

eingeschränkt wird, stellt sich die Frage, ob Mill überhaupt Institutionen vorsieht, die dem Prinzip demokratischer »Selbstregierung« gerecht werden sollen.

6 Zentrale und kommunale Institutionen

Was heute in der Politikwissenschaft als »Regieren in Mehrebenensystemen« oder »multi-level-governance« bezeichnet wird, ist zwar unter diesem Allgemeinbegriff noch kein Thema politiktheoretischer Auseinandersetzungen im 19. Jahrhundert gewesen. Dennoch formuliert Mill in den *Betrachtungen über die Repräsentativregierung* einige Überlegungen, die diesen Vorstellungen ziemlich nahe kommen. Vor allem geht es ihm hier um die richtige Balance zwischen Lokal- und Zentralregierung. Generell kann man sich dabei an der Einordnung von Thompson orientieren, der mit der Zentralregierung bei Mill eher das *principle of competence* und mit der lokalen Regierung eher *das principle of participation* identifiziert – zugleich aber betont, dass keine der einzelnen Regierungsebenen ein »Monopol« auf die Verkörperung eines dieser Prinzipien hat. So würden die beiden Ebenen, wenn auch bei unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, beide Prinzipien bedienen (vgl. Thompson 1976: 130). Thompson zufolge wurde Mill zu Unrecht als Befürworter stärkerer Zentralisierung betrachtet.¹⁶⁵ Stattdessen seien viele seiner Positionen diesbezüglich von Tocqueville übernommen, wie etwa die Befürwortung des Föderalismus nach amerikanischem Vorbild oder der starke Fokus auf lokale Institutionen im Hinblick auf Partizipation und Erziehung (vgl. ebd.: 131f.).¹⁶⁶ Mill selbst nennt in seiner Autobiographie als die wichtigsten von Tocqueville übernommenen Einsichten die sogenannten »Gefahren der zahlenmäßigen Mehrheit für die Demokratie« (AB: 156) und die Gefahren der Zentralisation (vgl. AB: 156f.) in einem Zug.¹⁶⁷ Betrachtet man seine Argumente für die Dezentralisierung und die lokale Selbstregierung im Lichte der von ihm befürchteten »Klassengesetzgebung« der arbeitenden Klassen, so lautet mein Argument, dass diese beiden Punkte nicht zufällig von Mill gemeinsam genannt werden:

-
- 165 So lege Mill etwa mehr Wert auf Dezentralisierung als Bentham und habe sich schon selbst überrascht von solchen Zuschreibungen gezeigt (vgl. ebd.: 131).
- 166 Die Vertreter eines »aristokratischen Liberalismus«, zu denen laut Kahan beide zu zählen sind, vereint in diesem Zusammenhang das Ideal der Dezentralisierung zugunsten von lokaler Selbstregierung (vgl. Kahan 1992: 114).
- 167 Siehe dazu auch Mill (2013d: 205). Obwohl Mill selbst Tocqueville als Ursprung dieser Gedanken angibt, ist davon auszugehen, dass auch umgekehrt Tocquevilles Gedanken von Mill inspiriert waren (vgl. Pappé 1964: 230). Insgesamt ist Mills Auseinandersetzung mit dem Zentralismus weniger im Kontext der britischen Debatte verortet. Stattdessen bezieht er sich neben Tocqueville auf Autoren aus Frankreich (wie im Aufsatz *Zentralisierung* auf Charles Dupont-White und Odilon Barrot), wo die Zentralisierung um die Hauptstadt Paris historisch eine zentrale Rolle einnimmt.

Während die Verlagerung der Partizipation auf die lokale Ebene vordergründig zur Zunahme effektiver Partizipation beitragen kann, steckt in diesem Zugeständnis, wie bei Tocqueville, immer auch mindestens ein einschränkendes Motiv mit Blick auf Effektivität der Partizipation der »unteren Klassen«.

