

II.

Der Streit um das Kratos

Hinführung

Das Ideal der Demokratie als Herrschaft (*kratos*) des Volkes (*demos*) über sich selbst wirft nicht nur die im ersten Teil dieser Studie diskutierte Frage auf, wer als legitimer Bestandteil des Demos gezählt wird, sondern auch die Frage, wie politische Herrschaft eingerichtet werden soll. Als Beurteilungsmaßstab für die Legitimität politischer Institutionen gilt dabei zu meist der Wert der Freiheit. In der Tradition des politischen Liberalismus wird Freiheit dabei als natürlicher Status von Individuen verstanden, der sich an der Abwesenheit von äußerer Einflussnahme bemessen lässt. Gegen ein solches Bild, wie es ideengeschichtlich vor allem durch die Staatslehre von Thomas Hobbes in die politische Theorie Eingang gefunden hat, wendet sich der Republikanismus. Er ist der Überzeugung, dass sich Freiheit und politische Ordnung nicht ausschließen, sondern in einem wechselseitigen Bedingungsverhältnis stehen. Jean-Jacques Rousseau hat die Aufgabe, vor die sich die Ausarbeitung einer republikanischen Gesellschaftsordnung gestellt sieht, dabei folgendermaßen formuliert: „Finde eine Form des Zusammenschlusses, [...] durch die [...] jeder, indem er sich mit allen vereinigt, nur sich selbst gehorcht und genauso frei bleibt wie zuvor.“¹ Rousseau ist bekanntlich der Meinung, diese Aufgabe mithilfe eines Gesellschaftsvertrags, durch welchen sich die Individuen zugleich als Souverän und als Untertanen setzen, lösen zu können. Die Herrschaft des Demos über sich selbst stellt für ihn nämlich so lange keine Einschränkung von Freiheit dar, wie sich die Individuen in der Rolle des Souveräns am sittlich geteilten Gemeinwillen orientieren. In diesem Fall unterwerfen sie sich keinem fremden, sondern nur ihrem eigenen Willen. Daher ist eine solche Unterordnung gerade keine Beschränkung, sondern vielmehr ein Ausdruck von Freiheit. Rousseau nennt dies auch die durch das Gemeinwesen hervorgebrachte „sittliche Freiheit“.² In unserer Ge-

1 Jean-Jacques Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, übers. u. hrsg. v. Hans Brocard, Stuttgart: Reclam 2003, 17. Zum Verhältnis von Rousseau zu der im ersten Teil behandelten radikalen Demokratietheorie vgl. die aufschlussreiche Studie von Martin Oppelt, *Gefährliche Freiheit. Rousseau, Lefort und die Ursprünge der radikalen Demokratie*, Baden-Baden: Nomos 2017.

2 Ebd., 23.

genwart ist die Idee einer solchen sittlichen Freiheit vor allem vom kommunitaristischen Republikanismus aufgenommen worden, für den hier exemplarisch Charles Taylor stehen kann. Auch er gründet seine Überlegungen auf der Vorstellung, dass sich die Bürger innen mit den politischen Institutionen, unter denen sie leben, identifizieren und daher die von ihnen auferlegten Gesetze nicht als Einschränkung, sondern als Realisierung ihrer „Bürgerfreiheit“ erfahren.³ Hat Rousseau eine solche Identifikation noch auf den Gemeinwillen gegründet, nimmt bei Taylor der Begriff des Patriotismus diesen Platz ein. Patriotismus wird von ihm dabei als Resultat einer Geschichte verstanden, in der sich ein gemeinsamer ‚way of life‘ herausgebildet hat. Er bildet die Quelle einer staatsbürgerlichen Solidarität, die es ermöglichen soll, das Leben unter Gesetzen nicht als Einschränkung von individuellen Privatinteressen, sondern als Realisierung geteilter Werte zu verstehen. Das Problem besteht nun darin, dass das Modell sittlicher Freiheit sowohl bei Rousseau als auch bei Taylor an die Vorstellung eines substantiell vereinigenden Gemeinwillens gebunden ist. Wo dessen Einheit unter den Bedingungen des ethischen Pluralismus der Moderne jedoch verloren gegangen ist und sich in eine Vielzahl unterschiedlicher Vorstellungen des sittlich Guten aufgespalten hat, gerät dieses Modell an seine Grenze. Entweder nämlich müssen die Einzelnen nun mit Gewalt unter einen Gemeinwillen gezwungen werden – wie von Rousseau vorgeschlagen⁴ – oder es muss die Idee der Herrschaft des Demos über sich selbst aufgegeben werden. Im einen wie auch im anderen Fall ist ein Verfall sittlicher Freiheit der Preis. Die Frage, die uns der Republikanismus in der Tradition von Rousseau hinterlassen hat, lautet daher: Wie lassen sich

-
- 3 Charles Taylor, „Aneinander vorbei. Die Debatte zwischen Liberalismus und Kommunitarismus“, in: Axel Honneth (Hg.), *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*. Frankfurt a. M./New York: Campus 1989, 103–130, 117. Andere prominente Vertreter wären: Michael Sandel, *Liberalismus oder Republikanismus. Von der Notwendigkeit der Bürgertugend*, aus d. Amerikan. v. Joachim Schulte, Wien: Passagen Verlag 1996. 55–107 und Alasdair MacIntyre, *Der Verlust der Tugend. Zur moralischen Krise der Gegenwart*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1995.
 - 4 Die einschlägige Passage lautet: „Damit nun aber der Gesellschaftsvertrag keine Leerformel sei, schließt er stillschweigend jene Übereinkunft ein, die allein die anderen ermächtigt, daß wer immer sich weigert, dem Gemeinwillen zu folgen, von der gesamten Körperschaft dazu gezwungen wird, was nichts anderes heißt, als daß man ihn zwingt, frei zu sein.“ (Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag*, 21)

unter der Bedingung der Pluralität Freiheit und politische Herrschaft miteinander versöhnen?

Eine Antwort auf diese Frage will ich im Folgenden im Anschluss an eine Theorieströmung zu geben versuchen, die sich jüngst unter dem Namen des „Republikanismus des Dissenses“ zusammengefunden hat.⁵ Zentral ist hier die Frage, wie republikanische Herrschaft unter der Bedingung eines Widerstreits von Lebensformen auszugestalten ist. Wie lässt sich unter der Voraussetzung, dass es keine substantielle Vorstellung des Guten in Form eines umgreifenden Gemeinwillens oder eines nationalen Patriotismus mehr gibt, eine politische Institutionalisierung der Selbstregierung des Demos entwerfen, ohne in die liberale Vorstellung eines Ausgleiches zwischen Partikularinteressen zurückzufallen? Um diese Frage zu beantworten will ich im Folgenden eine Konzeption politischer Freiheit entwickeln, die sich aus zwei Traditionslinien speist: dem neoathenischen Republikanismus in der Tradition von Hannah Arendt und dem neorömischen Republikanismus in der Tradition von Philip Pettit.⁶ Obgleich die Verfassungen der athenischen Polis und der römischen Republik komplex sind, wird von den zwei genannten Traditionen doch meist jeweils eine Institution herausgegriffen: die Volksversammlung (*ekklesia*) auf der einen und die Ständeversammlung (*concilium plebis*) auf der anderen Seite. Während erstere für den basisdemokratischen Charakter der Institutionen Athens steht, insofern in ihr jedem Vollbürger die Möglichkeit zukam, sei-

