gleichzeitige politische Einschluss eines Teils der Bevölkerung bei gleichzeitigem Ausschluss eines anderen Teils – des »Pöbels« – sei konstitutiv für die moderne Demokratie (vgl. ebd.: 46).

1 Zu den meistdiskutierten gehören Schäfer/Zürn (2021), Levitsky/Ziblatt (2018), Crouch (2008, 2022), Mounk (2019), Applebaum (2020), Przeworski (2022). Viele der Lösungsvorschläge jedoch offenbaren eine gewisse Ratlosigkeit gegenüber den diagnostizierten Krisenerscheinungen – etwa in Form der Forderung nach mehr Demokratie oder mehr (politischer) Bildung (vgl. Jörke 2022).

2 Ich werde im Folgenden die Geschlechtervielfalt sprachlich abbilden, dabei aber historisch kontextgetreu vorgehen. Es wird immer dann auf diese geschlechtsneutrale Form zurückgegriffen, wenn es sich um heutige oder allgemeine Kontexte handelt. Um anachronistische Aussagen zu vermeiden, werde ich insbesondere bei der Wiedergabe der Schriften von Tocqueville, Mill und Weber jeweils diejenigen Geschlechtergruppen sprachlich abbilden, die die Autoren selbst vor Augen hatten. So wäre es zum Beispiel bei Tocquevilles Äußerungen historisch falsch, auch von Wählerinnen zu sprechen, wohingegen die Einbeziehung der weiblichen Form bei Mill aufgrund seines Engagements für das Frauenwahlrecht geboten ist.

3 So ist auch die Responsivität bei der politischen Beteiligung von ökonomisch und bildungsbiographisch Privilegierten signifikant erhöht (vgl. Gilens 2012, Elsässer et al. 2021, Schäfer/Zürn 2021: 91).

4 Dieser These wird hier nur insoweit zugestimmt, insofern es sich um die *liberale, repräsentative* Demokratie in kapitalistischen Gesellschaften handelt – Lessenich spricht von der Demokratie allgemein.

Im Anschluss an diese Diagnosen zu strukturellen Problemen der modernen Demokratie werde ich in dieser Arbeit die *institutionellen* Aspekte im ideengeschichtlichen Kanon der liberalen Demokratietheorie beleuchten. Meine zentrale These lautet, dass die problematischen Dynamiken von Ausschluss und Benachteiligung spezifischer sozialer Klassen als politische Intention bereits konstitutiv in die Begründung der liberalen Demokratie eingeschrieben sind. Um diese zu begründen, werde ich ihre Demokratietheorien unter dem institutionellen Aspekt betrachten. Institutionen sind nämlich die Elemente einer Demokratietheorie, in der ihr praktischer Gehalt am besten greifbar ist, da sie die Schwelle von der reinen Theorie zur politischen Praxis bilden. Mit anderen Worten: Erst an der Ausgestaltung politischer Institutionen lässt sich bemessen, inwieweit eine Demokratietheorie das Versprechen effektiver und gleicher Partizipation einlöst.

Vor diesem Hintergrund soll erstens geklärt werden, inwieweit die Institutionen liberaler Demokratien die von ihnen politisch und insbesondere normativ erwartete umfassende, gleiche und effektive Partizipation gewährleisten können.⁵ Auch wenn die Auseinandersetzung mit den institutionellen Aspekten kanonischer liberaler Demokratietheorien Aufschluss über die Funktionsweise vieler heutiger Institutionen der liberalen Repräsentativdemokratien bieten kann, liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit auf der *Demokratietheorie*.⁶ Einflussreiche Referenzautoren, die unsere gegenwärtigen Vorstellungen über die Funktionsweise und Legitimität demokratischer Ordnungen nachhaltig prägten, haben bestimmte Abweichungen vom demokratischen Mehrheitsprinzip nicht nur, etwa zum Schutz von Menschenrechten, als notwendig hingenommen, sondern unter Verweis auf den Schutz vor einem demokratischen Despotismus (Tocqueville), der Tyrannei der arbeitenden Klassen (Mill) oder der »irrationalen Macht der Straße« (Weber) mit Nachdruck forciert. Das Beharren auf Menschenrechten oder die Betonung des Minderheitenschutzes gegenüber uneingeschränkter politischer Partizipation allein gibt freilich noch keinen Anlass zur Kritik. Problematisch wird es aber, wenn eine der beiden Seiten zunehmend die Überhand gewinnt: Wenn es, wie die Rede von der »Tyrannei der Mehrheit« suggeriert, politischen Mehrheiten etwa

