

## 2 Institutionen der liberalen Demokratietheorie

Bevor ich auf die Rezeption und die heutige Relevanz der Institutionenpolitik im Modus defensiver Demokratisierung eingehe, möchte ich die Ergebnisse der Arbeit mit Blick auf die konkreten institutionenpolitischen Entwürfe und Stellungnahmen der Autoren darstellen. Dabei werde ich mich, anders als im Hauptteil, an den politischen Institutionen selbst orientieren, um einen besseren Überblick über Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Bewertung der einzelnen Institutionen zu gewinnen.

Was das *allgemeine Wahlrecht* betrifft, so hat sich keiner der drei Autoren explizit dagegen ausgesprochen: Während Tocqueville sich wenig mit der Wahlrechtsfrage auseinandersetzt, fordert Mill ein allgemeines Wahlrecht für Männer und Frauen, Weber setzt sich sogar für ein allgemeines und gleiches Wahlrecht ein. Dabei nehmen die drei Autoren allerdings jeweils unterschiedliche Modifizierungen des Wahlrechts vor, die dessen »Allgemeinheit« deutlich widerlegen: Dies ist vor allem bei Mill der Fall, für den etwa Bildungstests oder ein bestimmtes Einkommen eine Voraussetzung für die Teilnahme an Wahlen darstellen. Auch sein heute vielerseits gelobtes Eintreten für das Frauenwahlrecht erweist sich als eingeschränkt, indem es nur für bürgerliche Frauen gilt. Ein Grund für Mills vergleichsweise stärkere und kritischere Auseinandersetzung mit der Wahlrechtsfrage könnte dabei in der öffentlichen Debatte in England liegen, in der seit den 1830er Jahren die Chartisten prominent für Wahlrechtserweiterungen auf die »unteren Klassen« eintraten.

Zu Webers Zeiten drehten sich die Wahlrechtsdebatten angesichts des Fortbestands des preußischen Dreiklassenwahlrechts um die Gleichheit der Wahl, für die Weber sich an mehreren Stellen einsetzte. Während er seine privat bekundeten Sympathien für das Frauenwahlrecht in der Öffentlichkeit weitgehend zurückhielt, setzte er sich für die Abschaffung des Klassenwahlrechts ein und erteilte auch anderen ungleichen Wahlverfahren eine Absage. Dazu zählt auch das Pluralwahlrecht, das für Mill wiederum eine zentrale Modifikation der Demokratie darstellt: In seinen Augen erfordern angeblich gravierende Bildungsunterschiede die Privilegierung besonders gebildeter Bürgerinnen und Bürger, indem sie bei den Wahlen mehr Stimmen erhalten sollten als die weniger gebildeten. Dass Mill vorsieht, Bildungsqualifikationen auch anhand des Einkommens, der Vermögenswerte sowie der Stellung einer Person in der Hierarchie des Produktionsprozesses zu messen, ist einer von vielen Hinweisen darauf, dass es ihm in erster Linie darum geht, bürgerlich-liberale Positionen in der Politik zu stärken.

Bei Tocqueville sind diese Debatten aufgrund seines Fokus auf den französischen und amerikanischen Kontext kaum von Bedeutung. Doch auch bei ihm lassen sich bereits institutionenpolitische Überzeugungen finden, die in erheblichem Maße die Effektivität der Partizipation per Wahl einschränken. So ist er etwa ein starker Befürworter von zweistufigen und indirekten Wahlen, wie er sie beim amerikani-

schen Senat (der damals noch nicht direkt, sondern durch die Parlamente der Einzelstaaten) oder bei der Wahl zum US-Präsidenten durch das *electoral college* sieht. Weder von Mill noch von Weber wird die direkte Wahl später infrage gestellt. Sie versuchen stattdessen, die Leitidee defensiver Demokratisierung über Modifikationen des Wahlsystems zu institutionalisieren. Für Mill ist ein solches Instrument die öffentliche Wahl, womit er eine Ausnahme in der Ideengeschichte der liberalen Demokratie darstellt. Er begründet diesen umstrittenen Vorschlag mit der nicht weniger umstrittenen These, dass die Wahlen nicht mehr durch den Stimmenkauf reicher lokaler Bürger gefährdet sei, sondern vielmehr durch die Tendenz, dass mehr nach individuellen oder kollektiven Gruppeninteressen abgestimmt werde als nach dem Gemeinwohl, dessen Inhalt von Mill nach bürgerlichen Interessen ausgelegt wird.

