

Okulare Demokratie und die Frage nach der demokratischen Ermächtigung

Felix Gerlsbeck/Solongo Wandan

Durch Jeffrey Greens *The Eyes of the People (EOP)* zieht sich eine Metapher, welche die Kernaussage des ganzen Werkes widerspiegelt; nämlich, dass während in der politischen Theorie demokratische Institutionen typischerweise als Institutionen der Ermächtigung (*empowerment*) des Volkes durch die Verstärkung von dessen *Stimme* verstanden werden, die Dimension der *Augen* oder des *Blickes* des Volkes bisher völlig vernachlässigt wurde.¹ Der Blick ist jedoch, so Green, ein ganz zentraler Mechanismus, durch den eine Ermächtigung des Beobachtenden gegenüber dem Beobachteten erfolgen kann; auch deswegen ist es dem Autor zu Folge unbedingt erforderlich, zu untersuchen, inwieweit demokratische Institutionen diese »okulare« Ermächtigung des Volkes ermöglichen.

Zum einen steht hinter dieser Idee ein phänomenologisches Projekt, in dem die Politikerfahrung der breiten Masse der Bürger, welche Politik hauptsächlich als – durchaus gut informierte, aber grundsätzlich passive – Zuschauer verfolgt, sowohl beschrieben als auch aufgewertet werden soll.² Zum anderen steckt ein analytisches – oder wie Green es selbst bezeichnet, ideologisches – Projekt hinter dieser Metapher, nämlich, den normativen Blick auf jene Mechanismen demokratischer Prozesse zu lenken, die nicht über eine direkte explizite Autorisierung von Machthabern

1 | Green, Jeffrey Edward: *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2010 [im Folgenden EOP], S. 3.

2 | Vgl. Green, Jeffrey Edward: »Okulare Demokratie revisited«, in diesem Band S. 21ff.

durch das Volk, sondern über subtilere Wege stattfinden.³ Dies erfolgt über den normativ aufgeladenen Begriff der (demokratischen) Ermächtigung. Diese Ermächtigung des Volkes kann nicht nur darüber stattfinden, dass dieses – mehr oder weniger direkt – Einfluss auf das Schreiben von Gesetzen und Regeln ausübt, sondern, so Greens Theorie, dadurch, dass das Volk als Zuschauer beobachtend am politischen Prozess teilnimmt.

Von diesem Blickwinkel aus müssen bei der Analyse demokratischer Institutionen andere Begriffe und Konzeptionen betont werden. Zentral bei EOP ist hier natürlich das Ideal der *Offenheit (candor)*⁴ demokratischer Politik – das Verständnis, dass in Demokratien, zumindest im Idealfall, die Ausübung und Rechtfertigung politischer Macht *in der Öffentlichkeit* erfolgt. Was vor sich geht, kann direkt beobachtet, hinterfragt und nachvollzogen werden. Dies wiederum erfordert, dass Machthaber gerade eben *nicht* kontrollieren können, was von ihrem Handeln in die Öffentlichkeit getragen und unter welchen Gesichtspunkten es präsentiert wird. Für wahre Offenheit ist es zentral, dass die Fähigkeit zum *Spin* unterbunden wird – wahrer *candor* erfordert, dass den Beobachteten die Kontrolle über die Bedingungen der Beobachtung entrissen wird.

Für die Bürgerin⁵ *qua* Zuschauerin ist Offenheit, laut Green, demnach ein zentraler Wert – denn sonst ist das Beobachten der Politik natürlich nicht wirkliches Wahrnehmen der Tatsachen, sondern nur die Betrachtung eines mit der Absicht der Beeinflussung inszenierten Schauspiels. Die Norm der Offenheit des betrachteten Subjekts ergibt sich in gewissem Sinn also bereits aus dem Akt des Zuschauens selbst. Zuschauerinnen *qua* Zuschauerinnen schätzen Offenheit, und wenn Bürgerinnen eben vor allem Zuschauerinnen sind, muss Offenheit ein grundlegendes bürgerschaftliches Ideal sein. Das ist eine der zentralen Aussagen von Greens phänomenologischem Projekt.

An dieser Stelle ist es jedoch nicht klar, inwieweit hier durch den unverfälschten Blick tatsächlich eine demokratische *Ermächtigung* der Bürgerinnen und Bürger stattfindet. Wie kann sich diese Behauptung aus

3 | Vgl. J.E. Green: »Okulare Demokratie revisited«, S. 14ff.

4 | Im Folgenden wird Greens Begriff *candor* durchgängig mit *Offenheit* übersetzt, auch wenn dies die Bedeutung des Ursprungsbegriffs nicht vollständig trifft.

5 | Im folgenden Text werden generisches Maskulinum und Femininum austauschbar verwendet.

demokratiethoretischer Perspektive begründen lassen, und auf welcher Konzeption der demokratischen Ermächtigung kann diese beruhen?

