

5 Parlamentarische Institutionen

Ein zentraler Bestandteil des modernen Demokratiebegriffs Tocqueville'scher Prägung ist die Abkehr von »reinen«, direkten Formen demokratischer Partizipation, wie sie etwa in der griechischen Antike oder bei Jean-Jacques Rousseau praktiziert und angestrebt wurden. Während Tocqueville in Amerika auch in den frühen Stadien der Gemeinden die Selbstregelung der lokalen Angelegenheiten beschreibt (vgl. DA: 47), gehört die »reine« Demokratie für ihn der Vergangenheit an: Nur repräsentative Demokratien würden dem »modernen Geist« entsprechen, wie er anhand des Beispiels der Schweiz erläutert (vgl. Tocqueville 2006b: 168). Diesen Wandel in der Demokratiegeschichte hat Manin ausführlich beschrieben: Die Repräsentation galt lange Zeit als ein aristokratisches und nicht als ein demokratisches Prinzip, weil sie anders als das im antiken Griechenland angewendete Losverfahren dafür Sorge trug, dass eine kleinere, elitäre Züge aufweisende Gruppe von Bürgern mit den Gesetzgebungs- und Regierungsaufgaben betraut werden konnte (vgl. Manin 2007: 133).²⁹

Auch für Tocqueville ist es, wie oben beschrieben, erstrebenswert, möglichst kleine Gruppen von als kompetent erachteten Persönlichkeiten, die weitgehend vom direkten Einfluss des Volkes abgeschirmt werden, mit den Regierungs- und Gesetzgebungsgeschäften zu betrauen.³⁰ Neben der Demokratie hat Tocqueville die Existenz eines gewählten, in großen Teilen aus dem Bürgertum zusammengesetzten Parlaments als eine historische Entwicklung betrachtet, hinter die kein Weg mehr zurückführt. Dies spiegelt sich auch in seiner Biographie wider, denn Tocqueville war selbst von 1839 bis 1851 Parlamentsabgeordneter. Seine Auseinandersetzungen mit dem Parlamentarismus fokussierten sich daher vor allem auf die Kontrolle der Macht der Legislative mittels einer zweiten Kammer. Zudem war ihm die Sicherung der Unabhängigkeit der einzelnen Abgeordneten vom direkten Einfluss ihrer Wähler ein wichtiges Anliegen.

29 Zur Einführung in den französischen Debattenkontext zur Repräsentation in Tocquevilles Zeit siehe Krause (2017a: 69–72).

30 Die Tatsache, dass Tocqueville im Kontext der Debatten seiner Zeit einer der wenigen war, die nach Möglichkeiten der besseren Einbindung der einzelnen Bürger in politische Prozesse fragten (vgl. Krause 2017a: 73), widerspricht dabei nicht seinem Ziel der Abfederung und institutionellen Einhegung der von ihm erwarteten Demokratisierung, da sie sich nur auf Bereiche mit begrenztem Einfluss bezieht, wie ich vor allem in den Abschnitten zu lokalen Institutionen (siehe Abschnitt 7.2) und zu den Geschworenengerichten (siehe Kapitel 8) zeigen werde.

5.1 Bikameralismus

Tocquevilles Favorisierung eines Zwei-Kammer-Systems ist auf seine Erkenntnisse der Reise in die USA zurückzuführen. Mit dem amerikanischen Senat lernte er dort eine nicht-aristokratische zweite Parlamentskammer kennen (vgl. DA: 96), die er explizit von einer aristokratischen wie dem britischen Oberhaus abgrenzt (vgl. Watkins 2003: 89). Für das demokratische Zeitalter hielt er es für angemessen, dass in den beiden Kammern nicht mehr unterschiedliche (Standes-)Interessen, sondern nur noch unterschiedliche individuelle Auffassungen vertreten werden.³¹ Der Senat in den USA fungiere dementsprechend nicht als aristokratisches Gegengewicht innerhalb einer demokratischen Verfassung, sondern diene in erster Linie einer Verlangsamung der Parlamentsarbeit und der Schaffung einer Berufungsinstanz für angestrebte Gesetzesvorhaben (vgl. DA: 96). Während das Repräsentantenhaus eine rein gesetzgeberische Tätigkeit habe, verfüge der Senat als der »große vollziehende Rat der Nation« (DA: 135f.) auch über Kompetenzen, die die Exekutive direkt beeinflussen. So wirke er nicht nur bei der Ausarbeitung der Gesetze mit, sondern fälle auch politische Urteile bei Amtsmissbräuchen und müsse wichtige Personalentscheidungen des Präsidenten bestätigen (vgl. DA: 135f.).