Die Verlagerung der Regierungstätigkeit von der Zentralregierung zu kleineren regionalen Körperschaften wird von Mill sowohl in Bezug auf die »kleinsten« kommunalen Einheiten als auch mit Blick auf die föderale Organisation des Staates aufgegriffen. Schon das praktische Argument in Bezug auf die Größe moderner Territorialstaaten spricht für Mill bereits in bestimmten Fällen für die Notwendigkeit einer Föderation, weil diese Staaten so weitläufig und regional so divers seien, dass sie nicht mehr zentral regierbar wären (vgl. BR: 263). Dies habe in erster Linie sicherheitspolitische Vorteile, sowohl zur Erhaltung des inneren Friedens zwischen den Bündnisstaaten als auch zur besseren Verteidigung nach außen (vgl. BR: 254). Dabei müsse die Bundesregierung einer Föderation die Kompetenz besitzen, Gesetze aufzustellen, die (wie in den USA) die einzelnen Bürgerinnen und Bürger direkt betreffen und nicht (wie im Deutschen Bund) den Einzelregierungen indirekte und im Effekt wirkungslose Beschlüsse auferlegen (vgl. BR: 256).

Föderale Institutionen sind nur indirekt für die Frage nach gleicher und effektiver Partizipation relevant. Diese ist vor allem von jenen Institutionen betroffen, die laut Mill mit dem Föderalsystem einhergehen. So werde ein Verfassungsgericht benötigt, das bei Konflikten zwischen Einzel- und Bundesregierung schlichten könne. Auch wenn es Mill zufolge nicht selbst aus eigener Motivation, sondern erst nach Anrufung durch die Konfliktparteien in Aktion treten dürfe, zementiert seine Begründung die Vorherrschaft gebildeter Minderheiten, die schon in anderen institutionellen Einrichtungen zutage getreten ist. Demnach sei nicht nur der Wunsch nach Schlichtung eines Konflikts, sondern wie bei Tocqueville auch »ein unbedingtes Vertrauen in die geistige Überlegenheit der Richter« (BR: 259) der Grund, die Angelegenheit an das Verfassungsgericht zu leiten. Dies entspricht dem bekannten Muster der Delegation wichtiger politischer Entscheidungen an eine aufgrund ihrer Bildung überlegenen Elite, die für Mill das zentrale Argument für die Einschränkung effektiver Partizipation der (vermeintlich) »ungebildeten« Klassen darstellt. In diese Richtung geht auch sein Vorschlag einer zweiten föderalen Parlamentskammer, die nach dem Vorbild des amerikanischen Senats durch die Einzelstaaten besetzt wird.¹⁶⁸ In dieser würde, wie bereits an anderer Stelle (siehe Abschnitt 5.4) be-

168 Handelt es sich jedoch bei diesen regionalen Provinzen um Kolonien, so ist Mill nicht bereit, ihnen eine Repräsentation in einem solchen Gremium zuzugestehen. Er gesteht zwar ein, dass für Kolonien ein Nachteil entsteht, wenn sie etwa an einem Krieg teilnehmen, für den sie nicht gestimmt haben (vgl. BR: 269) und hält es auch für moralisch geboten, dass diese sich perspektivisch vom Mutterstaat loslösen können (vgl. BR: 270). Dennoch überwiegen für Mill die Vorteile einer Aufrechterhaltung der »losen Verbindung« (BR: 270f.) zwischen den Kolonien und dem Mutterstaat. Neben globalen moralischen Argumenten wie der dadurch

schrieben, im Vergleich mit einem direkt gewählten Parlament eine »Anhebung des Qualifikationsniveaus« (BR: 261f.) stattfinden. Einziger Grund dafür ist die indirekte, zweistufige Wahl: Die Senatsmitglieder würden »von exklusiven Gremien, nämlich den Legislativversammlungen der Bundesstaaten gewählt werden« (BR: 262), wobei Mill betont, dass »deren Entscheidung aus den bereits genannten Gründen [ihre gehobene Bildung] eher auf eine hervorragende Persönlichkeit fällt als die des Volkes« (BR: 262). Eine trotz der beschworenen Eigenständigkeit der Einzelstaaten herrschende kognitive Hierarchie des Zentrums gegenüber der Peripherie wird somit bei Betrachtung der Institutionen des Verfassungsgerichts und der föderalen Parlamentskammer offenkundig. Mill markiert diese Differenz anhand seiner Unterscheidung englischen von der französischen (zentralistischen) politischen Kultur: »Aufgeklärte Engländer standen der wirklichen Verwaltung lokaler Angelegenheiten durch eine zentrale Behörde nie feindlicher gegenüber als gegenwärtig. Die von ihnen akzeptierte Zentralisierung ist vielmehr eine des Wissens und der Erfahrung statt eine der Macht.« (Mill 2013d: 230) Wenngleich die Forderung der Regelung regionaler Angelegenheiten auf der entsprechenden Ebene effektiver Partizipation zuträglich sein wird, fügt Mill mit der Wissenshierarchie zwischen Zentrum und Peripherie ein Element ein, dass trotz der Beteuerung, dass die Macht bei den Regionalparlamenten liege, das Treffen von Grundsatzentscheidungen stets im Zentrum bei denjenigen Akteuren platziert, die er als besonders qualifiziert betrachtet.