Mill erweist sich ebenfalls als Verfechter des teils skurril begründeten Vorschlags von Thomas Hare: Dessen heute als Vorläufer des »single transferable vote« geltendes Wahlsystem war vor allem gegen die sich abzeichnende Vormacht der Parteien und ein vermeintlich zu geringes Bildungsniveau der Abgeordneten gerichtet. Von Mill wurde es als Instrument zur Verhinderung einer parlamentarischen Mehrheit der »unteren Klassen« aufgegriffen. Für Weber war in diesem Zusammenhang die Auseinandersetzung mit der Frage nach einem Mehrheits- oder einem Verhältniswahlrecht zentral. Generell ist er in den meisten Fällen davon überzeugt, dass das Verhältniswahlrecht die von ihm favorisierte Auslese kompetenter Führungspersönlichkeiten erschweren würde. Mit Blick auf die erhöhte Gefahr einer Mehrheitsherrschaft sozialistischer Parteien, die er zunächst von dem Verhältniswahlrecht begünstigt sah, lehnte er es zunächst ab. Erst als die Unterstützung dieser Parteien so groß wurde, dass ihm eine »sozialistische« Mehrheit auch unter dem Mehrheitswahlrecht möglich erschien, nahm er eine Differenzierung seiner Position zum Verhältniswahlrecht vor. Die Wandelbarkeit von Webers Position in dieser Frage zeigt erneut, wie sehr die Institutionenpolitik von den jeweiligen historischen Umständen abhängt.

Das zentrale Element liberaler Demokratietheorie ist die parlamentarische Repräsentation. Tocqueville ist nach Sièyes und den *Federalists* (vgl. Dingeldey 2022) einer der Autoren, der diese Institution als Kern des modernen Demokratieverständnisses begründet hat. Neben dem praktischen Erfordernis der Territorialstaaten, eine Institution zu haben, in der nicht für jede Entscheidung das »ganze« Volk zusammenkommen musste, war sein Ziel die dadurch ermöglichte Abschirmung einer an Kompetenz überlegenen politischen Klasse vom Einfluss der übrigen Bevölkerung. Damit legt er den Grundstein für das Parlamentarismusverständnis liberaler Demokratietheorien, das später von Mill und Weber weiter ausgestaltet wird. Auch hinter den Überlegungen zur Institution des Parlaments steckt die Leitidee der defensiven Demokratisierung: Für Mill ist vor diesem Hintergrund wieder der vermeintlich geringe Bildungsgrad der Abgeordneten Anlass dafür, die politische Rolle des Unterhauses auf die Kontrolle der Regierungsarbeit zu beschränken. Eine

weitere zentrale Funktion des Unterhauses ist für Mill die Erziehung der Bürgerinnen und Bürger: Der Öffentlichkeit zugängliche Parlamentsdebatten, die im Hinblick auf rationale Argumentation als Vorbild dienen würden, sollen eine Anhebung des Bildungsgrads beim Publikum bewirken und zugleich verhindern, dass sie zentralen Prinzipien der bürgerlichen Gesellschaft wie dem Privateigentum abschwören. Demnach müsse das Parlament, um diese Funktion erfüllen zu können, stets ein Hort der gebildeten Klassen sein. Auch wenn er sich gegen Ende seines Lebens für eine erweiterte Repräsentation der »unteren Klassen« einsetzt, ist es ihm dabei stets wichtig, dass sie als Minderheit und nicht entsprechend ihrer gesellschaftlichen Überzahl als Mehrheit gesehen werden – institutionell soll dies etwa durch die Ablehnung von Abgeordnetendiäten gewährleistet werden. Bei Weber erfährt das Parlament hingegen eine deutliche Aufwertung. Anstelle des schwachen deutschen Reichstags wirbt Weber für ein Parlament, das nicht nur negative Kontrollkompetenzen haben sollte. Ein solches »Arbeitsparlament« solle neben einer effektiven Kontrolle der einflussreichen konservativen Verwaltungsstrukturen des Kaiserreichs eine Auslesestätte für politische Führungspersönlichkeiten sein, die sich wie bei Tocqueville bestenfalls aus den bürgerlichen juristischen Berufen rekrutieren.