Bezüglich dieser Frage hat Greens Buch von mehreren Seiten Kritik erfahren; insbesondere wurde vermerkt, dass sein Fokus auf die Aspekte des Blickes nur dann eine Ermächtigung der Bürger bedeuten kann, wenn diesen auch noch andere effektive Sanktionsmechanismen – die wiederum eher auf der Funktion der *Stimme* basieren – zur Verfügung stehen. Grob gesagt, wenn ich die Machthaber nicht in der letzten Instanz dann doch für ihr Fehlverhalten mit materiellen Sanktionen abstrafen kann (etwa durch Verweigerung meiner Stimme bei der nächsten Wahl), dann können sie - trotz Offenheit und unter Beobachtung - tun und lassen was sie wollen. Ohne die im Hintergrund mitschwingende Drohung der späteren *stimmlichen* Sanktionierung, so das Argument, wird die Norm der Offenheit keinen ermächtigenden Effekt haben.

In diesem Kapitel beschäftigen wir uns daher nur mit diesem Teilaspekt von Greens vielseitigem Projekt: mit der Frage, in wie weit eine Norm der Offenheit unabhängig von den typischen Wahl- und Abstimmungsmechanismen einen *Kontrolleffekt* auf Machthaber hat und damit als demokratische Ermächtigung verstanden werden kann. Unserer Meinung nach ist es ein Verdienst von *The Eyes of the People*, das Augenmerk in der Demokratietheorie auf *informelle* Mechanismen der politischen Einflussnahme zu lenken (also Mechanismen jenseits der formellen Autorisierung bzw. Sanktionierung), die, wie im Weiteren erläutert wird, für die demokratische Ermächtigung der Bürgerinnen und Bürger unerlässlich sind. Insofern kann *EOP* durchaus als eine notwendige Erweiterung der Demokratietheorie gelten. Wie aber nachfolgend dargelegt werden wird, ist nicht ganz klar, wie die Norm der Offenheit *allein* als Ermächtigungsbedingung der Bürgerinnen gelten kann. Auch wenn es zu begrüßen ist, dass *EOP* den demokratiethoretischen Blick auf formelle und informelle Institutionen und Mechanismen jenseits des Wahlvorganges und anderer offizieller Kanäle politischer Einflussnahme lenkt, ist der Blick wohl nur ein Element dieser Mechanismen, wenn auch ein wichtiges. *Effektive* demokratische Ermächtigung muss unserer Meinung nach als ein mehrdimensionales Konzept verstanden werden.

In Abschnitt 2 werden das generelle Problem der Ermächtigung der Bürger gegenüber den Machthabern sowie, im Einklang mit Greens Kritik des typischen »Stimmen«-Modells, die Probleme dieser Konzeption dargestellt. In Abschnitt 3 analysieren wir, wie die Ermächtigung der

Bürgerinnen unabhängig von Wahlmechanismen funktionieren kann. Insbesondere wird untersucht, ob und wie der Blick der Öffentlichkeit Machthaber disziplinieren kann und somit indirekt das Volk demokratisch ermächtigt. Abschnitt 4 zieht ein kurzes Fazit.

DEMOKRATISCHE ERMÄCHTIGUNG ALS BEGRIFF

Bevor wir auf die konkrete Frage eingehen können, muss der Begriff der Ermächtigung (empowerment) bei Green geklärt werden. Dem Autor zu Folge sind Bürgerinnen, die durch die Norm der Öffentlichkeit einen unverstellten Blick haben, nicht nur in der Lage, die von rein für Medienzwecke von Machthabern inszenierten Darstellungen zu durchschauen und sich somit ein besseres Urteil bei den nächsten Wahlen zu bilden. Vielmehr soll das okulare Modell auch eine Form demokratischer Ermächtigung für Bürgerinnen bieten, die noch gar keine wohlgeformten politischen Präferenzen und auch keine politische Agenda haben,⁶ sondern, wie bereits erwähnt, der Politik zuallererst als Zuschauer gegenüberstehen. Es geht also bei der Ermächtigung der Bürgerinnen hier nicht primär um den Einfluss auf die Inhalte der Politik oder vielmehr der politischen Entscheidungen direkt, sondern darum, die Machthaber als Akteure indirekt zu kontrollieren, bzw. durch Auferlegung von Regeln ihr Verhalten in bestimmte Richtungen zu lenken: »[C]andor is useful because it seeks to regulate this secondary set of concerns: not the policies that are enacted, but the leaders empowered to legislate.«⁷

Eine Grundannahme dieser Argumentation für Green ist, dass in real existierenden demokratischen Systemen immer nur ein *Teil* der Bürgerinnen aktiv an der Gestaltung der Politik teilnimmt. Typischerweise ist dies nur eine *Minderheit*, gemessen an der Bevölkerung: »The People does not author norms and policies; only the minority of active and well-organized citizens contributes to this process. As Dahl famously said, in a modern democracy *minorities rule*«⁸ (Herv. i.O.). Es ist also allein aus intellektueller Ehrlichkeit (»intellectual honesty«⁹) erforderlich, die metaphorische

6 | Green: »Okulare Demokratie revisited«, S. 16.