Mit dieser Wissenshierarchie ist bei Mill dennoch keine generelle Abwertung der regionalen und insbesondere der *kommunalen* Institutionen verbunden. Zwar stellt er im Einklang mit der beschriebenen Wissenshierarchie als Schwäche der kommunalen Institutionen fest, dass sie auf diese Weise nicht die weisesten Persönlichkeiten aggregieren können, wie es bei nationalen Parlamenten der Fall sei: »[...] I do not know any rule more important than that you should never have a popular representative assembly on a small area, for if you do, it will be impossible to have skilled administration« (CW XXVIII: 292). So sei es vorzuziehen, von einem Minister abhängig zu sein, bei dem davon ausgegangen werden könne, dass »ein gewisses Maß an Wissen, Kultiviertheit und Aufmerksamkeit sowie eine eingelebte Achtung der Meinungen zu erwarten« (Mill 2013d: 229) sei, wohingegen man in den lokalen Institutionen davon ausgehen müsse, »Sklave ordinärster Vorurteile zu sein, engerer, verzerrter und kurzsichtiger Ansichten der Einwohnerschaft kleiner Städte oder einer Gruppe von Dörfern« (ebd.).

erhofften Sicherung des Weltfriedens sieht Mill in der Verbindung der Märkte zwischen Kolonien und Mutterland einen zentralen Vorteil (vgl. BR: 271). Zudem habe insbesondere der Kolonialbesitz Großbritanniens den Vorteil, »im Urteil der Welt den moralischen Einfluss und das Gewicht des Staates zu verstärken, der sich von allen bestehenden Staaten am besten auf den Umgang mit der Freiheit versteht« (BR: 271). Zur kritischen Auseinandersetzung mit Mills Befürwortung des Kolonialismus siehe Pitts (2006, 2009) und Parekh (1995).

Trotzdem sprechen für Mill einige praktische Argumente für eine Stärkung der kommunalen Institutionen. So könne die Zentralregierung unmöglich alle Aufgaben bewältigen, die die lokale Ebene betreffen und wäre durch den enormen Zeit- und Organisationsaufwand gelähmt (vgl. BR: 228). Auch wenn die Kommunalregierung der Zentralregierung an Wissen und Fähigkeiten unterlegen sei, hätten kommunale Behörden ein unmittelbareres Interesse an den Ergebnissen und seien daher in lokalen Belangen effizienter – sowohl in der Durchführung von Regierungsaufgaben als auch in der Kontrolle lokaler Beamter (vgl. BR: 240f.). Im manchen der Detailfragen könne die Kommunalregierung der zentralen sogar überlegen sein (vgl. BR: 241). So gewinnt Mills Vorstellung eines *Subsidiaritätsprinzips* Konturen: Die an intellektuellen Fähigkeiten überlegene Zentralregierung ist für die Entscheidungen über die Grundprinzipien des Regierungshandelns zuständig, wohingegen die lokalen Regierungen für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung dieser Prinzipien verantwortlich sind (vgl. BR: 239ff.).¹⁶⁹