-
- 5 Vgl. dafür Thorsten Thiel und Christian Volk, „Republikanismus des Dissenses“, in: Thorsten Thiel und Christian Volk (Hg.), *Die Aktualität des Republikanismus*, Baden-Baden: Nomos 2016, 345–369; Christian Volk, *Die Ordnung der Freiheit. Recht und Politik im Denken Hannah Arendts*, Baden-Baden: Nomos 2010; Thorsten Thiel, *Republikanismus und die Europäische Union. Eine Neubestimmung des Diskurses um die Legitimität europäischen Regierens*, Baden-Baden: Nomos 2012. ‚Republikanismus‘ wird in diesem Zusammenhang stets als Ausdruck für eine bestimmte Theorietradition verwendet, so dass der Term also weder auf die Verfasstheit eines Gemeinwesens wie z.B. der Bundesrepublik, noch gar auf ein politisches Parteiprogramm wie z.B. das der „Republikaner“ verweist. Zur Ausdifferenzierung vgl. Emanuel Richter, *Republikanische Politik. Demokratische Öffentlichkeit und politische Moralität*, Reinbek: Rowohlt 2004, 69–119. Einen begriffsgeschichtlichen Überblick gibt Wolfgang Mager, „Republik“, in: Reinhart Koselleck, Otto Brunner und Werner Conze (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 5, Stuttgart: Klett-Cotta 1984, 549–651.
- 6 Einen Überblick über die Geschichte dieser zwei Strömungen liefert: Marcus Llanque, „Der Republikanismus. Geschichte und Bedeutung einer politischen Theorie“, in: *Berliner Debatte Initial*, Jg. 14, Heft 1, 2003, 3–15.

ne Meinung vor versammeltem Volk kundzutun und damit Einfluss auf die öffentlichen Angelegenheiten zu nehmen, steht letztere für den kontestativen Charakter der Institutionen Roms, der es den Volkstribunen ermöglichte, die politischen Entscheidungen des Senats im Interesse der Plebejer anzufechten. Diese jeweiligen Fokussierungen haben zur Folge, dass im neoathenischen Republikanismus Freiheit in erster Linie als die Möglichkeit zur Teilnahme am *Redestreit* über die Belange des Gemeinwesens verstanden wird, wohingegen sie im neorömischen Republikanismus als Möglichkeit zur *Bestreitung* von Entscheidungen politischer Mandatsträger_innen verstanden wird. Entsprechend bemisst sich die Realisierung politischer Freiheit im ersten Modell daran, in welchem Maße ein politisches System seinen Bürger_innen die Gelegenheit zur Mitsprache in politischen Angelegenheiten einräumt, wohingegen sie sich im zweiten Modell entlang der institutionellen Chancen zur Einsprache abstufen lässt. Der neoathenische Republikanismus denkt Freiheit damit in erster Linie als eine horizontale Beziehung zwischen den Bürger_innen einer Gemeinschaft, während der neorömische Republikanismus sie als eine vertikale Beziehung zwischen den Bürger_innen und ihren politischen Repräsentant_innen versteht. Trotz dieser unterschiedlichen Ausrichtungen ist es beiden Strömungen gemeinsam, dass Freiheit im einen wie im anderen Fall durch politische Institutionen nicht eingeschränkt, sondern allererst hervorgebracht wird. Wir haben es jeweils mit einer Freiheit *durch* und *in* Institutionen zu tun, welche dem liberalen Freiheitsverständnis als Freiheit *von* Institutionen entgegengesetzt ist.

Sowohl der neoathenische als auch der neorömische Republikanismus stehen heute vor einer Reihe von Herausforderungen. Im ersten Fall beziehen sich diese darauf, dass die Fähigkeit zur kollektiven Selbstregierung eine engagierte und tugendhafte Bürger_innenschaft voraussetzt, wie sie unter den Bedingungen der Gegenwart nicht mehr gegeben ist. In einer neoliberalen Gesellschaft, so der Einwand, besteht auf Seiten der Regierten weder ein Interesse, am politischen Prozess teilzunehmen, noch sind unter den Bedingungen der zunehmenden weltumspannenden Verflechtung die Kompetenzen vorhanden, die es erwarten lassen, dass streitende Auseinandersetzungen zu angemessenen Ergebnissen führen.⁷ Die entscheidende Herausforderung für den neoathenischen Strang des Republi-

7 Klassisch ist dieser Einwand vorgebracht worden von Joseph Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie* (1942), München: Francke 1980, 397ff.

kanismus besteht daher darin, deutlich zu machen, unter welchen Bedingungen heute überhaupt noch eine Form des *popularen Redestreits* möglich sein kann. Im Fall des neorömischen Republikanismus lautet dagegen ein prominenter Einwand, dass die Möglichkeit zur Anfechtung der Entscheidungen von politischen Amtsträgern zu einer negativen Politik führt, in welcher an die Stelle der Fähigkeit zum gemeinsamen, schöpferischen Handeln Überwachung, Kontrolle und Verhinderung treten. Unter den Bedingungen der Gegenwart, so der Einwand, ist so eine Form der Gegen-Demokratie entstanden, welche durch eine Politik der Beschuldigung gesellschaftliches Misstrauen zwischen Zivilgesellschaft und politischen Institutionen befördert und politische Veränderungen blockiert.⁸ Die Herausforderung für den neorömischen Strang des Republikanismus besteht entsprechend darin zu zeigen, wie ein zeitgenössisches System *populärer Bestreitung* kollektiver Entscheidungen beschaffen sein muss.

In diesem Teil meiner Studie werde ich beide Herausforderungen zu lösen versuchen. Dafür werde ich in einem ersten Schritt den Begriff politischer Freiheit, wie er dem Republikanismus des Dissenses zugrunde liegt, genauer ausarbeiten. Im Ausgang von Hannah Arendt werde ich dabei zeigen, dass politische Freiheit sowohl das neoathenische Konzept des Redestreits als auch das neorömische Konzept der Bestreitung umfasst. Entsprechend muss ein republikanisch verfasstes Gemeinwesen, wie es Arendt in Form einer Republik der Räte vor Augen steht, sowohl über Institutionen der politischen Macht als auch der politischen Gegen-Macht verfügen (Kap. 4). Wie sich an die von Arendt beschriebene Republik der Räte unter den Bedingungen der Gegenwart anschließen lässt, werde ich dann in den beiden folgenden Kapiteln deutlich zu machen versuchen. In einem ersten Schritt werde ich dabei der Frage nachgehen, unter welchen Bedingungen heute eine demokratische Revolution gelingen kann, welche die politische Partizipation des Demos zu ihrem grundlegenden Machtbildungsprinzip erhebt. Dafür werde ich drei Modelle populärer Partizipation vorstellen und daraufhin prüfen, ob und wie sie zur Realisierung politischer Freiheit beitragen. Ich werde dabei abschließend Partei für ein starkdemokratisches Rätemodell ergreifen und zeigen, welche politischen Gestaltungsprinzipien ihm zugrunde liegen (Kap. 5). In einem weiteren Schritt werde ich mich dann dem Entwurf eines zeitgenössischen Systems

8 Vgl. Pierre Rosanvallon, *Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens*, aus d. Franz. v. Michael Halbrodt, Hamburg: Hamburger Edition 2017.

II. Der Streit um das Kratos

der politischen Gegen-Macht widmen und mit Gruppenvertretung, Tribunal, Multikameralismus und Schiedsgericht unterschiedliche Institutionen der kontestativen Kritik vorstellen. In ihrem Zusammenspiel, so werde ich zeigen, bilden sie ein System der Gegen-Macht, mit dessen Hilfe politische Freiheit gegen die stets präsente Gefahr der Tyrannei verteidigt werden kann (Kap. 6).