-
- 5 Zu gleicher und effektiver Partizipation als Versprechen der Demokratie vgl. Jörke (2019: 24ff.) und Kapitel 2 dieser Einleitung. Zu den Defiziten gleicher und effektiver Partizipation aus unterschiedlichen Perspektiven und mit unterschiedlichen Gegenmodellen siehe Landemore (2020), McCormick (2011) und Lorey (2020).
 - 6 Dass die Einsicht in die Funktionsweise heutiger politischer Institutionen begrenzt ist, zeigen schon die große Anzahl an institutionellen Entwürfen kanonischer Autoren, die nicht in die Realität umgesetzt werden konnten, wie zum Beispiel das Pluralstimmrecht und die proportionale Wahl bei John Stuart Mill, das Geschworenengericht und die zweite Parlamentskammer bei Tocqueville in Frankreich oder die Einrichtung einer zweiten Kammer nach dem Vorbild des amerikanischen Senats bei Weber im Kontext der Gründung der Weimarer Republik.

möglich ist, die Geltung negativer Freiheits- und Menschenrechte auszuhebeln, ist das ebenso problematisch wie die fehlende Möglichkeit, an der demokratischen Selbstregierung teilzuhaben und so der Gefahr ausgesetzt zu sein, von einer abgeschotteten politischen Elite »fremdregiert« zu werden. Während die liberale Theorietradition insbesondere die Gefahren umfassender politischer Partizipation betont, droht sie zugleich die Möglichkeiten effektiver politischer Beteiligung über das zur Wahrung der Menschen- und Bürgerrechte notwendige Maß einzuschränken.

Wenn die liberale Demokratie noch eine Zukunft haben und die Demokratietheorie zu ihrem Fortbestand beitragen soll,⁷ ist eine kritische Aufklärung der letzteren über die von ihren historischen Protagonisten vertretenen Auffassungen hinsichtlich umfassender, effektiver und gleicher politischer Partizipation dringend erforderlich. Ihre Vorstellungen, Theorien und Konzeptionen politischer Institutionen spielen dabei eine Schlüsselrolle, weil sie die Übertragung einer Demokratietheorie in die jeweilige historisch-politische Praxis ermöglichen. Erst mit den Vorschlägen zur konkreten Institutionalisierung einer Demokratietheorie kommt ihr praktischer Gehalt zur Geltung. Die Institutionen beinhalten in der Regel neben zahlreichen Aspekten der Ermöglichung von gleicher und effektiver Partizipation auch gewichtige Strategien zu deren Einschränkung: Bei der konkreten Untersuchung, inwiefern politische Institutionen in liberalen Demokratietheorien zu diesem von Lessenich als »dialektisch« benannten Wechselspiel beitragen, zeigt sich jedoch, dass sich die betreffenden Autoren viel ausführlicher und nachdrücklicher mit der Begründung von Einschränkungen auseinandersetzen als mit deren Ermöglichung. Diese Einschränkungen betreffen insbesondere die »unteren Klassen«, die für sie als nicht politikfähig und zudem als politische Gefahr für bürgerliche Interessen wie dem Schutz des Privateigentums wahrgenommen werden. Die *Leitidee*⁸ der Institutionalisierung der liberalen Demokratie bei Tocqueville, Mill und Weber ist somit die der *defensiven Demokratisierung*⁹: Alle drei Theoretiker gehen davon aus, dass die Demokratisierung als historische Tendenz nicht mehr aufzuhalten ist. Doch das bedeutet nicht, dass sie dem demokratischen Prinzip vertrauen. Vielmehr legen sie eine Reihe institutioneller Modifizierungen vor, die ihrem Beitrag zur Demokratisierung einen defensiven Charakter gegenüber der gleichen und