Mill sieht in der erhöhten Kompetenz bei Entscheidungen über lokale Angelegenheiten einen Vorteil kommunaler Institutionen. Durch die Nähe zum Alltagsleben der Bevölkerung seien sie prädestiniert, mehr Partizipation zu ermöglichen, die über den bloßen Wahlakt hinausgeht. Durch die insgesamt hohe Anzahl der zu vergebenen Ämter auf lokaler Ebene werde es Vielen ermöglicht, ein solches auszuüben. Kommunale Repräsentativ- und Verwaltungsinstitutionen sind für ihn daher bei der Verwirklichung des *protective goal*, vor allem aber des *educative goal* von zentraler Bedeutung. Sie sind sogar das *wichtigste* Instrument zur politischen Erziehung der Bürgerinnen und Bürger (vgl. BR: 229). So wird auch deutlich, warum Mill die Überlegenheit der nationalen Institutionen so stark betont: Insbesondere die nationale politische Führung sei prädestiniert dafür, das *educative goal* durch eine vermeintlich überlegene Elite umzusetzen (vgl. Krouse 1982: 530). Indem die Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene direkt in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden, zeigt sich Zakaras zufolge, dass die »substanzielle« Partizipation auf lokaler Ebene sie erst dazu befähigt, zu einer verantwortungsvollen Politik auf nationaler Ebene beizutragen (vgl. Zakaras 2007: 208).

Die »substanzielle« Partizipation auf lokaler Ebene ist für Mill kein Selbstzweck, sondern dient in erster Linie der möglichst breiten Integration in das *Bildungsvorhaben*, das er verfolgt. Weil nicht gleiche und effektive Partizipation, sondern Bildung an erster Stelle steht, hält Mill daher auch die Einführung des Pluralstimmrechts auf kommunaler Ebene für umso wichtiger (vgl. BR: 231) – schließlich ge-

169 Als Abgeordneter setzte sich Mill selbst etwa für eine Aufteilung der Regierung der Stadt London auf mehrere nach den Parlamentswahlkreisen aufgeteilte Kommunalregierungen ein (vgl. CW XXVIII: 273f.). Während diese über Angelegenheiten entscheiden sollten, die nicht die ganze Stadt betreffen, würde die Londoner Zentralbehörde über jene Fragen entscheiden, die alle Wahlkreise betreffen (vgl. CW XXVIII: 275).

währleiste es, dass auch in den kommunalen Repräsentativkörperschaften vor allem diejenigen Persönlichkeiten sitzen, die den Wählenden intellektuell überlegen seien (vgl. BR: 235). Hinzu kommt bei der Begründung noch ein weiterer Aspekt: Mill betrachtet es auf dieser Ebene – noch expliziter als bei nationalen Parlamentswahlen – als gerecht, wenn die Stimmenanzahl nach Reichtum, in diesem Fall nach der Eingruppierung in Steuerklassen, vergeben werde (vgl. BR: 231). Die Partizipationszugeständnisse haben für Mill auch auf der kommunalen Ebene Grenzen. Das Wahlrecht sollte nämlich nur besitzen, wer auch Steuern zahlt: Nur die Bürgerinnen und Bürger, die mit ihrem eigenen Anteil die Ausgaben mitfinanzieren, über die im Kommunalparlament entschieden wird, sollten ein Mitspracherecht über ihre Verwendung erhalten – je höher die Steuerlast, desto umfassender das Mitspracherecht (vgl. BR: 231).¹⁷⁰