7 | EOP, S. 203

8 | EOP, S. 206.

9 | EOP, S. 205.

Idee aufzugeben dass »das Volk« in souveräner Kapazität *sich selbst* Gesetze gibt. Normen, Gesetze und verfassungsrechtliche Regeln werden *unweigerlich* am Ende von Eliten geschrieben, wenn es sich auch nur um die Elite der Bürger handelt, die gut genug organisiert und/oder interessiert sind, um auf den Policy-Prozess direkt Einfluss zu üben. Wenn man dieser Diagnose zustimmt – und vor dem Hintergrund der Massendemokratie ist dies plausibel –, dann scheint es durchaus fragwürdig, die in vier- oder fünfjährigen Abständen ausgeübte Wahl der Repräsentantinnen als direkten Ausdruck der Selbstgesetzgebung »des Volkes« zu verstehen.

An die Stelle dieser rein metaphorischen Konzeption von Volkssouveränität als Selbstgesetzgebung wird bei Green nun eine andere Interpretation gesetzt: Das Volk kann als Souverän gelten, wenn diejenigen, die über politische Macht verfügen (unweigerlich eine Minderheit), diese Macht nur innerhalb von bestimmten strikten Rahmenbedingungen ausüben können, bzw. sich bei der Machtausübung an gewisse Normen halten müssen. Die Norm selbst »herrscht« in diesem Sinne.¹⁰ Das Handeln der Machthaber wird also gewissermaßen diszipliniert, durch Regeln, Verhaltensnormen und Rahmenbedingungen in eine bestimmte Richtung gelenkt. Hierbei betont das okulare Demokratiemodell nicht etwa durch entsprechende Gerichtsbarkeit kontrollierte Verfassungsprinzipien, Grundrechte, oder selbst so etwas wie »checks and balances« – alles Maßnahmen, die Machthaber in gewisser Weise disziplinieren sollen – sondern die *Offenheit* der Aktivitäten der Machthaber gegenüber dem Blick des Volkes. Dieser Blick, so argumentiert Green in Foucault'scher Manier, »richtet« die Machthaber »ab« und »formt« sie, er ist eine Form von »Zwang durch das Mittel der Beobachtung«.¹¹ Volkssouveränität, in diesem Bild, ist verstanden als Einfluss des Volkes auf die Bedingungen, unter denen Herrschaft ausgeübt wird: Greens Ansatz »[locates] the People's interest not in this or that set of policies, decision, or election of candidates, but in the conditions that regulate how those who are separated from the People – leaders who decide how governmental power is to be used and as a result are empowered vis-à-vis the People – are to have their public lives conducted and organized.«¹²

10 | Siehe EOP, S. 207.

11 | EOP, S. 154, eigene Übersetzung.

12 | EOP, S. 204.

Diese Verhaltensnorm der Offenheit soll also direkt der *Ermächtigung* des Volkes dienen. Hier stellt sich also die Frage, wie dieses Konzept verstanden werden soll und wie die Norm der Offenheit diese Ermächtigung ermöglichen kann. Vor diesem Hintergrund können wir bei Green zwei verschiedene Interpretationen des Ermächtigungskonzeptes hervorheben: zum einen (a), dass Machthaber durch die Norm der Offenheit dazu gezwungen werden, *im Sinne* (nicht: *dem expliziten Willen* entsprechend) des zuschauenden Volkes zu handeln; sowie die komplementäre Dimension, in der den Machthabern (b) quasi als Kompensation für ihre politische Macht die Bürde der Offenheit auferlegt wird, um so ein Gleichgewicht zwischen Machthabern und Bürgerinnen wiederherzustellen (die Machthaber können zwar über Gesetze bestimmen, aber dafür steht jeder ihrer Schritte und Handlungen unter dem Blick des Volkes – siehe Green, dieser Band, 6). Im Sinne von (b) werden Bürgerinnen natürlich im *relativen* Sinne ermächtigt, indem die Macht der politischen Entscheidungsträger – im Idealfall – dem Machtgefälle entsprechend reduziert wird. Wir konzentrieren uns in diesem Kapitel jedoch auf Bedeutung (a): wie kann Offenheit als eine den politischen Akteuren auferlegte Norm dazu führen, dass politische Entscheidungen im Sinne des (nicht direkt beteiligten) Volkes getroffen werden, selbst wenn dieses gar keine klar gefassten politischen Präferenzen haben sollte, welche unmittelbar umgesetzt werden könnten – weswegen auch die klassischen Sanktionsmechanismen der demokratischen Kontrolle nicht greifen? Zu den Mechanismen, die hier wirken könnten, ist in *EOP* im Detail nur wenig zu finden, daher gehen wir in den folgenden Sektionen über den Text hinaus. Die im nächsten Abschnitt diskutierten Mechanismen sind nur *mögliche* Interpretationen, wie die Ermächtigungsfunktion der Norm der Offenheit im Sinne von (a) wirken kann. Wir beziehen neben den bei Green zentralen Kontexten der Offenheit – Debatten, Untersuchungsausschüsse und Pressekonferenzen – weitere Kontexte mit ein, um einen generellen Blick auf die Frage zu werfen, wie Offenheit Ermächtigung bedeuten kann.

