

die Nationalstaaten gleich ganz abzuschaffen: »Die Abschaffung souveräner Nationalstaaten und die Schaffung einer wirksamen Rechtsordnung sind die notwendige Ergänzung und die notwendige Vollziehung des liberalen Programms.« (vgl. ebd.: 341)

4 Wiederkehr der defensiven Institutionenpolitik? Schlussfolgerungen für die demokratische Theorie und Praxis

Wie Eberl, Jörke und Salomon (2022) gezeigt haben, erlangten in letzter Zeit Beiträge aus verschiedenen politischen Lagern Aufmerksamkeit, in deren Argumentationen der von Tocqueville und Mill im 19. Jahrhundert begründete »Blick nach unten« wiederkehrt. Während Autoren wie der Philosoph Jason Brennan (2018) und der Ökonom Markus Krall (2020) sich bei der von der Leitidee der defensiven Demokratisierung geprägten Institutionenpolitik bedienen – sie fordern mit je unterschiedlichen politischen Motivationen Einschränkungen des Wahlrechts – greifen auch bestimmte Erklärungsversuche des Rechtspopulismus auf dieses Narrativ zurück: Wenn etwa in diesem Zusammenhang von kulturellen Modernisierungsverlusten die Rede ist, erinnert dies an den bürgerlichen Avantgardismus Mills gegenüber den »unteren Klassen«, der sich bis weit ins progressive Lager hinein erkennen lässt (vgl. Eberl/Jörke/Salomon 2022: 19ff.). Dessen Forderung nach mehr Bildung der »unteren Klassen«, um sie zur Demokratie zu befähigen, findet sich in abgeänderter Form in der heutigen demokratietheoretischen Krisenliteratur wieder (vgl. Schäfer/Zürn 2021: 220ff., Crouch 2022: 269f., kritisch dazu Jörke 2022).

Ebenso werden etwa von Colin Crouch klassische Institutionalisierungsmuster dem Paradigma der defensiven Demokratisierung entnommen: Explizit – wenn auch mit entsprechender Distanzierung – an Hayek anschließend, betont Crouch die Notwendigkeit nicht-demokratischer Institutionen, insbesondere denjenigen der EU. Nicht-demokratische (oder auch nicht-*majoritäre*) europäische Institutionen wie der EuGH könnten so zum Schutz der Demokratie beitragen, indem sie etwa die Einmischung von Regierungen in die Justiz – wie im Falle Polens und Ungarns – verhindern (vgl. Crouch 2022: 248). Auch die EZB könne mit der Festlegung von Zinssätzen die Möglichkeiten der »Wählerbestechung« durch ungerechtfertigt hohe Staatsausgaben begrenzen (vgl. ebd.: 246). Einen ähnlichen Weg schlägt der politisch im linksliberalen Lager verortete⁵ Demokratietheoretiker Pierre Rosanvallon ein, wenn er nicht-majoritäre Institutionen wie Verfassungsgerichte und Zentralbanken zur Kontrolle und Überwachung demokratisch gewählter Regierungen in Stellung bringt: Insbesondere die Verfassungsgerichte sind laut Rosanvallon

5 Zur werksgeschichtlichen Einordnung vgl. Schulz (2016) und Weymans (2019).

die »besten Garantien gegen ein Abgleiten der Regierungsgewalten in den Autoritarismus« (Rosanvallon 2016: 161). Ganz in diesem Sinne ist im Frühjahr 2024 eine öffentliche Debatte um den zusätzlichen prozeduralen Schutz des deutschen Bundesverfassungsgerichts vor dem möglichen Einfluss unerwünschter politischer Mehrheiten entstanden. Die Änderungen wurden schließlich Ende 2024 ins Grundgesetz aufgenommen. Solche Versuche, die Demokratie mittels nicht-majoritärer Institutionen zu schützen, sind vor dem Hintergrund der hier herausgearbeiteten Strategien der »defensiven Demokratisierung« kritisch zu prüfen, denn sie erinnern an Tocquevilles und Mills Reaktionen auf die Furcht vor einem »demokratischen Despotismus« und einer »Tyrannei der Klasse«.⁶

