

2 Gleiche und effektive Partizipation in der liberalen Demokratie

Mit dem oben genannten republikanischen Anteil der liberalen Demokratie wird in der Regel der Begriff der Volkssouveränität assoziiert (vgl. Habermas 1996: 290). Deren Ermöglichung gilt als eines der zentralen Versprechen der Demokratie (vgl. Jörke 2019: 29). Im skizzierten Spannungsverhältnis bedeutet dies, dass die liberalen Demokratien zur Durchsetzung der rechtsstaatlichen Prinzipien und der Menschenrechte stets Abstriche bei der Verwirklichung der Volkssouveränität machen müssen (vgl. Mouffe 2000: 3f.).¹⁵ Da in dieser Arbeit keine verfassungstheoretische Auseinandersetzung mit dem Begriff der Volkssouveränität stattfinden soll,¹⁶ sondern es um die von den Theoretikern der liberalen Demokratie institutionell zugesandten Möglichkeiten der Mitbestimmung geht, werde ich hier einen anderen Begriff verwenden, der weniger verfassungstheoretischen Ballast enthält: Statt von Volkssouveränität, werde ich von *gleicher und effektiver Partizipation* sprechen. Im Gegensatz zu solchen allgemeinen und umstrittenen Begriffen handelt es sich hierbei um klare Kriterien, an denen man festmachen kann, inwieweit politische Institutionen die Versprechen der Demokratie einlösen. Diese Kriterien hat bereits Abraham Lincoln in der berühmten *Gettysburg Address* zum Ausdruck gebracht, indem er Charakter und Anspruch moderner Demokratie als »government of the people, by the people, for the people« definiert.¹⁷ Dieses demokratische Versprechen ziele sowohl auf politische Gleichheit als auch auf politische Wirksamkeit von Partizipation ab und betone damit gegen oligarchische Tendenzen die Möglichkeit »kollektiver Handlungsmacht« (Jörke 2019: 28f.) – ohne dabei jedoch mit dem Ziel der Wahrung bestimmter Minderheitenrechte notwendige rechtsstaatliche Beschränkungen des Mehrheitswillens zu kassieren.

Der Begriff der effektiven Partizipation wurde maßgeblich von Sidney Verba (1967) geprägt. Verba fasst als »nicht effektive« Partizipation all jene Konstellationen zusammen, in denen Partizipation zwar den Bürger:innen zugestanden wird,

¹⁵ Mouffes Diagnose lautet, dass das Element der Volkssouveränität in gegenwärtigen liberalen Demokratien dadurch bedroht ist, dem liberalen Element der Gewährleistung individueller subjektiver Rechte untergeordnet zu werden (vgl. ebd.: 3f.). Wie die Studien von Ingeborg Maus zeigen, ist der Begriff der Volkssouveränität jedoch oft missverstanden worden: So habe erst der Rechtstheoretiker Carl Schmitt den Begriff mit der staatlichen Regierung verknüpft, wohingegen Maus zeigt, dass er sich vielmehr auf die Legislative bezieht und damit »von jeglicher Gewaltausübung weit entfernt« sowie der »genaue Gegenspieler der gewalthabenden Staatsapparate« (Maus 2011: 8f.) sei. Zur einführenden Problematisierung des Konzepts der Volkssouveränität siehe auch Eberl/Erbentraut (2022: 13ff.).

¹⁶ Diese findet sich zum Beispiel bei Maus (2011), Brunkhorst (2003) und Kielmannsegg (1977).

¹⁷ Siehe dazu Jörke (2019: 24ff.), wobei dort von gleicher und effektiver *Teilhabe* die Rede ist.

aber sie keinerlei Wirksamkeit entfalten können.¹⁸ Verbas Partizipationsbegriff ist jedoch auf die modernen Demokratien beschränkt, was insbesondere auf ihre Eigenschaft als *repräsentative* Demokratien abzielt.¹⁹ Das Prinzip der Repräsentation durch Wahlen gilt als das zentrale konstitutionelle Element liberaler Demokratien (vgl. Powell 2002: 195, Offe 2019a: 235) und ist damit auch für die Frage nach den Partizipationsmöglichkeiten grundlegend. Moderne Demokratien unterscheiden sich in dieser Hinsicht schon deshalb von den antiken, weil eine unmittelbare Demokratie aufgrund der Größe des zu beteiligenden *demos* nicht mehr möglich ist. Während im politischen Denken bis Rousseau damit im modernen Flächenstaat noch keine Demokratie möglich war, da sich nicht alle Bürger:innen beteiligen konnten, deutete sich bereits im Zuge bürgerlichen Revolutionen in Frankreich und den USA eine Umdeutung des Demokratiebegriffs an (vgl. Dingeldey 2022). Diese wurde schließlich explizit auch von Alexis de Tocqueville vollzogen, der unter diesem Begriff nun eine indirekte Partizipation über Parlamentswahlen verstand. Dadurch entsteht im Hinblick auf den Anspruch demokratischer Selbstregierung durch Repräsentation eine »Aporie« der modernen Demokratie,²⁰ die Welsch treffend auf den Punkt ge-