Dementsprechend sieht Mill kommunale Partizipation auch nicht als reines Mittel der »Einmischung« der wahlberechtigten Bevölkerung in die öffentlichen Angelegenheiten. So bestehe der Vorteil der Gemeindeinstitutionen Neuenglands, wie er im Anschluss an Tocqueville ausführt, »nicht nur in der *Hervorbringung*, sondern zumindest gleichermaßen in der *Regulierung* des Geists der Einmischung in öffentliche Angelegenheiten« (AW 4: 108, Herv.i.O.). Der erzieherische Effekt der Beteiligung an den kommunalen politischen Entscheidungen soll seiner Ansicht nach auch eine Einschränkung der Forderungen an die Politik, ob auf nationaler oder lokaler Ebene haben – *verantwortungsvolle* Beteiligung lautet bekannterweise das Credo. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass Mill daran interessiert ist, die Regierungstätigkeit auf lokaler Ebene auf ein Minimum zu reduzieren. So geht er davon aus, dass der »öffentliche Geist« und die Bereitschaft zur Eigeninitiative bei der Planung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch eine starke Zentralregierung »erstickt« werde: »In unserem nichtzentralisierten Land jedoch wird sogar ein öffentliches Bedürfnis wie das nach Rettungsbooten durch private Freigiebigkeit befriedigt, nämlich vermöge einer freiwilligen Vereinigung.« (Mill 2013d: 226) Durch die Übertragung an die private Finanzierung werden diese Leistungen, zu denen Mill auch die Förderung der Universitäten und Schulen, der Künste und klassischer Infrastruktur zählt (vgl. ebd.: 227), *entpolitisiert*. Die Erzählung einer von Mill angestrebten substanziellen und effektiven Beteiligung der lokalen Bevölkerung an den kommunalen politischen Entscheidungen weist hier Brüche auf.

Nicht überraschend ist daher, dass Mill in seiner Rezension des ersten Bandes von Tocquevilles *Über die Demokratie in Amerika* zustimmend bekräftigt, dass dieser

170 Wichtig ist für Mill jedoch, dass die Sitze durch die Wahl der lokalen Bevölkerung besetzt werden und nicht wie die »aristokratisch« besetzten lokalen Gerichtshöfe (*Quarter Sessions*) durch die Krone an die lokalen Großgrundbesitzer vergeben werden (vgl. BR: 231).

die »örtliche Demokratie für die Schule und für das Sicherheitsventil der Demokratie im Staat« (AW 4: 111) halte. Was ist mit dem »Sicherheitsventil« gemeint? Für Mill liegt in der lokalen Begrenzung der kommunalen Partizipation der Grund dafür, ihr »eine breite demokratische Basis zu geben, da nämlich die Gefahren geringer und die Vorteile in Bezug auf Erziehung und Bildung des Volkes in mancher Hinsicht noch größer sind« (BR: 230f.). Mit anderen Worten: lokale Partizipation fungiert als »Sicherheitsventil«, weil die ungezügelten »Massen«, deren Exzesse Mill fürchtet, nicht so großen Schaden anrichten können wie in der nationalen Politik. Viel wichtiger ist ihm in diesem Zusammenhang die Kombination von Erziehung und Beschränkung der Effektivität der Partizipation in kommunalen Institutionen:

»Hinzuzufügen ist, dass durch dies Gemeindeämter, die von höheren Schichten gewöhnlich nicht angestrebt werden, jene so wichtige politische Bildung, deren Vermittlung sie dienen, in die unteren Schichten der Gesellschaft hineingetragen wird. Da also geistige Erziehung von der Kommunalpolitik in viel höherem Maße zu erwarten ist und da andererseits hier von der Qualität der Verwaltung nicht so fundamentale Interessen abhängen, scheint es gerechtfertigt, dem ersten Gesichtspunkt größeres Gewicht beizumessen und ihm gegenüber den zweiten häufiger hintanzustellen, als dies in Fragen der allgemeinen Gesetzgebung und bei der Verwaltung von Reichsangelegenheiten zulässig ist.« (BR: 230)

Auch in seinen Anmerkungen zur Niederschlagung der Pariser *Commune* 1871 betont Mill diesen Aspekt. Gerade weil die sozialistische *Commune* lokal organisiert bzw. auf die lokale Ebene beschränkt gewesen sei, steht er ihr nicht so ablehnend gegenüber wie anderen Versuchen, über öffentliche Institutionen sozialistische Politik umzusetzen.¹⁷¹ In der Schrift *Über Sozialismus*, in der er sich intensiv mit den sozialistischen Ideen Englands und Frankreichs auseinandergesetzt hat, kommt er dementsprechend auch zu dem Schluss, dass er all jene örtlich und zeitlich begrenzten sozialistischen »Experimente« nicht ablehnt, wohl aber alle Versionen eines staatlichen Sozialismus, vor allem wenn diese aus einer Revolution hervorgingen (vgl. ÜS: 85ff.). Im Gegensatz zu den beteiligten Akteuren ist so auch die *Commune* für ihn nicht viel mehr als ein *Experiment*, das aufgrund seiner lokalen Begrenzung nur einen begrenzten Schaden verursachen kann, wenn es schief läuft (vgl. CW XVII: 1865).¹⁷²

171 Mills Haltung zur Pariser *Commune* unter institutionellen Gesichtspunkten habe ich an anderer Stelle (Meyer 2021) dargelegt.