Diese Beispiele zeigen, dass sich sowohl die aus der Strategie der defensiven Demokratisierung hervorgegangene Institutionenpolitik als auch der spezifische Argwohn der Demokratietheorie gegenüber den als »unten« wahrgenommen Klassen bis in die Gegenwart ziehen. Die genealogische Herangehensweise zeigt, wie bestimmte Paradigmen entstanden sind und weist damit die Kontingenz von Institutionen und der sie begründenden politischen Ideen nach. Eine kritische Betrachtung der Institutionenpolitik mitsamt der dahinter stehenden Leitidee der defensiven Demokratisierung kann so ebenfalls dabei helfen, Phänomene der Gegenwart besser zu verstehen und wichtige Kriterien für die Beurteilung von Handlungsoptionen bereitstellen, die auf die Verwirklichung des demokratischen Versprechens gleicher und effektiver Partizipation abzielen. Doch welche konkreten Schlüsse sind daraus für die Demokratietheorie und die demokratische Praxis zu ziehen?

Wenngleich die drei Autoren der defensiven Demokratisierung mit vielen ihrer institutionenpolitischen Vorschläge nicht erfolgreich waren, gibt es *erstens* empirische Anhaltspunkte dafür, dass das von ihnen ausgegebene Ziel, die gleiche und effektive Partizipation der »unteren Klassen« einzuschränken, heute zwar nicht vollumfänglich, aber doch in signifikantem Ausmaß erfüllt zu sein scheint. So sind in den europäischen Parlamenten vor allem bürgerliche und akademische Bevölkerungsgruppen vertreten (vgl. Best 2007). Die politische Gleichheit ist somit zulasten der »unteren Klassen« beeinträchtigt, wobei akademische Milieus politisch überrepräsentiert sind. Besonders gravierend ist in diesem Zusammenhang die selektive Responsivität der Politik mit Blick auf sozioökonomischen Klassen, die Gilens (2005) für die USA und Elsässer et al. (2021) für Deutschland herausgearbeitet haben. Mitglieder der »unteren Klassen« haben demnach signifikant geringere

6 In Bezug auf einen effektiven Schutz der Institution des Bundesverfassungsgerichts plädiert der Staatsrechtler Lars Dittrich dagegen für *politische* Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz dieser Institution in der Bevölkerung (vgl. Dittrich 2024). Eine ausführliche Kritik der politischen Rolle von Verfassungsgerichten in liberalen Demokratien hat Manow (2024) vorgelegt.

Chancen selbst ins Parlament zu gelangen ihre Interessen dort effektiv einzubringen. Damit hängt ein weiterer Aspekt politischer Ungleichheit zusammen, der in den vergangenen Jahren zunächst im Zusammenhang mit der diagnostizierten »Politikverdrossenheit«, dann mit dem Aufstieg rechtspopulistischer Parteien in Deutschland und Europa in Verbindung gebracht wurde: die politische Apathie, die sich im Phänomen der Nichtwahl ausdrückt. Vor dem Hintergrund der nachgewiesenen ungleichen Chancen auf politischen Erfolg kann daher die Frage gestellt werden, ob die Nichtwahl für die »unteren Klassen« rational erscheint, weil sie ohnehin wenig Chancen auf eine effektive Partizipation sehen.⁷ Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit würden in diesem Zusammenhang einen *institutionellen Ansatz* nahelegen: Die daran anschließende Frage wäre, inwiefern das Institutionengefüge heutiger liberaler Demokratien insgesamt oder mit einzelnen Bestandteilen zu den oben beschriebenen politischen Ungleichheiten beiträgt. Schließlich wurde die Repräsentationslücke in Bezug auf die »unteren Klassen«, *bewusst* als politisches Projekt in die liberale Demokratie und ihre Theorie institutionenpolitisch eingeschrieben. Klar ist dabei, dass mit den Ergebnissen dieser Arbeit nur indirekt Rückschlüsse auf die heutige institutionelle Verfassung der liberalen Demokratien gezogen werden können. Nachzuweisen wäre nämlich dazu eine latente Funktion dieser Institutionen, die aus der Zeit ihrer Durchsetzung erwächst: Um von der Institutionenpolitik Tocquevilles, Mills und Webers darauf schließen zu können, inwiefern heutige politische Institutionen den Geist der defensiven Demokratisierung verkörpern, müsste der Einfluss ihres Denkens auf die jeweiligen Institutionalisierungen ihrer Zeit detailliert nachgezeichnet werden. Eine solche Latenz der institutionellen Einrichtungen und der Verwirklichung der mit ihnen verbundenen Ziele wäre in weiteren Arbeiten zu erforschen.