Eine weitere Gemeinsamkeit der drei Autoren ist die Befürwortung einer *zweiten Parlamentskammer* neben dem klassischen »Unterhaus«. Für Tocqueville ist dabei der amerikanische Senat das Vorbild, weil er dort aufgrund der indirekten Wahl höherqualifizierte Politiker erwartet, die in der Lage seien, den Gesetzgebungsprozess des seiner Auffassung nach emotional agierenden Unterhauses zu entschleunigen. Mill und Weber übernehmen die Erwartung, in den »zweiten Kammern« höherqualifizierte Politiker anzutreffen und konkretisieren deren Institutionalisierung: So schlagen beide eine zweite Kammer nach dem Vorbild des römischen Senats, bestehend aus ehemaligen hohen Amtsträgern und weiteren außerordentlich qualifizierten bürgerlichen Persönlichkeiten vor. Diese sollen bei Mill die Stimme des Gemeinwohls gegenüber dem vermeintlich von Sonderinteressen dominierten Unterhaus vertreten. Erschwerend kommt bei Mill hinzu, dass er die Verfassung von Gesetzen dem Unterhaus entziehen und einer Legislativkommission übertragen möchte. Da alle drei Autoren den Parlamentsabgeordneten idealerweise höhere intellektuelle Kompetenzen zuweisen, ist es konsequent, dass sie ebenfalls für ein möglichst freies Mandat eintreten und Versuche der Mandatsbindung institutionell verhindern wollen. Dabei fordern sie in Burke'scher Tradition die Unabhängigkeit eines Kandidaten von seinem Wahlkreis.

Mit der modernen Partei tritt eine weitere Institution hinzu, die die freie Entscheidung von Abgeordneten entscheidend beeinflussen kann. Tocqueville betrachtet die Parteien zunächst vor dem Hintergrund ihrer unterschiedlichen Ausrichtung nach ideellen (»große Parteien«) und materiellen (»kleine Parteien«) Gesichtspunkten. Dabei macht er keinen Hehl daraus, dass er die Formierung großer Parteien

bevorzugt – aber nur bis zu dem Punkt, an dem er die Herausbildung einer »großen Partei« mit einem explizit sozialistischen Ideal kommen sieht. Diese Tendenz weisen auch die Betrachtungen zu Parteien von Mill und Weber auf. Für Mill, der in jüngeren Jahren der parteiähnlichen Gruppierung der *radicals* nahe stand, sind Parteien ein Mittel, einer politischen Meinung organisierten Ausdruck zu verleihen und zur Erziehung der Bürgerinnen und Bürger beizutragen. Sobald eine Organisation der »unteren Klassen« als Partei möglich erscheint, wendet er sich jedoch dem Proportionalwahlrecht von Hare zu, das den Einfluss der Parteien zugunsten von Einzelpersonlichkeiten reduzieren soll. Da Parteien dazu tendierten, ihre Abgeordneten mit einem imperativen Mandat auszustatten, sei in einem von Parteien dominierten Parlament keine rationale Diskussion mehr möglich. Für Weber hat sich die Lage noch verschärft: In seinen Augen sind die von der Politik lebenden Abgeordneten reines »Stimmvieh« unter dem Kommando ihrer Parteizentrale. Er zieht daraus jedoch nicht den Schluss, den Einfluss von Parteien institutionell zu beschneiden. Anders als Mill schreibt er ihnen eine politisch integrierende und – mit Blick auf die Rätebewegung nach dem ersten Weltkrieg – eine disziplinierende Funktion zu. Da Parteien aufgrund der organisatorischen und finanziellen Erfordernisse moderner Wahlen unverzichtbar geworden seien, sollten sie die politischen Entscheidungskompetenzen vollkommen auf die Führungspersonlichkeiten an ihrer Spitze kanalisieren. Webers Konzept der plebiszitären Führerdemokratie weitet dieses Prinzip auf die Institution des Reichspräsidenten aus: Zwar solle er in direkter Wahl vom Volk bestimmt werden. Dabei geht es Weber aber nicht um die Ermöglichung einer breiten und effektiven Partizipation, sondern um die Sicherung von Massenloyalität, die der Reichspräsident als demokratisches Gegengewicht zur Bürokratie benötige.