Wie also wirkt der »Blick« der Öffentlichkeit auf die Motivationsstruktur der politischen Entscheider ein, so dass diese sich an den Interessen des »Volkes« orientieren?

DIE PSYCHOLOGISCHEN EFFEKTE VON OFFENHEIT

Was die ersten Rezensionen von *EOP* typischerweise kritisierten, war, dass Bedingungen der Offenheit zur Ermächtigung der Bürger nur dann beitragen können, wenn sie als *Ergänzung* zu den bestehenden klassischen demokratischen Mechanismen verstanden werden: eine öffentliche Debatte über die zur Wahl stehenden Kandidatinnen, und am Ende die freie, gleiche Wahl.¹³ Offenheit ist hier essenziell, damit die Willensbildung der Wähler sich auf korrekte Beobachtungen stützt. Wähler können Politikerinnen nämlich nur dann zur Verantwortung ziehen, wenn klar ist, für welche Entscheidungen oder Konsequenzen dieser Entscheidungen sie verantwortlich sind. Die Kombination von potentieller Sanktion durch Abwahl mit dem Zwang zur Offenheit, so die typische Theorie, leitet Machthaber an, im Sinne der Bürger (bzw. eigentlich nur im Sinne der *Wähler*) zu handeln.

Betrachtet aus der Perspektive der Machthaber allerdings gestalten sich die drohende Sanktionierung durch die Wähler und der Zwang zur Offenheit als Gegensätze. Um die Abwahl zu vermeiden, werden Politiker versuchen, sich möglichst gut zu präsentieren bzw. ihren Handlungen stets einen positiven *Spin* zu geben. Sie werden also versuchen, die Offenheit je nach ihren Möglichkeiten zu untergraben oder auszunutzen. Gewissermaßen ist hier ein inhärenter Konflikt vorhanden, da die bestehenden direkten Mechanismen, die Verantwortlichkeit der Machthaber zu identifizieren, gleichzeitig Anreize zur Manipulation setzen.

Dieses Problem verstärkt sich noch, wenn wir in realistischer Weise annehmen, dass Entscheidungen im Sinne der Bürger durchaus manchmal (wenn nicht sogar häufig) kurzfristig recht unpopulär sein können, oder, wenn wir annehmen, dass selbst gut gemeinte Entscheidungen fehlschlagen können. Wenn so ein Risiko des Scheiterns besteht, werden rationale Entscheidungsträger mit Blick auf die potentielle Abstrafung natürlich die Entscheidung lieber auf die lange Bank schieben. Unter bestimmten Umständen kann die Kombination aus Offenheit und drohender Sanktionierung also zu Entscheidungsmustern führen, die eben nicht

13 | Z.B. die Beiträge in Avramenko, Richard; Schwarzberg, Melissa; Landemore, Helen; Hunt Botting, Eileen, Abbey, Ruth; and Green, Jeffrey E.: »Jeffrey Green's The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship«. *Political Theory* 42(2), (2014), S. 188-217.

im Interesse der Bevölkerung liegen. Notwendige, aber höchst unbeliebte Maßnahmen wie etwa Steuererhöhungen, so könnte man denken, würden nur im Ausnahmefall von Entscheidungsträgern angepackt.¹⁴ David Runciman bezeichnete vor dem Hintergrund dieser Tendenz Demokratie als »untimely«.¹⁵

Allerdings: auch wenn die Belohnungs-/Sanktionierungsfunktion demokratischer Wahlen eine ambivalente Rolle bei der Disziplinierung der Machthaber spielen kann, scheint sie doch zunächst alternativlos: wie soll das Volk die gewaltige Machtfülle gewählter Politiker kontrollieren, wenn nicht durch diese »stimmliche« Maßnahme? Zunächst lässt sich anmerken, dass die Angst vor der Sanktionierung durch die Wähler nicht der einzige Grund sein kann, warum Offenheit eine demokratische Ermächtigung bewirkt: es gibt zahlreiche Situationen auch in existierenden Demokratien, in denen die Möglichkeit der Sanktionierung wegfällt.