4. Wie soll politische Herrschaft eingerichtet sein?

Die Ausübung politischer Herrschaft ist in der Demokratie eng mit dem Begriff der politischen Freiheit verknüpft. Sie gibt den Maßstab ab, an dem sich die Legitimität und Qualität von politischen Institutionen bemessen lässt, in denen sich der Anspruch des Demos auf Selbstregierung verwirklicht. Wendet man sich dem Begriff der politischen Freiheit zu, kommt man nicht umhin, zunächst auf jene prominente Unterscheidung zwischen negativer und positiver Freiheit zurückzugehen, die Isaiah Berlin 1958 in seinem Essay „Zwei Freiheitsbegriffe“ in die politische Philosophie eingeführt hat.¹ Unter negativer Freiheit versteht Berlin dabei die Freiheit von äußeren Hindernissen, so dass unser Tun in dieser Perspektive in dem Maße als frei gelten kann, wie „sich ein Mensch ungehindert durch andere betätigen kann“.² Unter positiver Freiheit dagegen versteht er die Möglichkeit „sein eigener Herr [zu] sein“.³ Diese Form der Freiheit lässt sich daran bemessen, in welchem Grad unser Handeln selbstbestimmt ist und von uns selbst gewollt wird. Während wir es also im ersten Fall mit einer Abwesenheit der Kontrolle durch Andere zu tun haben, haben wir es im zweiten Fall mit der Möglichkeit zu tun, selbst Kontrolle auszuüben. Das hat zur Folge, dass einige Handlungen, die aus der Perspektive negativer Freiheit als frei erscheinen, aus der Perspektive positiver Freiheit als unfrei gelten müssen. Dort nämlich, wo wir blinden Leidenschaften folgen, so die Vertreter_innen positiver Freiheit, sind wir nicht eigentlich frei, sondern Sklav_innen unserer Neigungen. Aus der Perspektive positiver Freiheit gilt es daher, zwischen rationalen und irrationalen Handlungsmotivationen zu unterscheiden. Das hat zur Folge, dass Eingriffe in die Handlungssphäre von anderen Akteur_innen im Namen positiver Freiheit überall dort gerechtfertigt scheinen, wo es darum geht, diese selbst vor irrationalen Handlungsweisen zu schützen. Mit der positiven Freiheit ist daher die Gefahr eines Paternalismus verbunden, der, so der Vorwurf der Vertreter_innen negativer Freiheit, in Unfreiheit und Beherrschung führt.

Während sich Berlin aufgrund der Gefahren des Paternalismus noch klar für das Konzept negativer Freiheit als Richtschnur zur Einrichtung

1 Isaiah Berlin, „Zwei Freiheitsbegriffe“, in: *Freiheit. Vier Versuche*, aus d. Engl. v. Reinhard Kaiser, Frankfurt a. M.: Fischer, 197–255.

2 Ebd., 201.

3 Ebd., 214.

politischer Herrschaft ausgesprochen hat,⁴ ist das Problem der Entgegensetzung von negativer und positiver Freiheit in der Folge meist dadurch zu lösen versucht worden, dass beide auf unterschiedliche Sphären verteilt worden sind. Während der grundrechtlich geschützte Bereich des Privaten der Verwirklichung negativer Freiheit dienen soll, soll der von politischen Teilhaberechten konstituierte Bereich des Öffentlichen zur Ausübung positiver Freiheit befähigen.⁵ Der hier vertretene Republikanismus des Dissenses folgt einem anderen Vorgehen: Er will negative und positive Freiheit nicht voneinander trennen, sondern zeigen, wie diese ineinander verflochten sind und aufeinander verweisen. Dafür folge ich im Folgenden der Doppelerfahrung politischer Freiheit: Im Anschluss an Hannah Arendt wird diese zunächst als Erfahrung des gemeinsamen Handelns ausgewiesen und im Anschluss an Philip Pettit als Erfahrung der Nicht-Beherrschung.⁶ Um deren Zusammenhang herzustellen, werde ich im Folgenden zunächst Arendts Begriff politischer Freiheit rekonstruieren und zeigen, in welchen Institutionen sich diese Freiheit für sie zu realisieren vermag. Dabei wird deutlich werden, dass die Realisierung politischer Freiheit nicht nur gemeinsames Handeln, sondern auch Nicht-Beherr-

-
- 4 Für einen Vorrang der positiven Freiheit argumentiert dagegen Charles Taylor, „Der Irrtum der negativen Freiheit“, in: ders., *Negative Freiheit? Zur Kritik des neuzeitlichen Individualismus*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1992, 118–144.
 - 5 Auch für Arendt spielt das Verhältnis von Privatem und Öffentlichem eine wichtige Rolle. Christian Volk hat in einer jüngeren Studie gezeigt, dass Hannah Arendt für eine „Enthierarchisierung“ des Verhältnisses von Recht und Politik eintritt und das Verhältnis von negativer und positiver Freiheit als eines der wechselseitigen Ermöglichung versteht. Volk, *Ordnung der Freiheit*, Kap. 5. Volk grenzt seine Lesart der Enthierarchisierung von Recht und Politik dabei sowohl von jenen Positionen ab, welche einen Vorrang der Politik vor dem Recht behaupten (z.B. Wollin), als auch jenen, die umgekehrt einen Vorrang des Rechts vor der Politik behaupten (z.B. Dworkin). Arendts Überlegungen ähneln damit der Position der „Gleichsprüchlichkeit“ von privater und öffentlicher Autonomie, wie sie von Habermas vorgebracht wird (Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1998, 135ff.). Jedoch bauen sie, wie Volk zeigt, auf einem anderen begrifflichen Gerüst auf, insofern sich Arendt nicht auf moralische, sondern auf politische Begriffe stützt (Volk, *Ordnung der Freiheit*, 212ff.).
 - 6 Dass Pettit das Konzept der Freiheit als Nicht-Beherrschung in der Tradition des negativen Freiheitsdenkens sieht, macht er deutlich in: Philip Pettit, „Negative Liberty, Liberal und Republican“, in: *European Journal of Philosophy*, Jg. 1, Heft 1, 1993, 15–38.

schung erfordert.⁷ Da Arendt dieses Motiv nicht einzuholen vermag, werde ich das Konzept politischer Freiheit mit den konzeptionellen und institutionellen Überlegungen von Pettit anreichern und zeigen, wie sich Arendts und Pettits Überlegungen im Konzept einer republikanischen Freiheit versöhnen lassen und wie dieses seine Realisierung in der von Arendt favorisierten politischen Herrschaft einer Republik der Räte finden kann.