Wennleich alle drei Autoren die Tendenz aufweisen, politische Entscheidungen an möglichst kleine Gruppen delegieren zu wollen, positionieren sie sich in den meisten Fällen gegen einen starken Zentralstaat. Tocqueville hebt zwar einige positive Wirkungen des amerikanischen Zentralstaats hervor, wie etwa die Schaffung rechtlicher Gleichheit im gesamten Territorium. Zugleich sieht er in der Zentralisierung aber immer auch die Gefahr eines zu starken staatlichen Eingriffs in die Angelegenheiten der Bürger. Die auf Elemente des absolutistischen Zentralstaats zurückgreifende Demokratie droht in seinen Augen in Frankreich zum Nährboden für die Umsetzung sozialistischer Ideen zu werden. Tocqueville favorisiert dagegen ebenso wie Mill, der seine Zentralisierungskritik explizit übernimmt, eine Aufwertung lokaler Institutionen. Ihre nahezu identische Begründung dafür steht sinnbildlich für die Einschränkung effektiver Partizipation nach dem Leitbild der defensiven Demokratisierung: Im Lokalen wird zwar ein vergleichsweise hohes Ausmaß von Partizipation ermöglicht, deren Effektivität aber stark eingeschränkt. Für Tocqueville sind die lokalen Institutionen so in der Lage, die Allmacht der Mehrheit zu »zersplittern« (DA: 76, Herv.i.O.). Mill hebt in diesem Sinne hervor, dass eine

schlecht geführte lokale Regierung weniger Schaden anrichten könne als eine zentrale. Beide schreiben den lokalen Institutionen auch eine Erziehungsfunktion zu: Hier können die Bürgerinnen und Bürger lernen, wie verantwortungsvolles Regieren auszusehen habe. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass alle drei Autoren als Befürworter eines Föderalstaats auftreten. Insbesondere bei Weber hat dies auch Konsequenzen für die Ausgestaltung der favorisierten zweiten Parlamentskammer: Wie schon Tocqueville sieht er die Chancen sozialistischer Parteien durch einen Zentralstaat begünstigt. Allein aus diesem Grund spricht er sich dafür aus, nach Ende des ersten Weltkrieges in Deutschland eine föderal besetzte zweite Kammer einzurichten, da nur so der Fortbestand der bürgerlichen Struktur des Staates gewährleistet werden könne.

Mit den *Geschworenengerichten* der USA hat Tocqueville einer weiteren Institution große Aufmerksamkeit gewidmet, die die anderen beiden Autoren in dieser Form nicht aufgegriffen haben. Die Geschworenengerichte sind für ihn nicht nur eine Institution des Rechtssystems, sondern vor allem eine politische, weil sie eine zentrale Funktion mit Blick auf die politische Erziehung und Disziplinierung ausüben. Ebenso hat sich Weber mit der politischen Form von Gewerkschaften und der Institution der Räte auseinandergesetzt, die Tocqueville und Mill in dieser Form noch nicht bekannt waren. Doch auch an dieser Stelle weicht er nicht vom Paradigma der defensiven Demokratisierung ab: So fordert er etwa die Einrichtung einer Verfassungsgebenden Versammlung mit dem Ziel, den Versuchen der Etablierung einer Räterepublik als spezifisch sozialistischer Institutionalisierung demokratischer Partizipation entgegenzutreten. Auf diese Weise soll ein die bürgerlichen Klassen privilegierendes Konzept an die Stelle der breiten Partizipation der »unteren Klassen« im Rätensystem gesetzt werden.