Dieses Szenario ist nicht ganz unrealistisch; es ist z.B. denkbar im Falle von US-amerikanischen Präsidenten in der zweiten und letzten Amtszeit, oder in Situationen, in denen Parlamentarier sich entscheiden, nicht zur Wiederwahl anzutreten. Zum Beispiel 2016: nachdem Präsident Obama weder wieder- noch abgewählt werden kann, scheint das Volk tatsächlich nur durch Greens angenommene *Offenheit* und den damit assoziierten »Blick von Außen« in der Lage – ermächtigt – zu sein, das Verhalten des Präsidenten zu kontrollieren.¹⁶ Der englische Premierminister David Cameron äußerte vor Kurzem genau diesen Gedanken als er betonte: »I am not standing for re-election, I have no other agenda than what is best for our country«.¹⁷ Gerade die Entscheidung, sich der Sanktionierung durch Wiederwahl zu entziehen, so scheint Cameron zu argumentieren, ermöglicht ihm, im Sinne des Landes zu handeln. Man fragt sich unweigerlich, welcher demokratische Mechanismus hier – außer Camerons gutem Willen – am Werke ist.

14 | Zumindest wenn die Möglichkeit besteht, die Entscheidung auf die Zukunft abzuwälzen.

15 | Runciman, David: *The Confidence Trap. A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*. Princeton: Princeton University Press, 2014.

16 | Dies ist, wenn wir von der Möglichkeit der Absetzung durch das *impeachment*-Verfahren absehen.

17 | www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/12167851/eu-referendum-david-cameron-faces-mps-after-boris-johnson-backs-brexite-live.html

Nachdem es in diesen Fällen dem Volk nicht möglich ist, materielle Anreize (in verhaltensökonomischen Theorien sogenannte Belohnungen bzw. die Auferlegung von Kosten) zu setzen, könnte der Blick der Öffentlichkeit zunächst einmal über rein interne, also psychologische, Kalkulationen funktionieren. Das heißt, das Verhalten des Machthabers würde dadurch gelenkt, dass durch die Präsenz der Beobachter mit verschiedenen Verhaltensweisen verschiedene psychologische Effekte verknüpft werden, die unter Umständen in der Entscheidungsfindung zentrale Auswirkungen haben können. In der Psychologie finden sich insbesondere zwei Emotionen, die stark mit prosozialem Verhalten assoziiert sind, bzw. das Verhalten von Personen in diese Richtung lenken können: Scham und Stolz.¹⁸

Der »Blick« des Volkes könnte zunächst einmal darüber funktionieren, dass Menschen typischerweise danach streben, Beschämung zu vermeiden (*»shame-avoidance«*). Zahlreiche Studien zeigen dass Menschen unter tatsächlicher oder vorgetäuschter Beobachtung dazu tendieren, *ceteris paribus*, sich den existierenden sozialen Normen konform zu verhalten, nicht nur primär, um private Sanktionen (z.B. spätere gesellschaftliche Ausgrenzung) zu vermeiden, sondern auch, um den Einklang zwischen ihrem Erscheinungsbild auf Andere und dem eigenen positiven Selbstbild nicht zu gefährden.¹⁹ Dies ist vermutlich die Art der Selbstdisziplinierung, auf die Green mit seinen Verweisen auf Foucault hindeuten möchte. Konkret könnte dies etwa bedeuten, dass allzu offensichtlich auf das eigene Interesse oder auf das Interesse bestimmter Gruppen abzielende Politik, unproduktives oder unsachliches Verhalten, korrupte »Deals« oder unter disproportionaler Einflussnahme von Lobbyisten oder

18 | Siehe z.B. Gerber, Alan S., Green, Donald P. and Larimer, Christopher W., »Social Pressure and Voter Turnout: Evidence from a Large-Scale Field Experiment.« *American Political Science Review* 102(1), (2008), S. 1-16. Panahopoulos, Costas, »Affect, Social Pressure and Prosocial Motivation: Field Experimental Evidence of the Mobilizing Effects of Pride, Shame and Publicizing Voting Behavior.« *Political Behavior* (32)3, (2010), S. 369-386.

19 | Siehe z.B. Elster, Jon, *Alchemies of the Mind*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, S. 145-164, Smith, Richard H.; Webster, J. Matthew; Parrott, W. Gerrod; Eyre, Heidi L. »The Role of Public Exposure in Moral and Nonmoral Shame and Guilt«. *Journal of Personality and Social Psychology*. 83(1), (2002), S. 138-159.