Freiheit als gemeinsames Handeln

Der Sinn der Politik ist in unserer Gegenwart in Vergessenheit geraten. Das ist die Ausgangsdiagnose, mit der Arendt in den 1950er Jahren ihre Überlegungen für eine geplante Schrift zur Einführung in die Politik beginnt. Im Anschluss an Aristoteles formuliert sie dabei als Antwort auf die Frage nach dem Sinn von Politik: „Der Sinn von Politik ist Freiheit.“⁸ Zum Vergessen dieses Sinns ist es für Arendt durch die neuzeitliche politische Theorie des Kontraktualismus gekommen. Mit Thomas Hobbes hat im 17. Jahrhundert ein Denker die politische Bühne betreten, welcher die Politik unter dem Eindruck des englischen Bürgerkrieges als ein Mittel bestimmt, den ungestörten Privatverkehr zwischen Individuen zu sichern. „Sie ermöglicht dem Einzelnen, in Ruhe und Frieden seinen Zwecken nachzugehen, das heißt unbehelligt von der Politik zu sein.“⁹ Politik ist in dieser Vorstellung ein für das menschliche Leben notwendiges Mittel zur Herstellung von Sicherheit, Frieden und Wohlstand. Anders dagegen in der griechischen Tradition: Politik, so Arendt, war für Aristoteles „ein Zweck und kein Mittel“.¹⁰ Deutlich wird das an der Unterscheidung von *poiesis* und *praxis*. Während das Herstellen auf etwas anderes als es selbst

7 An einer Zusammenführung arbeitet auch Thiel, *Republikanismus und die Europäische Union*, Kap. 4.1, der darauf hinweist, dass beide Ansätze zu ähnlichen systematischen Konsequenzen führen (ebd., 180). Im Unterschied zu Thiel wird es mir im Folgenden darum gehen zu zeigen, wie das Ideal der Freiheit als Nicht-Beherrschung aus Arendts eigenen Überlegungen zur Freiheit als Handlungsmächtigkeit erwächst und dass beide Werte zu ganz unterschiedlichen institutionellen Konsequenzen führen.

8 Hannah Arendt, *Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlaß*, hrsg. v. Ursula Ludz, München: Piper 2003, 28.

9 Ebd., 36.

10 Ebd., 39.

zielt, hat die Praxis ihr Ziel in sich selbst. So zielt die Bautätigkeit unabhängig vom Prozess des Bauens auf die Fertigstellung eines Gebäudes, während die Tätigkeit des Musizierens ihre Erfüllung in diesem Prozess selbst findet.¹¹ Im Anschluss an diese Unterscheidung versteht Arendt nun auch das politische Handeln als eine Form der *praxis*, die ihren Zweck in sich selbst hat. Und es ist eben diese Selbstzweckhaftigkeit der Politik, die Arendt mit den Worten „Der Sinn von Politik ist Freiheit“ zum Ausdruck bringen möchte, insofern Freiheit, wie wir gleich noch sehen werden, für sie gerade in der Ausübung politischen Handelns besteht. Nun will Arendt ihr Diktum freilich nicht einfach als eine bloße Forderung verstanden wissen. Als solches wäre es kraftlos und leer. Vielmehr versucht sie zu zeigen, dass die Vorstellung einer Selbstzweckhaftigkeit politischen Handelns auch in der Neuzeit noch wirksam ist und uns daher gar nicht so fern liegt, wie wir vielleicht denken mögen. Dies zu zeigen, ist die Aufgabe, die sich Arendt in ihrer einschlägigen Studie *Über die Revolution* vornimmt.

Arendts Revolutionsbuch hat sie weithin als Verächterin der Französischen und als Bewunderin der Amerikanischen Revolution bekannt gemacht. Ihren Hintergrund hat diese Einschätzung in Arendts eigentümlicher Unterscheidung zwischen dem Sozialen und dem Politischen, wobei mit dem Sozialen in erster Linie die Sphäre der Reproduktion gemeint ist und mit dem Politischen die Sphäre der gemeinschaftlichen Selbstgesetzgebung. Aufgrund dieses Zuschnitts unterscheiden sich beide Sphären grundsätzlich: Das Soziale bedarf Expert_innen, die Reproduktionsabläufe organisieren und optimieren, das Politische dagegen bedarf Bürger_innen, die sich in öffentlichen Debatten engagieren. Beide Bereiche folgen entsprechend unterschiedlichen Logiken: das Soziale der Logik der Verwaltung sowie des Marktes und das Politische der Logik der Meinungsbildung. Da beide nicht miteinander kompatibel sind, schließen sich das Soziale und das Politische für Arendt wechselseitig aus. Mehr noch: Wenn Politik sich auf soziale Fragen fokussiert, dann droht sie zur bloßen bürokratischen Verwalterin von Verteilungsfragen zu werden. Und eben in die-

11 Zu Arendts Rezeption von Aristoteles' *praxis/poiesis*-Unterscheidung vgl. Dana Villa, *Arendt and Heidegger. The Fate of the Political*, Princeton: Princeton University Press 1994, 25ff. Dass Aristoteles selbst im Unterschied zu Arendt *praxis* und *poiesis* nicht als zwei gänzlich unterschiedliche Tätigkeitsformen begreift, sondern als zwei Aspekte von Tätigkeiten versteht, stellt heraus: Theodor Ebert, „Praxis und Poiesis. Zu einer handlungstheoretischen Unterscheidung des Aristoteles“, in: *Zeitschrift für philosophische Forschung*, 1976, Jg. 30 Heft 1, 1976, 12–30.

ser Hinsicht unterscheiden sich Amerikanische und Französische Revolution für Arendt: Während letztere in erster Linie eine Revolution der Armen im Namen sozialer Gerechtigkeit war, war erstere eine Revolution der Bürger_innen im Namen politischer Selbstbestimmung.¹² Dass politische Selbstbestimmung und soziale Gerechtigkeit nicht derart voneinander getrennt werden können und Arendts ausschließende Bestimmung wenig überzeugend ist, darauf ist in der Sekundärliteratur vielfach hingewiesen worden.¹³ Ich will diese Kritik daher hier nicht wiederholen. Es soll weder um die Frage gehen, ob Arendt der Französischen Revolution gerecht wird, noch um die Frage, ob ihre Unterscheidung zwischen dem Sozialen und dem Politischen plausibel ist. Stattdessen möchte ich *Über die Revolution* als eine Phänomenologie lesen, welche sich die Freilegung einer modernen Erfahrung politischer Freiheit zur Aufgabe macht.

Über die Revolution ist kein Buch, das sich mit der Struktur und Organisation von Revolutionen auseinandersetzt, sondern mit der Erfahrung der Revolution. Um diese deutlich zu machen, kommt Arendt immer wieder auf die „Männer der Revolutionen“ zu sprechen, die sie von den „Be-

12 Gegenüber Arendts eigentümlicher Perspektive ist vielfach hervorgehoben worden, dass sowohl die Amerikanische Revolution ‚soziale‘ Elemente wie andersherum die Französische Revolution ‚politische‘ Elemente enthält. Vgl. Robert Nisbet, „Hannah Arendt and the American Revolution“, in: *Social Research*, Jg. 44, Heft 1, 1977, 63–79; Sheldon Wolin, „Hannah Arendt: Democracy and the Political“, in: *Salmagundi*, Jg. 60, 1983, 3–19; Lisa Disch, „How could Hannah Arendt glorify the American Revolution and revile the French? Placing On Revolution in the Historiography of the French and American Revolutions“, in: *European Journal of Political Theory*, Jg. 10, Heft 3, 2011, 350–371, hier: 360–366. Arendts symptomatische Ausblendung der Haitianischen Revolution diskutiert: Jennifer Gaffney, „Memories of exclusion: Hannah Arendt and the Haitian Revolution“, in: *Philosophy & Social Criticism*, Jg. 44, 2018, 701–721.