Wenngleich die Strategie defensiver Demokratisierung von allen dreien vertreten wird, gibt es trotz vieler Übereinstimmungen keine einheitliche Bewertung einzelner politischer Institutionen in der Ideengeschichte der liberalen Demokratietheorie. Insgesamt hängt die Frage, welche Institutionen von einem Autoren herangezogen und wie sie bewertet werden, maßgeblich von dem historischen Kontext ab, in dem die institutionenpolitische Äußerung getätigt wurde. Dabei hinterlässt diese Arbeit mit Blick auf die Einordnung der untersuchten Autoren in den Kanon liberaler Demokratietheorie auch einen paradoxen Eindruck: Betrachtet man die Institutionenkonzepte der Autoren als politische Interventionen, so scheint es durchaus fraglich, warum diese der liberalen Demokratietheorie zugerechnet werden und ihnen sogar eine zentrale Rolle in der Reflexion des Demokratisierungsprozesses zugeschrieben wird. Die institutionenpolitischen Interventionen, die idealerweise als »Brücke« zwischen der Demokratietheorie und der Praxis der Demokratisierung fungieren müssten, fallen nämlich eher durch die Einschränkung des zentralen demokratischen Versprechens gleicher und effektiver Partizipation auf als durch dessen Ermöglichung.

Dennoch plädiere ich nicht dafür, ihnen den Status als Vordenker im Kanon der liberalen Demokratie zu entziehen. Zum Beispiel stellt sich Tocqueville an keiner Stelle gegen Forderungen einer Erweiterung des Wahlrechts, wie sie in seiner Zeit durchaus vorhanden waren. Mill tritt sogar selbst für eine substanzielle Erweiterung derselben ein und Weber engagiert sich gegen reaktionäre Tendenzen und für eine Gleichheit des Wahlrechts. Es ist der defensive Charakter ihrer Demokratisierungsstrategie und das daraus hervorgehende moderne Demokratieverständnis, das hier hervorgehoben werden soll: Zusammengefasst gibt die Auseinandersetzung mit politischen Institutionen einen Einblick in die Passivität, die die liberalen Demokratietheoretiker den Bürger:innen institutionell verordnen. Die liberale Demokratietheorie hat auf diese Weise mit dem Ziel, die bürgerliche Ordnung zu garantieren, immer wieder Ausschlüsse erzeugt, die angesichts des demokratischen Versprechens gleicher und effektiver Partizipation unangemessen sind. So hat diese Arbeit ebenso gezeigt, dass eigenständige Auseinandersetzungen mit der Institutionenpolitik, die in Demokratietheorien enthalten sind oder sie flankieren, unabdingbar für die umfängliche Einschätzung mit der Frage sind, in welcher Weise sie dem Versprechen gleicher und effektiver Partizipation verpflichtet sind.

### 3 Der ideenpolitische Einfluss der defensiven Demokratisierung

Auch wenn die spezifisch liberale defensive Demokratisierung mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts in den »westlichen« Demokratien historisch abgeschlossen ist, haben sich sowohl die theoretischen Modelle als auch die Institutionenpolitik als besonders wirkmächtig und anschlussfähig erwiesen. So wird das politische Denken Tocquevilles insbesondere im Frankreich der 1970er Jahre von »antitotalitären« Denkern des liberalen *Centre Raymond Aron* wieder aufgegriffen (vgl. Hofmann/Jörke 2022: 543). Für Aron selbst sollte Tocqueville im Kontext der mit dem Jahr 1968 assoziierten sozialistischen und kommunistischen Bewegungen in Frankreich dabei explizit als »Gegenpol zur Revolutionsgeschichtsschreibung« (ebd.: 543) fungieren. Damit wurde die in dieser Arbeit beschriebene Erzählung Tocquevilles im Rahmen der Abgrenzung des Demokratiebegriffs vom Sozialismus wieder aufgegriffen. Arons Schüler:innen, wie etwa der Demokratietheoretiker Claude Lefort, nehmen Tocquevilles Warnung vor einem neuen wohlfahrtsstaatlichen »demokratischen Despotismus« auf und flechten sie in ihre eigenen antisozialistischen Überlegungen ein, in deren Zentrum neben dem Lob der »Zivilgesellschaft« die Staats- und Bürokratiekritik steht (vgl. ebd.: 544f.).<sup>2</sup>

2 Ein weiteres Beispiel ist die Tocqueville-Rezeption des revisionistischen Historikers der französischen Revolution von 1789, François Furet, der Tocqueville als Ratgeber gegen die egalitäre französische Linke empfahl (vgl. Christofferson 2016).