Wie ich bereits gezeigt habe, soll mit der zweistufigen Wahl sichergestellt werden, dass die personelle Zusammensetzung des Senats eine in Tocquevilles Augen höhere Qualität aufweist: Wenn schon »die eine der beiden gesetzgebenden Kammern [...] keine anderen Interessen vertrete als die zweite, sollte sie zumindest eine höhere Weisheit vertreten« (DA: 174). Der amerikanische Senat ist dementsprechend das Vorbild, für das sich Tocqueville in den Beratungen der Verfassungskommission von 1848 einsetzt. In seinen *Erinnerungen* bezeichnet er die Auseinandersetzungen um eine zweite Parlamentskammer als einzige ernsthafte Diskussion der Verfassungskommission. Wie ihm selbst bewusst war (vgl. Watkins 2003: 89 und E: 250f.), richtete er sich mit seinem Vorschlag explizit gegen die herrschende öffentliche Meinung (vgl. Watkins 2003: 87). Deren Ablehnung einer zweiten Kammer war Tocqueville zufolge einem Missverständnis geschuldet, nach dem es keine zweite Kammer geben kann, die nicht zugleich aristokratisch sei. Die USA hätten dagegen bewiesen, dass es nicht auf die Herkunft und Standesinteressen der Senatsabgeordneten ankomme, sondern auf ihre intellektuelle Überlegenheit und die verhältnismäßig kleine Anzahl an Abgeordneten der Kammer.

Als die drei wichtigsten Aufgaben einer zweiten Kammer sieht Tocqueville die Kontrolle der Regierung, die Abmilderung der Auseinandersetzungen zwischen dem Parlament und der Regierung sowie die Verhinderung von schnellen, unüberlegten und radikalen Gesetzgebungsprozessen, zu denen ein Ein-Kammer-Parlament neigen würde (vgl. E: 252 und Watkins 2003: 89f.). Die Einrichtung

31 So lehnte Tocqueville auch jede Form von Mischverfassung ab (vgl. DA: 290).

einer zweiten Kammer dient folglich einer Entschleunigung (vgl. Jörke 2011: 236) und inhaltlichen Mäßigung des Gesetzgebungsprozesses. Wenngleich Tocqueville darauf verweist, dass die zweite Kammer nicht mehr durch die Interessen des Adels geprägt sei, lässt er keinen Zweifel daran, dass sich der amerikanische Senat seines Erachtens ausschließlich aus gebildeten und wohlhabenden Abgeordneten zusammensetzt. Die Verlangsamung der Gesetzgebungsprozesse dient somit der Erhaltung eines *status quo*, in dem den »unteren Klassen« der Bevölkerung kaum institutionalisiertes politisches Mitspracherecht eingeräumt wurde. In diesem Sinne soll durch eine zweite Kammer ebenso einer neuen Revolution vorgebeugt werden: »Without doubt, the two chambers will not prevent revolutions, but they will prevent the bad government which leads to revolutions.« (vgl. Watkins 2003: 90)

5.2 Imperatives Mandat

Ein weiteres Mittel, das bereits vor Tocqueville zur Abschirmung von Entscheidungsfindungen der Regierung von der »Menge« erdacht wurde, ist das »freie Mandat«. Die mit diesem Zweck verbundene Begründung dieser institutionellen Einrichtung geht auf den britischen Abgeordneten und politischen Schriftsteller Edmund Burke zurück. In seiner berühmten *Rede an die Wähler von Bristol* von 1774 wandte er sich, nachdem er einige unpopuläre Entscheidungen getroffen hatte, an das Elektorat seines Wahlkreises, um diese zu rechtfertigen. Darin verwehrt sich Burke autoritativer Weisungen durch die Wähler Bristols: »Ihr Abgeordneter schuldet Ihnen nicht nur seinen beharrlichen Einsatz, sondern auch seine Urteilskraft; und er betrügt Sie, statt Ihnen zu dienen, wenn er sie Ihrer Meinung opfert.« (Burke 2019b: 119) Während Burke noch versuchte, die demokratische Mitbestimmung weitgehend einzuschränken, hat Tocqueville fünfzig Jahre später bekanntlich akzeptiert, dass alle Versuche, die Demokratie zurückzudrängen, zum Scheitern verurteilt sind. Das freie Mandat jedoch wird auch von ihm in ähnlicher Weise gegenüber potenziellen Weisungsansprüchen der Wählerschaft verteidigt.