13 Klassisch hierzu: Hanna Fenichel Pitkin, *The Attack of the Blob. Hannah Arendt's Concept of the Social*, Chicago/London: University of Chicago Press 1998; Richard J. Bernstein, „Rethinking the Social and the Political“, in: ders., *Philosophical Profiles: Essays in a Pragmatic Mode*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 1986, S. 238–259; Seyla Benhabib, „Modelle des ‚öffentlichen Raums‘. Hannah Arendt, die liberale Tradition und Jürgen Habermas“, in: dies., *Selbst im Kontext. Kommunikative Ethik im Spannungsfeld von Feminismus, Kommunismus und Postmoderne*, aus d. Amerik. v. Isabella König, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1995, 96–130, 103f.; Bonnie Honig, „Agonaler Feminismus. Arendt und die Identitätspolitik“, in: *Geschlechterverhältnisse und Politik*, hrsg. v. Institut für Sozialpolitik, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1994, 43–71.

rufsrevolutionären“ unterscheidet.¹⁴ Wo letztere von strategischen Gruppeninteressen geleitet sind, sind erstere leidenschaftlich am Prinzip der „politischen Freiheit“ interessiert.¹⁵ Arendt versteht darunter eine Form der positiven Freiheit, die der liberalen Vorstellung negativer Freiheit entgegensteht. Hier wird Freiheit zumeist als Abwesenheit von äußeren Zwängen und als uneingeschränkte Möglichkeit zur Verwirklichung subjektiver Willkürfreiheit, nach Gutdünken zu tun und zu lassen was man will, verstanden. Vor dem Hintergrund eines solchen Freiheitsverständnisses wird es als Aufgabe der Politik erachtet, die wechselseitig sich reibenden Freiheitsansprüche der Einzelnen friedfertig miteinander zu vermitteln. Einschränkungen der individuellen Willkürfreiheit sind dabei nur zulässig, wenn Andere dadurch geschützt werden sollen. Folgen wir den Akteuren der Revolution, zeigt sich für Arendt jedoch ein ganz anderes Bild: Nicht Willkürfreiheit, sondern die Möglichkeit zum „gemeinsamen Handeln“ zeichnet die Erfahrung der Revolutionäre aus.¹⁶ Arendt verwendet hier einen positiven Begriff von Freiheit als ‚Freiheit zu‘, der im Gegensatz zu einem negativen Begriff von Freiheit als ‚Freiheit von‘ steht. Ersterer bemisst sich nicht mehr an der Abwesenheit von Zwang, sondern am Vorhandensein von Möglichkeiten sich zusammenzuschließen. Konkret bedeutet das, dass sich dort, wo sich das Ausmaß negativer Freiheit am Vorhandensein von Abwehrrechten wie etwa Meinungs-, Religions- oder Berufsfreiheit bemisst, positive Freiheit sich am Vorhandensein von Teilhaberechten wie Versammlungs-, Vereinigungs- oder Pressefreiheit messen lässt. Es ist nun eben diese zweite, positive Form der Freiheit, welche für Arendt im Zentrum der revolutionären Erfahrung steht: „Ursprünglich erfahre ich Freiheit und Unfreiheit im Verkehr mit anderen und nicht im Verkehr mit mir selbst. Frei sein können Menschen nur in Bezug aufeinander, also nur im Bereich des Politischen und des Handelns; nur dort erfahren sie, was Freiheit positiv ist und daß sie mehr ist als ein Nicht-gezwungen-Werden.“¹⁷

14 Hannah Arendt, *Über die Revolution*, München u.a.: Piper 2011, 147.

15 Ebd., 158.

16 Ebd., 227.

17 Hannah Arendt, „Freiheit und Politik“, in: dies., *Zwischen Vergangenheit und Zukunft. Übungen im politischen Denken I*, hrsg. v. Ursula Ludz, München u.a.: Piper 2012, 201–226, 201. Und an anderer Stelle: „Solche Freiheit ist nie verwirklicht, wenn das Recht auf aktive Teilhabe an den öffentlichen Angelegenheiten den Bürgern nicht garantiert ist.“ (Arendt, *Über die Revolution*, 281)

Arendts Begriff politischer Freiheit bezieht sich also auf die Möglichkeit zum gemeinsamen Handeln. Dieser Begriff bedarf bei Arendt freilich der Präzisierung, da er in einem speziellen Sinne verwendet wird. Zum gemeinsamen Handeln gehört nämlich nicht jede beliebige Tätigkeit – wie etwa das Arbeiten oder das Herstellen –, sondern ausschließlich das Sprechhandeln und das Tathandeln.¹⁸ Ersteres findet überall dort statt, wo sich Menschen zur Meinungsbildung zusammenfinden und mittels politischer Kommunikation eine gemeinsame Haltung zu politischen Sachverhalten entwickeln.¹⁹ Insofern sie hier wechselseitig aufeinander einwirken und im Gespräch ihre Meinung fortentwickeln, haben wir es mit einem gemeinsamen Handeln zu tun. Wo sich eine politische Meinung herausgebildet hat, kann es dann zur Tathandlung kommen. Diese kann etwa darin bestehen, durch öffentliche Kundgebungen, Petitionen oder Volksbegehren für die Realisierung der eigenen politischen Ansichten zu kämpfen. Damit deutet sich schon an, dass gemeinsames Handeln immer auch Gegenhandeln ist, das sich gegen andere politische Gruppierungen mit anderen politischen Meinungen richtet. Zum gemeinsamen Handeln gehört daher nicht nur die Möglichkeit der Meinungsbildung, sondern auch die Möglichkeit zur streitenden Auseinandersetzung: „Kein Mensch kann sich eine eigene Meinung bilden, ohne sich auf andere Meinungen einzulassen und sie an ihnen auszuprobieren.“²⁰ Die politische Freiheit, die Arendt im Auge hat, ist daher in erster Linie als eine Freiheit zum „Streit der Meinungen“ über die Einrichtung der gemeinsamen Welt zu verstehen.²¹

Die bisher gegebenen Bestimmungen nehmen vor allem die *Statusdimension* von negativer und positiver Freiheit in den Blick. Indem sie Freiheit an der Abwesenheit von Zwang oder der Anwesenheit von Möglich-

18 „Sprechen und Handeln galten als gleich ursprünglich und einander ebenbürtig, [...] weil [...] das Finden des rechten Wortes im rechten Augenblick, ganz unabhängig von seinem Informations- oder Kommunikationsgehalt an andere Menschen, bereits Handeln ist.“ (Hannah Arendt, *Vita Activa oder Vom tätigen Leben*, München: Piper 2002, 36)

19 „Meinungen kommen nur in einem Prozeß öffentlicher Diskussion zustande, sie sind das Ergebnis lebhaften Meinungsaustausches, und wo es keinen Raum für einen solchen Meinungsaustausch gibt, da gibt es zwar Stimmungen aller Art, Massenstimmungen und die Stimmungen von Einzelnen, die sie zu artikulieren verstehen, aber keine Meinungen.“ (Arendt, *Über die Revolution*, 346)

20 Ebd., 290.

21 Hannah Arendt, „Wahrheit und Politik“, in: *Zwischen Vergangenheit und Zukunft. Übungen im politischen Denken I*, hrsg. v. Ursula Ludz, München: Piper 2012, 327–370, 337.