Interessenvertretern entstandene Politik vermieden wird. Wenn die Bedingungen der Öffentlichkeit nicht vom Machthaber selbst kontrolliert werden kann, dieser aber auch Scham vermeiden will, könnte man also vermuten, dass ihm nichts anderes übrig bleibt, als im Interesse der Bevölkerung zu handeln, auch wenn er dies nicht genuin beabsichtigt. Elster bezeichnet diesen Effekt als »civilizing force of hypocrisy«.²⁰ Heute würde man hier vielleicht von dem sogenannten »chilling effect«, also der Selbstzensur durch »vorausseilenden Gehorsam«, sprechen.

Es scheint plausibel, dass Offenheit klare Fälle von Korruption und illegalem Verhalten unterbinden könnte. Seit langem ist dies die zentrale Rechtfertigung von Transparenznormen (der Name der Antikorruptionsorganisation *Transparency International* zeugt davon). Darüber hinaus aber wird die Sache schwieriger. Natürlich ist die Tendenz, unter Beobachtung sozialen Normen genügen zu wollen (was sich durch einen Blick auf das zeitgenössische Reality-TV belegen lässt), in jedem Menschen unterschiedlich stark ausgeprägt, aber dennoch können wir annehmen, dass Politiker unter Beobachtung – auch wenn sie nicht um ihre Wiederwahl fürchten – versuchen, ihr Verhalten an *positiven, vorherrschenden* sozialen Normen auszurichten. Dabei ist es jedoch fraglich, ob aus dieser Ausrichtung an vorherrschenden Normen eine politische Entscheidungsfindung im Sinne des Volkes resultiert.

Politische Entscheidungen im Sinne des Volkes müssen mindestens zwei Anforderungen genügen: sie müssen das Wohl des Volkes als Ziel haben; sie müssen aber auf korrekten Tatsachen beruhen, damit die gewählte Policy das Wohl des Volkes zum Ergebnis hat. Die erstere Dimension betrifft also die Motivation und Absichten der Entscheider, die zweite deren Tatsachenannahmen und faktische Überzeugungen.

Shame-avoidance greift vor allem auf der ersteren Dimension. Aber es muss klar sein, dass Offenheit *nur dann* einen ermächtigenden Effekt haben kann, wenn im relevanten Publikum die »richtigen« sozialen Normen geschätzt werden, um das Verhalten durch die Foucault'sche Disziplinierung in die *richtige* Richtung zu lenken. Man muss nicht bis zu Edward Banfields klassischer Studie²¹ über den vorherrschenden »amo-

20 | Siehe z.B. Elster, Jon, *Securities Against Misrule. Juries, Assemblies, Elections*. Cambridge: Cambridge University Press, (2013), S. 91-92.

21 | Banfield, Edward C.: *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe: The Free Press, 1958

ralischen Familismus« in Südtalien zurückgehen, die zeigt, dass allgemeinwohlorientiertes Verhalten keinesfalls überall von den vorherrschenden sozialen Normen belohnt wird.²²

Auch anderswo gilt, dass in ideologisch, ethnisch oder anderweitig gespaltenen Gesellschaften, in denen Politik sich vor allem als *zero sum*-Ressourcenkonflikt manifestiert, es tendenziell mehrere relevante Publiken gibt. So könnte man erwarten, dass Machthaber versuchen, ausschließlich den sozialen Normen ihrer eigenen Fraktion zu genügen. Wie bei Banfield gilt hier sicher die Norm »hole das Beste für deine eigene Gruppe heraus«. Einlenken, Kompromisse sowie rationale Argumentationsführung könnten durchaus als Schwäche gewertet werden. Ebenfalls kann eine unproduktive Blockadehaltung hier als heroische Verhinderung des Triumphs der Gegenseite gelten. Dies wird beispielsweise durch den periodisch wiederkehrenden Konflikt über das Anheben des Schuldenlimits im US-amerikanischen Kongress illustriert. Die Blockadehaltung der Republikaner im Kongress, nämlich augenscheinlich einen Staatsbankrott hinzunehmen, nur, um in keinem Falle in den Haushaltskompromiss der Regierung einzulenen, ist nicht unbedingt ein Zeichen produktiven Problemlösungsverhaltens im Sinne des gesamten Volkes. Gegenüber einer sozialen Norm »kämpfe mit allen Mitteln für deine eigene ideologische Basis« ist die Strategie aber durchaus konform. Generell kann die Strategie von populistischen Minderheitsparteien unter diesen Gesichtspunkten gesehen werden. Die Vertreterinnen und Vertreter der AfD etwa sind vermutlich durchaus durch den Blick der Bürgerinnen diszipliniert, sie beachten hierbei allerdings nur ein bestimmtes, eng umrissenes Publikum. Dies wiederum lässt Zweifel aufkommen an der Gemeinwohlverträglichkeit ihrer Politik.