Zweitens lassen sich aus dieser Arbeit Rückschlüsse auf die Probleme und Aufgaben der *heutigen Demokratietheorie* ziehen. So muss zunächst die Bezugnahme auf die behandelten Autoren als Vorreiter der Demokratietheorie einmal mehr kritisch hinterfragt werden. Ebenso wichtig ist die Einsicht, dass die Einbeziehung politischer Institutionen in die Erforschung und Konstruktion von Demokratietheorien unumgänglich ist. Weil Demokratietheorien praktische Konsequenzen in erster Linie durch ihre institutionenpolitische Dimension entfalten, wird erst mit der Einbeziehung ihrer Institutionenpolitik eine umfängliche Einschätzung möglich, inwie-

7 Wie Pateman zusammenfasst, deuten einige Studien schon Mitte des 20. Jahrhunderts darauf hin, dass die Erfahrung geringer Wirksamkeit von politischer Partizipation insbesondere bei Personen mit niedrigem sozioökonomischem Status anzutreffen ist (vgl. Pateman 1971: 298). Schäfer hat diese These anhand von Aggregatdaten zur Wahlbeteiligung aus 23 demokratischen Staaten empirisch bestätigt (vgl. Schäfer 2015: 74f., 88). So wird auch konkret in Bezug auf die Bundestagswahlen festgestellt, dass niedrige Einkommensgruppen einen deutlich höheren Anteil der Nichtwählenden stellen (vgl. Kaeding et al. 2016).

fern die vertretene Demokratiekonzeption gleiche und effektive Partizipation ermöglichen kann. Es braucht vor diesem Hintergrund ebenso eine Reflexion darüber, inwiefern sie dem hergebrachten Paradigma defensiver Demokratisierung gegenüber den »unteren Klassen« verhaftet bleiben. Das ist umso wichtiger, weil das von Mill, Tocqueville und Weber auf dem Prinzip der defensiven Demokratisierung beruhende Demokratieverständnis theoretisch vorbereitet und weiterentwickelt worden ist: Wie Jörke (2011: 358) gezeigt hat, stehen politische Institutionen nicht erst seit Tocqueville, Mill und Weber im Zentrum des Denkens über Demokratie. Von Aristoteles über Edmund Burke bis zu den *Federalists* stehen die meisten Theoretiker, die das gegenwärtige Modell der Demokratie maßgeblich geprägt haben, der Demokratie und ihrem zentralen Versprechen der gleichen und effektiven Partizipation skeptisch gegenüber: Ihrem Demokratieverständnis liegt das Motiv der »Entmächtigung der Vielen« (ebd.) zugrunde.