keiten messen, erlauben sie es, den Status eines Subjekts unabhängig von seinem Tun zu beschreiben. Als Phänomenologin ist Arendt jedoch nicht allein an der Außenperspektive auf die handelnden Subjekte interessiert, vielmehr möchte sie eben jene Bedingungen freilegen, unter denen die Subjekte die Erfahrung eben dieser Freiheit machen. Im Zuge eines solchen phänomenologischen Ansatzes tritt dann die *Praxisdimension* politischer Freiheit ins Zentrum. Diese lässt sich wiederum im Rückgriff auf die Theorie performativer Sprechakte von John L. Austin in zwei Hinsichten beschreiben. Politische Freiheit kann einmal auf ihre perlokutionären Effekte hin verstanden werden und einmal auf ihre illokutionäre Ausübung hin.²² Im ersten Fall bemisst sich ihr Erfolg an den effektiven Konsequenzen bestimmter politischer Forderungen. Im zweiten Fall dagegen bemisst sich der Erfolg am Vollzug des Handelns selbst. In diesem Fall ist es für die erfolgreiche Verwirklichung positiver Freiheit lediglich notwendig, dass es zu einer gemeinsamen Diskussion politischer Handlungsmöglichkeiten, dem Aufstellen gemeinsamer Forderungen oder deren Sichtbarmachung durch kollektive Proteste kommt. Entscheidend ist nun, dass das perlokutionäre und illokutionäre Gelingen einer politischen Handlung zwar miteinander verbunden sein können, es aber nicht sein müssen. Mit einer illokutionären Realisierung politischer Freiheit haben wir es auch dann zu tun, wenn im Zuge der politischen Auseinandersetzung das Erreichen bestimmter praktischer Ziele verfehlt wird. Auch dann nämlich kommen die Individuen in den Genuss gelebter Freiheit und machen die Erfahrung gemeinsamen Handelns. Nicht die Umsetzung bestimmter politischer Ziele, sondern die Inanspruchnahme der Freiheit selbst ist es, die öffentliches Glück hervorbringt. Das stellt Arendt etwa dort heraus, wo sie über die Erfahrung der Studentenbewegung festhält: „Es stellte sich nämlich heraus, daß das Handeln Spaß macht: diese Generation hat erfahren, was das 18. Jahrhundert ‚public happiness‘, das Glück des Öffentlichen genannt hat. Das heißt, dass sich dem Menschen, wenn er öffentlich handelt, eine bestimmte Dimension menschlicher Existenz erschließt, die ihm sonst verschlossen bleibt und die irgendwie zum vollgültigen ‚Glück‘ gehört.“²³

22 Vgl. John L. Austin, *Zur Theorie der Sprechakte (How to do things with words)*, Stuttgart: Reclam 1979.

23 Hannah Arendt, *Macht und Gewalt*, aus d. Engl. v. Gisela Uellenberg, München: Piper 1970, 109. In Arendts existenzieller Lesart des Politischen ist die Freiheit des gemeinsamen Handelns.

4. Wie soll politische Herrschaft eingerichtet sein?

Die Unterscheidung zwischen Status- und Praxisdimension der Freiheit hat den Vorteil, dass sich mit ihrer Hilfe unterschiedliche Realisierungsgrade von Freiheit veranschaulichen lassen. Machen wir uns das am Beispiel positiver Freiheit deutlich: Gehen wir davon aus, dass die Bürger_innen einer Gemeinschaft eine bestimmte Zahl positiver Freiheitsrechte besitzen, so ist noch nicht garantiert, dass sie diese auch umsetzen und verwirklichen können. So können etwa konkurrierende politische Akteur_innen versuchen, die Inanspruchnahme positiver Freiheitsrechte zu verhindern, indem sie z.B. den Zugang zu Versammlungsorten erschweren oder die Geschäftsordnung so beeinflussen, dass keine angemessene Auseinandersetzung stattfinden kann. Und selbst wenn es der Fall sein sollte, dass positive Freiheitsrechte ungehindert genutzt werden können, um politische Forderungen zu formulieren, bedeutet das noch nicht, dass sich mit ihnen effektiv etwas erreichen lässt. Das kann extrinsische Gründe haben, etwa wenn kollektive Forderungen von politischen Entscheidungsträger_innen ignoriert werden, es kann aber auch intrinsische Gründe haben, die dort vorliegen, wo die politischen Forderungen einer Gruppierung mit denen einer anderen Gruppierung konkurrieren und dabei im politischen Prozess schlicht und ergreifend unterliegen, weil sich die konkurrierenden Forderungen durchsetzen. Die Vorzugsstellung, welche die Amerikanischen Revolution im Denken von Arendt einnimmt, liegt nun gerade darin begründet, dass es in ihr auf allen Ebenen zu einer Realisierung positiver Freiheit kommt. Die ‚Männer der Revolution‘ haben die von ihnen besessenen positiven Rechte nämlich dafür genutzt, gemeinsam politische Forderungen zu formulieren, sie in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung zum Ausdruck zu bringen und im Zuge des Unabhängigkeitskrieges durchzusetzen. Positive Freiheit wurde von den Revolutionären also nicht nur abstrakt *besessen*, sondern auch konkret *gelebt* und erfolgreich *verwirklicht*. Es ist sicherlich dieser Umstand, der dazu beigetragen hat, dass die Revolutionäre eine besonders intensive Erfahrung dessen gemacht haben, was Arendt „öffentliches Glück“ nennt.²⁴ Ihr Selbstrealisierungskonzept des Politischen versteht Politik also nicht als eine Bürde, die wir auf uns nehmen müssen, um die Spielräume für unsere individuelle Willkürfreiheit zu verteidigen, sondern als eine Form der *praxis*, die aus sich heraus Glück erzeugt.²⁵ Damit sind wir freilich mehr oder weniger an jenem

24 Arendt, *Über die Revolution*, 152.

25 Über eine solche ‚schwache Lesart‘ hinaus, welche das Glück als intrinsisches Gut des gemeinsamen Handelns versteht, betont eine ‚starke Lesart‘, dass die Aus-

Punkt angelangt, an dem der Spaten anfängt, sich zurückzubiegen, insofern dieser Zusammenhang letztlich nicht bewiesen, sondern nur so plausibilisiert werden kann, dass er überzeugender erscheint als andere konkurrierende Ansätze. Deutlich wird damit, dass Arendts Theorie des Politischen letztlich selbst politisch ist, insofern sie für eine bestimmte Realisierungsform des Gemeinwesens Partei ergreift. Entsprechend gilt es nun nachzuvollziehen, wie sie zu dieser Parteinahme kommt.

Die Erfahrung politischer Freiheit ist für Arendt das Kennzeichen einer jeden Revolution. Der Taumel, die Ekstase und die Intensität, welche die Revolution erzeugt, ist darauf zurückzuführen, dass die Beteiligten hier ihre politische Handlungsmacht und damit verbunden Freiheit und Glück erfahren. Nun taucht jedoch folgendes Problem auf: Früher oder später muss jede Revolution, will sie nicht nur Revolte sein, etwas Neues hervorbringen. Sie muss in einen Akt der *Gründung* münden, der in der Ausarbeitung einer Verfassung besteht, welche den künftigen Rahmen der gesellschaftlichen Ordnung absteckt. Aufgabe der Verfassungsgebung, so Arendt, darf es jedoch nicht nur sein, politische Grundrechte zu kodifizieren, sondern sie muss auch dafür sorgen, dass die politische Freiheit und das öffentliche Glück, das sich im Ereignis der Revolution gezeigt hat, verstetigt wird.²⁶ Es gilt, so Arendt, den „Geist und die Prinzipien des

übung von Freiheit im Raum des Politischen die einzige Möglichkeit ist, in der sich die Einzigkeit der Person – dasjenige, was Arendt „Wer-einer-ist“ nennt – zu zeigen vermag. Vgl. dazu Sophie Loidolt, „Who one is‘ – A Political Issue? Hannah Arendt on Personhood, Maximal Self, and Bare Life“, in: Thomas Bedorf und Steffen Herrmann (Hg.), *Political Phenomenology. Experience, Ontology, Episteme*, London: Routledge 2020, 165–192. Diese starke Lesart der Bedeutung des Politischen für die Selbstrealisierung der Person, hat Arendt den Vorwurf des Elitismus eingebracht. Vgl. etwa Seyla Benhabib, *Hannah Arendt. Die melancholische Denkerin der Moderne*, aus d. Amerik. v. Karin Würdemann, Frankfurt a. M.: 2006, 201.