7 Die Zeichen dafür stehen schlecht, wie Selk (2023) gezeigt hat.

8 Siehe dazu Hauriou (1965: 36ff.). Auf die Funktion der Leitidee bei der Institutionalisierung der Demokratie werde ich auf später eingehen.

9 Dieser Begriff geht auf Glenn E. Robinson zurück, der mit ihm für die Demokratisierung Jordaniens beschreibt, wo das Regime zwar »sufficient reform to assure its political longevity« unternahm, stets jedoch »without altering the core structures of power in Jordan« (Robinson 1998: 388). Ich danke David Salomon für diesen Hinweis.

effektiven Partizipation verleihen, um die bestehenden gesellschaftlichen Machtstrukturen und Rechtsprinzipien wie das Privateigentum nicht zu gefährden.

Zunächst konkretisiere ich das Vorhaben durch die Bestimmung zentraler Schlüsselkategorien und gebe dabei einen Einblick in den Forschungsstand. Im Anschluss daran lege ich die damit verbundene methodische Herangehensweise dar. Schließlich führe ich in das demokratietheoretische wie auch institutionelle Denken der drei Referenzautoren ein, begründe meine Auswahl und analysiere erste »Meilensteine« ihrer theoretischen Reflexion historischer Demokratisierung.

1 Liberale Demokratie

Den Begriff der liberalen Demokratie auf den Punkt zu bringen, gestaltet sich äußerst schwierig, weshalb diese Versuche in der Regel entweder nicht ohne starke Vereinfachungen auskommen oder einen äußerst hohen Allgemeinheitsgrad aufweisen. Liberale Demokratie umfasst einerseits wie etwa bei Habermas ein spezifisches Modell des politischen Prozesses in Demokratien (vgl. Habermas 1996), andererseits aber auch ganz allgemein die moderne Demokratie »westlicher« Prägung. Laut Habermas besteht die Aufgabe des politischen Prozesses nach dem spezifisch liberalen »normativen Modell« der Demokratie in der Aggregation unterschiedlicher Privatinteressen (vgl. ebd.: 277). Dieses stehe im Gegensatz zum republikanischen Modell, das ein Primat gemeinschaftlicher politischer Willensbildung einem prozedural orientierten Verständnis vorzieht (vgl. ebd.: 277f.). In diesem stark vereinfachten Modell stünden die individuellen »vorpolitischen« Präferenzen der Bürger:innen im Zentrum (vgl. Schaal/Heidenreich 2016: 58), deren Wahlentscheidungen denen von eigeninteressierten Marktteilnehmern entsprechen. Dieses normative Modell kann als Idealtyp des liberalen Demokratieverständnisses gelten. Kein anderes Theorieparadigma hat das kulturelle Selbstverständnis der Moderne und damit auch der modernen Politik so stark geprägt wie der Liberalismus (vgl. ebd.: 60). Die ursprünglich in Opposition zum absolutistischen Staat und kirchlichen Institutionen aktiven liberalen Akteure rückten im Laufe der Zeit die individuelle Handlungsfreiheit in den Mittelpunkt (vgl. Held 2009: 59).¹⁰ Dementsprechend lassen sich Autoren, die die Herausbildung der modernen Demokratie theoretisch begründet haben,¹¹ meist dem liberalen Theorieparadigma

10 Insgesamt vereine alle liberalen Ansätze »the advocacy of a constitutional state, private property and the competitive market economy as the central mechanisms for coordinating individuals' interests« (ebd.: 59).