An dieser Stelle lässt sich generell festhalten, dass Ermächtigung durch den disziplinierenden Blick nur dann effektiv funktioniert, wenn Machthaber von bestimmten – dem Handeln im Interesse der Bevölkerung zuträglichen – vorherrschenden sozialen Normen in der Bevölkerung ausgehen. Sollte dies zutreffen, funktioniert das okulare Modell natürlich nur dort, wo, wenn man so will, eine zivile und mehr oder min-

22 | Banfield stellte unter anderem fest dass in einigen Teilen Südtaliens soziale Normen gemeinwohlorientiertes Verhalten völlig abwerten; im Gegensatz dazu war der ausschließliche Fokus auf das Wohl der eigenen (Groß-) Familie auch auf Kosten der Allgemeinheit akzeptierte und geschätzte Handlungsorientierung.

der gemeinwohlorientierte »politische Kultur« bereits vorherrscht. Dort, wo politische Konflikte nicht primär als *zero-sum*, sondern als potentiell kooperativ lösbar verstanden werden, wird Scham zu (politisch) produktivem und prosozialem Verhalten führen. Dies wiederum führt zu der paradox scheinenden Annahme, deren Green sich durchaus bewusst ist, dass demokratische Ermächtigung des Volkes nur dann möglich ist, wenn das Volk von Machthabern als undifferenzierte Masse wahrgenommen wird und nicht als einschätzbares, umrissenes politisches Subjekt.

Ein zweiter psychologischer Effekt neben Scham, durch den Offenheit auf Entscheidungsträger einwirkt, ist *Stolz*. In diesem Fall handelt es sich um die Motivation, durch politische Aktivität etwas zu schaffen, das von der »Nachwelt« geschätzt wird – und bei politischen Entscheidungen, so sollte man denken, werden sich Entscheider darum bemühen, im (langfristigen) Interesse des Volkes zu handeln. Das Streben nach der Empfindung von Stolz ist in der Literatur, ähnlich wie das Vermeiden von Scham, tendenziell mit prosozialem Verhalten assoziiert.²³ In Bezug auf den US-amerikanischen Präsidenten ist hier viel vom »Erbe« (*legacy*) des Amtsinhabers die Rede, bzw. wie dieser in »der Geschichte« später gesehen wird. Insbesondere in der zweiten Amtszeit, in der – wie bereits gesagt – die Wiederwahl nicht möglich ist, ist die »legacy« des jeweiligen Präsidenten in den Medien eine zentrale Analysekatgorie.

Gerade in Situationen, in denen die direkte Belohnung durch Wiederwahl nicht möglich ist, ist das Verlangen, positiv in den Geschichtsbüchern vermerkt zu werden, sicher eine mögliche Motivationsquelle. Dazu kommt noch die Motivation, etwas zu schaffen, das nicht von der nächsten Generation der Entscheidungsträger sofort wieder rückgängig gemacht wird. In demokratischen Systemen (unabhängig von der Wiederwahlmöglichkeit des einzelnen Kandidaten) gibt es immer einen zukünftigen Machtwechsel, dessen »Schatten« auf die heutige Entscheidung einwirkt. Wenn ich also stolz sein will auf meine politischen Errungenschaften, sollten diese zumindest so viel Halt in der Bevölkerung (auch bei zukünftigen Generationen) haben, dass die neuen Machthaber diese nicht sofort wieder abschaffen.

23 | Siehe z.B. Williams, Lisa A. und DeSteno, David: »Pride and Perseverance: The Motivational Role of Pride«. *Journal of Personality and Social Psychology*. 94(6), (2008), S. 1007-1017.

Die Kombination aus diesen beiden Umständen könnte daher eine Ermächtigung bedeuten – unter Bedingungen der Offenheit wird den Bürgern auch in der Zukunft klar sein, wie ein Machthaber historisch einzuschätzen ist. Sofern Machthaber diesen Stolz empfinden, wirkt der »Blick« der *Zukunft*, nicht nur der Blick der anwesenden Zuschauerinnen, also potentiell disziplinierend.

Die Verbindung zwischen hehren Zielen und tatsächlichen Effekten gestaltet sich hierbei jedoch etwas komplizierter. Ebenso kann hier eine Ermächtigung des Volkes nur unter bestimmten Umständen erfolgen, nämlich, wenn die politische Aktion für das Gemeinwohl die ist, die der Entscheider dafür hält. Die Offenheit hier unterbindet also – im Idealfall – *willentliche* Zuwiderhandlung gegen das Interesse des Volkes (z.B. dass ein Politiker *weiß*, dass ein Gesetzentwurf nur bestimmten Einzelinteressen dient, diese aber trotzdem verabschiedet), nicht aber jene, die vorsätzlicher (oder unfreiwilliger) Ignoranz geschuldet sind. Ob Ermächtigung durch den Blick der zukünftigen Generationen erfolgt (also ob die Entscheidungen im Sinne des Volkes erfolgen), hängt somit durchaus von den Tatsachenannahmen des jeweiligen Machthabers ab.