- 26 Catherine Colliot-Thélène formuliert das hier adressierte Problem folgendermaßen: „Es betrifft die Möglichkeit bzw. Unmöglichkeit, ausgehend von dieser Ausnahmesituation dauerhafte Institutionen zu schaffen, die nicht das Ethos ersticken, das dieser Situation ihren spezifischen Charakter verleiht.“ (Vgl. Catherine Colliot-Thélène, *Demokratie ohne Volk*, Hamburg: Hamburger Edition 2011, 185) Im Anschluss betont sie, dass dieses Problem aufgrund der „Unmöglichkeit der Veralltäglichung einer revolutionären Ausnahmesituation“ (ebd. 187) unauflösbar sei. In die gleiche Richtung vgl. Stefan Ahrens, *Die Gründung der Freiheit. Hannah Arendts politisches Denken über die Legitimität demokratischer Ordnungen*, Frankfurt a. M.: Lang 2005, 261. In entgegengesetzter Richtung argumentiert Christian Volk, dass politische Ordnung das Gründungsmoment durch „Erweitern und

Gründungsakts in dauernden Institutionen festzuhalten“.²⁷ Aufgabe der Verfassungsgebung muss es sein, einen öffentlichen Raum zu schaffen, in dem die Bürger_innen weiterhin die Möglichkeit zum politischen Handeln und damit zur Erfahrung von Freiheit und Glück haben. Die damit verbundene Schwierigkeit bringt Arendt folgendermaßen auf den Punkt: „Wenn mit der Gründung die Revolution ihr Ziel erreicht hat und an ihr Ende gekommen ist, dann ist der Geist der Revolution nicht nur nicht das Neubeginnen, sondern das Beginnen von etwas, das weiteres Neubeginnen erübrigen soll; eine dem Geist des Neubeginnens entsprechende Institution würde gerade die revolutionären Errungenschaften wieder infrage stellen.“²⁸ Das Problem, das Arendt hier beschreibt, besteht also darin, dass die Erfahrung politischer Freiheit und öffentlichen Glücks der Gründer_innengeneration einer politischen Ordnung vorbehalten zu sein scheinen.²⁹ Indem sie die alte Ordnung auflöst und eine neue Ordnung schafft, macht sie eine intensive Erfahrung der Stiftungskraft des gemeinsamen Handelns. Der post-revolutionären Generation scheint eine solche intensive Erfahrung verwehrt, da sie nur die neue politische Ordnung kennt und ihr die Erfahrung des Umsturzes fremd ist. Das hat zur Folge, dass die politische Ordnung von ihr nicht als selbstgesetzt erfahren wird, sondern als ein von außen auferlegtes Set an Normen, Regeln und Gesetzen. Und auch wenn sich die Einzelnen diese durch Reflexion zu eigen machen und sich so mit der bestehenden Ordnung identifizieren können, bleibt ihnen doch die Erfahrung der Ordnungsstiftung selbst verwehrt.³⁰ Das Verhältnis von Stiftung und Verstetigung ist daher spannungsgeladen, weil die mit beiden verbundenen Erfahrungen sich gegenseitig zu unterminieren drohen. Die

Bewahren“ lebendig halten kann (Volk, *Die Ordnung der Freiheit*, 266). Ich werde im Folgenden argumentieren, dass ein solches Erweitern und Bewahren für Arendt nur in einer Republik der Räte möglich ist.

27 Ebd., 162.

28 Ebd., 299.

29 Vgl. zu dieser Aporie und den Möglichkeiten ihrer alteritätstheoretischen Bewältigung: Matthias Flatscher, „Plädoyer für eine radikal-demokratische Institutionentheorie. Eine Spurensuche bei Arendt und Derrida“, in: Steffen Herrmann und Matthias Flatscher (Hg.): *Institutionen des Politischen. Perspektiven der radikalen Demokratietheorie*, Baden-Baden: Nomos 2020, 71–109.

30 John Elster hat dies das „Paradox der Demokratie“ genannt und folgendermaßen beschrieben: „Each generation wants to be free to bind its successors, while not being bound by its predecessors.“ (John Elster, *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*, Cambridge: Cambridge University Press 2000, 115)

entscheidende Frage lautet daher, ob sich das Spannungsverhältnis von Stiftung und Verstetigung auflösen lässt und wie eine Verstetigung der Erfahrung politischer Freiheit aussehen kann.³¹

Zur Beantwortung dieser Frage wendet sich Arendt einem ihrer wichtigsten historischen Gewährsmänner zu, wenn es um die Nachzeichnung des Konzepts der öffentlichen Freiheit geht: Thomas Jefferson. Dieser, so Arendt, hat wie „niemand [anderes] diesen offenbar unvermeidlichen Defekt in der Struktur der Republik mit größter Klarheit und leidenschaftlicher Sorge verfolgt“.³² Entsprechend wird man sich von den Lösungsvorschlägen, die Jefferson entwickelt hat, Inspiration erwarten dürfen. Konfrontiert mit der Frage, wie die zukünftige Verfassung der Vereinigten Staaten beschaffen sein soll, liebäugelt Jefferson zunächst mit einem Recht auf Rebellion, denn „der Baum der Freiheit muss von Zeit zu Zeit mit dem Blut der Patrioten und der Tyrannen begossen werden. Dies ist der Freiheit natürlicher Dünger“.³³ Die Erfahrung der Gründung muss dieser Position zufolge von jeder Generation aufs Neue gemacht werden, da nur durch die Umwälzung bestehender Ordnungen die Erfahrung öffentlicher Freiheit gemacht wird. In diesem Vorschlag bleibt das Spannungsverhältnis von Gründung und Verstetigung jedoch unaufgelöst, weil Ordnungsbildung und Ordnungsauflösung hier nicht wirklich miteinander versöhnt werden, sondern lediglich dafür gesorgt wird, dass sich beide immer wieder abwechseln. Jefferson, so Arendt, hat dieses Ungenügen seines ursprünglichen Lösungsvorschlages bald selbst realisiert und einen alternativen Lösungsvorschlag präsentiert. Dieser zweite Vorschlag will das Spannungsverhältnisses von Gründung und Verstetigung dadurch auflösen, dass er die Möglichkeit zur Veränderung in die politische Ordnung selbst einschreibt. Dafür, so Jefferson, muss diese die Möglichkeit bieten, dass der Demos die grundlegenden Ordnungsregeln des Zusammenlebens hin-

31 Dieser Frage geht auch nach: Mark Wenman, *Agonistic Democracy. Constituent Power in the Era of Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press 2013, Kap. 2.