18 Für Verba ist Partizipation nur dann effektiv, wenn sichergestellt ist, dass politische Entscheidungsträger unabhängig von den Positionen der Bürger:innen Policy-Entscheidungen treffen können. Dabei sollen solche Partizipationskonstellationen nicht erfasst sein, in denen die Partizipation Teil eines bestimmten Zeremoniells ist, wie die Teilnahme an regierungsfreundlichen Paraden und Festen. Die Aktivität der Bürger:innen soll ebenfalls nicht auf einen bestimmten Teil des politischen Prozesses wie der Wahl oder auf eine bestimmte Regierungsinstanz beschränkt sein (vgl. Verba 1967: 55f.). Eine zeitgenössische Variante nicht-effektiver Partizipation hat Blühdorn mit dem Begriff der »postdemokratischen Performanz« dargestellt, bei der insbesondere die zeremonielle, »theatralische Dimension« im Mittelpunkt steht: In postdemokratischen Zeiten ginge es darum, »zur Vorstellung zu bringen, was es aus der Perspektive der Emanzipation zweiter Ordnung eigentlich nicht mehr gibt und auch nicht geben soll, was aber doch auch nicht aufgegeben werden kann, sondern im Gegenteil sogar in radikalisierte Weise eingefordert wird« (Blühdorn 2013: 173).

19 Dass diese Eigenschaft erst in der modernen Politik als demokratisch gilt, hat Manin (2007) dargelegt. Verbas Begriff effektiver Partizipation weist damit im Hinblick auf die Effektivität der Partizipation selbst eine Einschränkung auf: So müsse effektive Partizipation nicht unbedingt jedes Mal erfolgreich im Sinne der Durchsetzung eines politischen Anliegens sein; es reiche aus, wenn dies institutionell nicht ausgeschlossen werde. Für Verba ist Partizipation also auf die Beziehungen zwischen partizipierenden Bürger:innen auf der einen und politischen Entscheidungsträger:innen auf der anderen Seite fokussiert (vgl. Verba 1967: 55f.). Partizipation bedeutet für ihn nicht direkte Entscheidung durch mehrere oder einzelne Bürger:innen. Vielmehr versteht er unter Partizipation »acts by those not formally empowered to make decisions – the acts being intended to influence the behavior of those who have such decisional power« (ebd.: 55).

20 Wie Duso dargelegt hat, ist der Begriff der Repräsentation strukturell an den Begriff der Herrschaft gebunden (vgl. Duso 2006: 12). Da das Repräsentative Element stets ein »Befehl-Gehorsam-Verhältnis« begründe, indem sich die Wählenden den von den Parlamentsabgeordneten Beschlüssen unterordnen müssen, stehe dies dem demokratischen Prinzip diametral

bracht hat: »Einerseits sollen die Staatsbürger Volkssouveränität ausüben, andererseits aber genau das auch unterlassen.« (Welsch 2021: 21) Manow fügt dieser Problematik hinzu, dass es sich nicht nur um ein abstraktes Problem der Demokratietheorie handelt, sondern dass es sich in den konkreten Partizipationsmöglichkeiten eines Großteils der Bevölkerung niederschlägt, der sozial ohnehin benachteiligt ist: »Damit das Volk regieren kann, muss die Menge ausgeschlossen werden.« (Manow 2020: 45) Gerade im graduellen Ausschluss einer bestimmten sozialen Gruppe oder Klasse – ein vollkommener Ausschluss war aus moralischen und strategischen Gründen für Liberale nicht mehr zu rechtfertigen – bestehe die politische Qualität der repräsentativen Demokratie. Es sei der »Trick der Repräsentation, etwas in der Demokratie beständig anwesend zu halten« (ebd.: 47). In diesem spezifischen Sinne ist auch Macphersons Begriff der liberalen Demokratie zu verstehen, die sich als Regierungsform erst in der bereits klassengespaltenen Gesellschaft durchsetzt: Während politische Rechte auch den »unteren Klassen« nicht vollkommen versagt werden, kommt es zugleich darauf an, die Herrschaftsverhältnisse innerhalb der bürgerlichen Gesellschaft wie auch den politischen Frieden nicht zu gefährden. In den liberalen, repräsentativen Demokratien kommt es vor diesem Hintergrund nicht unbedingt darauf an, ob, sondern *wie, in welchem Ausmaß* und mit welchen sozialen *biases* sie es den Bürger:innen ermöglichen, an der demokratischen Selbstregierung teilzuhaben. Mit anderen Worten: es geht darum, zu erforschen, wie die Partizipationsmöglichkeiten des Repräsentativsystems institutionalisiert sind.

3 Politische Institutionen

In liberalen, repräsentativen Demokratien wird Partizipation organisiert und gewährleistet über *politische Institutionen*, die als »rules of the game« (Rothstein 1996: 145) die Prozesse und den Inhalt demokratischer Politik entscheidend prägen. Dabei stellt sich zunächst die Frage, was genau unter dem Begriff der politischen Institutionen verstanden wird. Hier kann zwar auf umfangreiche Literatur zurückgegriffen werden, wobei aber hinsichtlich ihres Nutzens für diese Arbeit je nach nationalem bzw. kontinentalem Kontext differenziert werden muss. In der amerikanischen Politikwissenschaft steht ein umfassender Institutionenbegriff im Vordergrund.²¹ In der deutschen Politikwissenschaft bleiben politische Institutionen

gegenüber (vgl. ebd.: 22). Welsch verwendet hier den Begriff der *double-bind* als eine »nicht zu erfüllende Doppelverpflichtung« (Welsch 2021: 21).

21 Für einen Überblick über die amerikanische Debatte siehe (vgl. Goodin 1996, Rothstein 1996). Dieser ist angelehnt an die Institutionenökonomik von Douglass North, der die Bedeutung von Institutionen gegenüber auf dem Modell des *homo oeconomicus* basierenden *rational-choice*-Ansätzen betonte (vgl. North 1992). Diesen Impuls aufnehmend setzte in den 1980ern