Daher sollte sich die Demokratietheorie sowohl in ideengeschichtlich-kritischer als auch in konzeptionell-innovativer Hinsicht stärker den Entwürfen und Begründungen politischer Institutionen widmen. Konkret lässt sich dieser Bedarf an der jüngst vermehrt praktisch artikulierten und theoretisch untermauerten Forderung nach der Einführung von per Losverfahren eingesetzten Bürgerräten nachvollziehen: Selbst wenn das Ziel der Einberufung von Bürgerräten in mehr und effektiverer Partizipation besteht, um die Lücke zwischen der politischen Klasse und den Bürger:innen zu schließen, kann auch institutionelle Innovation die strukturelle Benachteiligung der Interessen der »unteren Klassen« reproduzieren. Auch wenn das nach Manin (2007) klassisch »demokratische« Instrument des Loses anstelle des bis zur Umdeutung des Demokratiebegriffs aristokratisch besetzten Wahlprinzips hier Anwendung findet, wird den Bürgerräten in der Regel ebenfalls bescheinigt, sozial benachteiligte Gruppen nicht angemessen zu repräsentieren: Auch hier sind etwa Menschen mit höheren Bildungsabschlüssen, wenn keine entsprechenden institutionellen Vorkehrungen getroffen werden, überrepräsentiert (vgl. Geißel et al. 2019).⁸ Die in den letzten Jahren aufkommende Institutionen-debatte um geloste Bürgerräte oder klassenspezifische Institutionen muss sich auch daran messen lassen, wie stark sie von den (unbewussten?) Strategien der defensiven Demokratisierung weiterhin durchzogen ist.

Eine weitere Möglichkeit, um eine erhöhte Aufmerksamkeit für Institutionen der liberalen Demokratietheorie und ihre elitären Effekte zu erreichen und ihnen zu

8 Selk spricht diesbezüglich von Verfahren »partizipativer Governance«, wo die Bürger:innen prinzipiell »nicht als Gleiche unter Gleichen miteinander agieren« (Selk 2023: 136, Herv.i.O.) und von denen auch wegen der geringen Bekanntheit innerhalb der Bevölkerung keine effektive Partizipation zu erwarten ist (vgl. ebd.: 137). Die Formen partizipativer Governance begünstigen damit die Entstehung einer akademisch geprägten »Partizipationsaristokratie« (ebd.: 142).

begegnen, besteht in der Entwicklung von demokratietheoretischen und institutionenpolitischen Neuerungen, wie sie der amerikanische Politikwissenschaftler John McCormick vorschlägt: In seiner »klassensensitiven Politiktheorie« (Jörke 2023: 273) entwickelt er im Anschluss an Machiavelli mehrere institutionelle Vorschläge, die von der Einführung einer politischen Gerichtsbarkeit bis hin zu einer »proletarischen« zweiten Kammer reichen (vgl. McCormick 2011, 2023). Auch wenn McCormicks Ideen praktisch nicht mehrheitsfähig erscheinen mögen – er formuliert den Gedanken, dass zur effektiven Bekämpfung oligarchischer Strukturen in der modernen Demokratie nur die Furcht vor einer von öffentlichen Gerichten beschlossenen Todesstrafe auf Korruption in der Lage sei, politische und wirtschaftliche Eliten von solchem Fehlverhalten abzuhalten (vgl. McCormick 2023: 249) –, kann dieser bewusst provokative Ansatz helfen, das Dilemma des demokratischen Versprechens gleicher und effektiver Partizipation scharf zu stellen: Auf der einen Seite beanspruchen demokratische Gemeinwesen politische Gleichheit, auf der anderen ist die moderne Gesellschaft konstitutiv von starken sozialen Ungleichheiten geprägt, die die politische Gleichheit beeinträchtigen. Dieses Dilemma lässt sich freilich nicht (nur) über politische Institutionen lösen, sondern erfordert ebenso eine Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen Kräften der modernen, kapitalistischen Gesellschaft, die die soziale Ungleichheit erzeugen. Bis eine institutionelle oder politische Lösung gefunden ist, ist es aber in jedem Fall sinnvoll, eine erhöhte Sensibilität seitens der politischen Praxis und der Demokratietheorie gegenüber der politischen Benachteiligung derjenigen Klassen einzufordern, die von akademischen und politischen Akteuren als »unten« stehend wahrgenommen werden.