Dies führt allerdings zu einem weiteren interessanten Punkt. Wenn wir uns noch einmal die Grundannahmen von Greens Ansatz vor Augen halten, nämlich, dass viele Bürgerinnen und Bürger gerade keine klar definierten politischen Präferenzen haben bzw. ihre Präferenzen nicht gegenüber den Machthabern ausdrücken, erzeugt dies eine grundlegende Unsicherheit bei den politischen Entscheidern. Das heißt, wenn ihnen eine eher schwer definierbare Masse an Zuschauern gegenübersteht, können sich Machthaber nicht sicher sein, welche Verhaltensweisen beim Publikum »ankommen«. Die Tatsache dass die Entscheidung unter gewissen für die Politiker undurchschaubaren Bedingungen stattfinden muss, könnte wiederum kontrollierend wirken – denn Machthaber die durch den unscharfen Blick diszipliniert werden, würden sich vielleicht an jenen Verhaltensnormen ausrichten, für welche die breiteste Zustimmung angenommen werden kann. Wenn ein auf ein spezielles Publikum maßgeschneidertes Verhalten nicht möglich ist, so die Annahme, würden Politiker danach streben, ehrlich, fleißig und gemeinwohlorientiert zu erscheinen. Dieser etwas paradox erscheinende Effekt, dass schlechter definierte Präferenzen auf Seiten der Bürger eine Moderation der politi-

schen Entscheidungsfindung zu Folge hat, wurde auch für das klassische Wahlmodell modelliert.²⁴

SCHLUSSBEMERKUNG

Was diese kurze Diskussion zeigt, ist, dass der disziplinierende Effekt der Offenheit nur unter bestimmten Bedingungen als eine Ermächtigung der Bürgerinnen verstanden werden kann. Prinzipiell kann Offenheit ganz verschiedene Konsequenzen haben. Worauf Greens Modell und diese Analyse jedoch völlig zu recht das Augenmerk richten, sind die *informellen* politischen Vorgänge und Mechanismen jenseits der öffentlichen Kanäle, die unter Umständen den politischen Entscheidungsprozess viel tiefergehend beeinflussen können als die formellen Kanäle wie zum Beispiel Wahlen oder Volksentscheide. In diesem Sinne greift das klassische Autorisierungs-/Abstrafungs-/Belohnungsmodell durch demokratische Wahl als einzige Quelle der Ermächtigung der Bürgerinnen zu kurz. Demokratische Ermächtigung – verstanden als eine Lenkung des Verhaltens der Machthaber in eine mit dem Interesse der Bürgerinnen kompatible Richtung – funktioniert, wenn überhaupt, über die komplexe Interaktion verschiedener formeller und informeller Mechanismen. Offenheit und der Blick des Volkes sind hierbei wichtige Elemente, welche aber, wie die vorliegende Untersuchung zeigt, nicht in einem Vakuum funktionieren können.

Die vorherrschende Tendenz, politische Konflikte zu strukturieren, kann, wie hier beschrieben, über die Normenumgebung einen entscheidenden Effekt auf das Verhalten der Machthaber haben. Darüber hinaus: Für das Ziel, Entscheidungen im Sinne des Volkes zu treffen, kann auch etwa die sozio-epistemische Dimension nicht unterschlagen werden.²⁵ Die Frage, wie die Machthaber zu ihren Tatsachenannahmen und Überzeugungen kommen, bzw. wie die epistemische Umgebung diese struk-

24 | Vgl. Ashworth, Scott/Bueno de Mesquita, Ethan: »Is Voter Competence Good for Voters?: Information, Rationality, and Democratic Performance«, *American Political Science Review* 108(3), (2014), S. 565-587.

25 | Gerlsbeck, Felix: »What is democratic reliability? Epistemic theories of democracy and the problem of reasonable disagreement«, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. Online first, 2016.

turiert, ist ebenso wichtig wie die Frage, wie die *Absichten* der Machthaber diszipliniert werden. Auch spielen für diese Frage die psychologischen Mechanismen der »belief formation« eine wichtige Rolle: basieren Entscheidungen auf anekdotischen oder statistisch überprüfbaren Berichten? Wie werden Probleme in der Öffentlichkeit auf die politische Agenda gebracht? Werden Risiken nach emotionalen Beweggründen oder auf der Basis von tatsächlichen Wahrscheinlichkeiten berechnet?

EOP beleuchtet zu Recht eine im Zuge von Rational-Choice Belohnungs-/Sanktionsmodellen entwickelte Dimension der Demokratietheorie, die von dem bisher dominierenden Wahlmodell oft überschattet wurde. Darüber hinaus wird aus der vorliegenden Betrachtung auch deutlich, dass über okulare und vokale Wege hinaus demokratische Ermächtigung noch weiterer Dimensionen bedarf.