172 In diesem Sinne ist auch Mills Eintreten für den genossenschaftlichen Sozialismus zu verstehen (vgl. ÜS: 99ff. und AW 3.2: 228ff.). Dieser ist in seinen Ausmaßen auf eine noch kleinere Einheit – den einzelnen Betrieb – beschränkt und verspricht so noch weniger Risiko für die politische und wirtschaftliche Gesamtordnung.

Somit kann zwar festgehalten werden, dass Mill sich für eine Erweiterung der Partizipation auf lokaler Ebene stark macht. Diese befürwortet er jedoch gerade aufgrund der Beschränkung ihrer Auswirkungen auf im Lokalen, sodass sie nicht die Ordnung auf nationaler Ebene gefährden können. Der Zuwachs an Partizipation in den lokalen politischen Institutionen wird aus Sicht der »unteren Klassen« auf diese Weise mit dem Verlust des Anspruchs auf Effektivität derselben bei großen Fragen von nationaler Relevanz konterkariert. Mill erhofft sich außerdem, dass die im Partizipationsprozess geläuterten Bürgerinnen und Bürger einsehen, wie voraussetzungsvoll die Teilnahme an politischen Entscheidungen ist und diese dementsprechend bereitwillig denjenigen überlassen, die Mill als kultiviert und gebildet beschreibt. Wie Krouse zusammenfasst, würde eine »radical theory of representative democracy« (Krouse 1982: 531) dagegen danach streben, die Partizipation auf lokaler *und* nationaler Ebene zu maximieren, was auf letzterer eine stärkere Mandatsbindung zur Folge haben müsste. Die von Mill favorisierte Lösung laufe hingegen darauf hinaus, ein starkes *trustee*-Konzept auf nationaler Ebene mit einer größeren Partizipationszusage auf der politisch weniger bedeutenden kommunalen Ebene zu erkaufen (vgl. ebd.: 531).

7 Zwischenfazit

Anders als Tocqueville, der seinen Begriff der liberalen Demokratie noch aus den USA importieren musste, konnte Mill bereits auf jahrelange Auseinandersetzungen um Begriff und Praxis der Demokratie zurückgreifen. Er erlebte die erste Hochphase der Industrialisierung in deren Vorreiterland Großbritannien ebenso wie erste Formen einer organisierten Arbeiterbewegung. Vor diesem Hintergrund stellte sich für ihn die Aufgabe, wie Macpherson (1983: 19) es formuliert hat, eine Form von Demokratie zu entwickeln, die in der Lage sei, die in Klassen gespaltene Gesellschaft zu regieren und dabei den sozialen Frieden zu erhalten. Seine Umsetzung der Leitidee der defensiven Demokratisierung bedeutete für ihn letztendlich eine Abkehr vom Begriff der Demokratie, wie ihn die *radicals* um Bentham und Mills Vater James vertraten. Inspiriert von Tocqueville spricht Mill stattdessen von einer »modifizierten« Form der Demokratie, die eine Reihe von institutionellen Elementen enthält, die die effektive Partizipation der »unteren Klassen« einschränken. Dennoch ist er wie Tocqueville überzeugt davon, dass die Demokratisierung einen entwicklungshistorischen Meilenstein markiert, hinter den es keinen Weg zurück mehr geben könne. Im Gegensatz zu Tocqueville weisen jedoch die Elemente seiner Institutionenpolitik keinerlei positiven Bezüge auf das aristokratische Zeitalter auf. Mill wendet die liberale Demokratietheorie mitsamt ihren Einschränkungen damit gen Zukunft: An die Stelle des bei Tocqueville noch vorhandenen Nachtrauerns gegenüber dem aristokratischen Zeitalter ist Mills »aristokratischer Liberalismus« (Kahan 1992) voll und