Die von ihm in den USA beobachtete Tendenz zu einer solchen »imperativen« Auslegung der Abgeordnetenmandate steht bei ihm beispielhaft für eine unzulänglich gehinderte Macht und die mögliche »Tyrannei« der Mehrheit. In diesem Kontext kritisiert er an den amerikanischen Einzelstaaten, dass dort – anders als bei der Bundesverfassung – kaum Vorkehrungen getroffen worden seien, der Macht der Mehrheit etwas entgegenzusetzen. Als Folge davon breite sich die Gewohnheit aus, den Abgeordneten Richtlinien und Verpflichtungen aufzuerlegen, an die sie sich halten müssten. So werde die Macht der Mehrheit unwiderstehlich. Mit Blick auf die Parlamente stellt er fest: »Es ist, als ob die Mehrheit selber auf dem Marktplatz, bloß ohne dessen Getümmel, ihre Beratungen abhielte.« (DA: 285) In diesem Zusammenhang schreibt er 1835 in einem Brief an John Stuart Mill, dass das wichtigste

Problem der modernen Demokratie darin bestehe, geeignetes Regierungspersonal auszuwählen und dabei Vorkehrungen zu treffen, dass dieses möglichst freie Hand in seinen Entscheidungen habe:

»It is much less essential for the partizans of democracy to find means of governing the nation, than to teach the nation to choose the men most capable of governing; and to exercise sufficient influence over the general nature of their government without interfering with their individual acts or means of execution. This is the problem. I am quite convinced that the fate of the modern world depends on its solution.« (Tocqueville 1861: 19)³²

Tocqueville macht keinen Hehl daraus, dass er nur wenigen Menschen die Fähigkeit zur Teilhabe an der Regierung zuspricht. In *Über Demokratie in Amerika* hebt er dafür besonders die Juristen hervor. Ihre qua Ausbildung erworbenen Fähigkeiten und Kenntnisse mache aus ihnen »in der geistigen Schicht eine bevorzugte Klasse« (DA: 304).

Für die USA gesprochen sei es von großem Vorteil, dass dort den »Rechtskundigen« eine außerordentliche Autorität eingeräumt werde, sodass diese gar »die mächtigste Schranke gegen die Verirrungen der Demokratie bilden« (DA: 304) würden. An kaum einer anderen Stelle wird Tocqueville deutlicher darin, wie er gedenkt, diese überlegene »Elite« (wie er sie nennt) gegen den Einfluss der Mehrheit auszuspielen: Positiv rechnet er den Juristen an, »Verachtung für die Urteile der Menge« (DA: 304) zu empfinden. Auch wenn die Rechtskundigen »gewisse Neigungen und Gewohnheiten der Aristokratie« (ebd.) aufweisen können, unterscheidet er sie von der traditionellen Aristokratie (vgl. DA: 305). Ebenso wenig könnten die Rechtskundigen die aristokratische Klasse in ihren Funktionen ersetzen.

6 Zentralisierung

Wenn abgesehen von der Prägung des modernen Demokratiebegriffs ein Aspekt von Tocquevilles Werk besonders hervorgehoben werden kann, ist es das Problem der Zentralisierung. Bereits in *Über Demokratie in Amerika* spielt das Zusammenspiel von Zentralregierung, Einzelstaaten und lokalen Institutionen eine wichtige Rolle. In

32 Auch im föderalen Kontext in einem kurzen Text über die Demokratie in der Schweiz erwähnt er das imperative Mandat, hier in Bezug auf die Bundesversammlung der einzelnen Kantone, ablehnend: »Bei ihnen handeln die Mitglieder der Bundesversammlung nicht nur im Namen der jeweils von ihnen vertretenen Kantone, sondern sie fassen im Allgemeinen keinen Beschluss, der nicht von diesen beantragt oder gebilligt worden wäre. Fast nichts ist ihrem freien Willen überlassen; alle fühlen sich durch ein imperatives Mandat gebunden, das ihnen von vornherein auferlegt wurde.« (Tocqueville 2006b: 174)