11 Hiermit sind die Begründungen unter Rückgriff auf den Begriff der Demokratie gemeint und nicht die Setzung der Grundlagen. Ironischerweise, so Vorländer, wurde die Demokratie theoretisch begründet, ohne dass von ihr die Rede war (vgl. Vorländer 2003: 47).

zuordnen. Zumeist vertreten sie das normative Konzept der (negativen) Freiheit und geben dem Schutz des bürgerlichen Individuums vor staatlicher Aktivität eine hohe Relevanz.¹² Darauf beruht die Entwicklung, dass im heutigen Sprachgebrauch »liberale Demokratie« als Synonym für das gegenwärtige politische System europäischer und nordamerikanischer Prägung verwendet wird. Wenn in dieser Arbeit also von der »liberalen Demokratie« die Rede ist, ist damit die moderne Demokratie im Allgemeinen gemeint, mit dem wichtigen Zusatz, dass diese maßgeblich durch das liberale Modell und seine theoretischen Vertreter um den zentralen Begriff der negativen Freiheit begründet wurde.

Heute existierende liberale demokratische Systeme folgen jedoch ebenso wenig strikt dem Idealtyp nach Habermas, wie die Theorien liberaler Demokratie selbst. Vielmehr ist von einer Vermischung unterschiedlicher Konzeptionen die Rede, nach der liberale Demokratien und Demokratiekonzeptionen ebenso republikanische¹³ Elemente aufweisen (vgl. Vorländer 2003: 37ff.), die miteinander in einem Spannungsverhältnis stehen (vgl. Jörke 2019: 29, Mouffe 2000: 2ff.). Damit stehen liberale Demokratien vor einem Dilemma. Während sie im generisch republikanischen Sinne die Partizipation aller Bürger:innen am politischen Prozess betonen, priorisiert ihre liberale Interpretation zuvorderst die Wahrung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit.¹⁴ Ein Blick auf die historisch-konkrete Vermittlung von Rechtsstaatlichkeit und Volkssouveränität zeigt, dass hier soziale Konflikte, insbesondere um das Privateigentumsrecht, eine zentrale Rolle spielen. So versteht Macpherson unter dem Begriff der *liberalen Demokratie* eine demokratische Regierungsform, die für eine in Klassen gespaltene Gesellschaft konzipiert ist (vgl. Macpherson 1983: 19). Ersichtlich werde dies beispielsweise in der Einführung des allgemeinen (zunächst Männer-)Wahlrechts, das ab dem Zeitpunkt möglich war, an dem die besitzenden Klassen sicherstellen konnten, dass dies nicht zu einem Umsturz der Eigentumsordnung führen würde (vgl. ebd.: 20) – was nicht heißt, dass der zugrunde liegende Konflikt damit vollständig eingeebnet wurde. Auch für die heutige liberale Demokratietheorie besteht die Aufgabe darin, Vermittlungsmechanismen für den Umgang mit dem Widerspruch von »Volkssouveränität« und individuellen bürgerlichen Rechten bzw. dem liberalem, das Privateigentum garantierenden Verfassungsstaat zu finden (vgl. Fuchs 1998: 167).

12 Einen Überblick gibt von Beyme (2013), der unter dieser Bezeichnung nahezu sämtliche nach 1789 publizierende Autoren einreicht, die die moderne Demokratie geprägt haben, wie zum Beispiel Emmanuel de Sièyes, Benjamin Constant, James und John Stuart Mill, Jeremy Bentham, Alexis de Tocqueville, Émile Durkheim und Max Weber.

13 Andersherum sind republikanische Theorien nicht automatisch demokratisch, vgl. dazu die Beiträge im Band von Krause/Jörke (2023).

14 Kielmansegg hat diesen Zusammenhang als Paradox formuliert: Volkssouveränität gelte als »Grundstein fast aller Verfassungen« (1977: 9), aber in keinem Staat der Welt herrsche das Volk wirklich als Souverän.