32 Arendt, *Über die Revolution*, 299.

33 Ebd., 300. Eine sanftere Lösung bringt Condorcet im Rahmen seiner Rede an die Nationalkonvente ins Spiel, wenn er einen verfassungspolitischen Generationenvertrag vorschlägt, der darin besteht, alle zwanzig Jahre eine Änderung der Verfassung vorzunehmen, damit auch die jeweils nachwachsende Generation die Erfahrung der Gründung machen kann. Vgl. Pierre Rosanvallon, *Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe*, aus d. Franz. v. Thomas Laugstien, Hamburg: Hamburger Edition 2010, 177.

terfragen, umgestalten oder ergänzen kann.³⁴ Helmut Dubiel hat diese Einsicht auf die Formel gebracht, dass sich „moderne demokratische Gesellschaften durch eine institutionell auf Dauer gestellte Infragestellung ihrer selbst [begründen]“.³⁵ Wo eine solche Institutionalisierung gelingt, kann sich eine Form der mundanen politischen Freiheit realisieren, die als Abschattung jener extraordinären Erfahrung politischer Freiheit gelten kann, wie sie die politischen Akteur_innen im Zuge der Revolution gemacht haben.³⁶

Die von Dubiel formulierte Idee einer dauerhaften Selbstinfragestellung bringt uns nun noch einmal zum Konzept politischer Freiheit zurück. Ich hatte oben argumentiert, dass Arendts Begriff politischer Freiheit sich auf die illokutionäre Dimension positiver Freiheit bezieht. Wir sehen nun jedoch, dass auch die perlokutionäre Dimension für Arendt eine bedeutende Rolle spielt. Zwar kann es zur Realisierung politischer Freiheit auch dort kommen, wo es mit politischen Forderungen nicht gelingt, die bestehende Ordnung zu hinterfragen, umzugestalten und zu ergänzen; ist dies jedoch dauerhaft der Fall, bleibt den Handelnden die Erfahrung der Ordnungsstiftung und des Neuanfangens gänzlich verwehrt. Zur Realisierung politischer Freiheit kann es letztlich nur da kommen, wo das gemeinsame Handeln ein Mindestmaß an perlokutionären Wirkungen zu zeitigen vermag. Das lässt sich nun wiederum entweder so verstehen, dass ein Teil der eigenen politischen Forderungen im Zuge politischer Kompromisse Eingang in politische Entscheidungen findet, oder in dem Sinne, dass es politisch Handelnden mittels Kontestation gelingt, zumindest einige ihrer politischen Forderungen umzusetzen. Welche der beiden Optionen in welchem Maße vorhanden sein muss, damit von einer gelungenen Realisierung po-

34 Arendt, *Über die Revolution*, 301.

35 Helmut Dubiel, „Integration durch Konflikt“, in: Jürgen Friedrichs und Wolfgang Jagodzinski (Hg.), *Soziale Integration*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1999, 132–144, hier: 137f.

36 Auch Andreas Kalyvas argumentiert dafür, dass es im Zuge der Amerikanischen Revolution zu einer geregelten Form der Exzeptionalität politischen Handelns kommt: „Arendt’s approval of the American Revolution consists of a diagnosis of its partial success, due in part to the establishment of a secure constitutional structure composed of general, clear and prospective norms that regulate and order expectations among plural actors. In other word, the exceptionality of this revolution is that it established a new principle of legality that put an end to extraordinary politics.“ (Andreas Kalyvas, *Democracy and the Politics of the Extraordinary*, Max Weber, Carl Schmitt and Hannah Arendt, Cambridge: Cambridge University Press 2008, 258)

litischer Freiheit gesprochen werden kann, lässt sich dabei nur schwer angeben. Hier gilt, was Aristoteles über die *praxis* sagt, dass nämlich „jede Erklärung im Bereich des Praktischen im Umriss und nicht mit Exaktheit zu geben ist. [...] Was mit dem Handeln zu tun hat und förderlich ist, besitzt keine Stabilität.“³⁷

Die Institutionalisierung des gemeinsamen Handelns

Zur Realisierung politischer Freiheit hat Arendt in ihren Schriften wiederholt für die Einrichtung einer Republik der Räte plädiert. Nicht zuletzt weil sie selbst ihr Plädoyer mit einem Augenzwinkern auf eine „romantische Sympathie“ zurückgeführt hat, ist ihr Vorschlag in der Forschungsliteratur kaum ernst genommen worden.³⁸ Und dort wo er zur Kenntnis genommen wird, erntet er harsche Kritik: So nennt etwa Margaret Canovan, die seit den 80er Jahren die Arendt-Forschung maßgeblich geprägt hat, die Überlegungen zur Räterepublik eine „Peinlichkeit“; Albrecht Wellmer spricht davon, dass Arendts Bild einer Räterepublik „naiv“ sei; Jürgen Habermas nennt das Konzept „utopisch“ und Richard Bernstein ist der Überzeugung, dass Arendts Überlegungen „nicht tragfähig“ sind.³⁹ Urteile dieser Art haben dazu geführt, dass Arendts Überlegungen zur Rätedemokratie in der Forschungsliteratur bis heute nicht systematisch aufgearbeitet worden sind.⁴⁰

37 Aristoteles, *Nikomachische Ethik*, 1104a.

38 Hannah Arendt, „Diskussion mit Freunden und Kollegen in Toronto (November 1972)“, in: *Ich will verstehen. Selbstauskünfte zu Leben und Werk*, München: Piper 2005, 73–115, hier: 103. Weitere zentrale Passagen finden sich in ihrem Aufsatz „Die Ungarische Revolution und der totalitäre Imperialismus“, in: *In der Gegenwart. Übungen im politischen Denken II*, München: Piper 2012, 73–126 sowie im letzten Kapitel von *Über die Revolution*.

39 Margaret Canovan, *Hannah Arendt, A Reinterpretation of Her Thought*, New York: Cambridge University Press 1992, 237; Albrecht Wellmer, *Arendt on Revolution*, in: Dana Villa (Hg.), *The Cambridge Companion to Hannah Arendt*, Cambridge: Cambridge University Press 2000, 220–242, 224; Jürgen Habermas, „Popular Sovereignty as Procedure“, in: James Bohman und William Rehg (Hg.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA/London: The MIT Press 1997, 35–65, 52; Bernstein, „Rethinking the Social and the Political“, 257.

40 Davon zeugt unter anderen, dass es der Begriff Rat/Räte nicht zu einem eigenständigen Eintrag im Arendt-Handbuch geschafft hat (Wolfgang Heuer, Bernd Heiter

4. Wie soll politische Herrschaft eingerichtet sein?

Arendts Besinnung auf den Rätegedanken nimmt ihren Ausgang von der Beobachtung, dass die Räte die genuine Organisationsform der Revolution zu sein scheinen: Gleich ob man an die *sociétés populaires* der Französischen Revolution, die *Sowjets* der russischen Revolution oder die Räte der ungarischen Revolution denkt – stets war es die spontane Organisationsform der Räte, in welcher sich der revolutionäre Geist seinen Ausdruck verschafft hat.⁴¹ Arendt schließt daraus, dass sich politisches Handeln im Räteystem auf besonders gute Weise verwirklichen lässt. Wer hier einwenden wollen wird, dass keines der genannten Räteysteme es geschafft hat, sich dauerhaft zu etablieren, dem wird Arendt entgegengehalten, dass eine Etablierung des Räteystems historisch nicht an dessen Dysfunktionalität gescheitert ist, sondern daran, dass es sowohl von Rechts (Faschismus) als auch aus der Mitte (Liberalismus) und von Links (Kommunismus) bekämpft worden ist. Während der Totalitarismus grundsätzlich keinen Platz für die politische Selbstbestimmung der Individuen vorsieht, überträgt der Liberalismus die politischen Geschäfte an die politischen Parteien und der Kommunismus an den bürokratischen Apparat. Gemeinsam ist allen dreien, dass sie dem Demos die Aufgabe der Selbstbestimmung nicht zutrauen und die Räte allein als provisorische Übergangsinstitutionen im Prozess der Ergreifung der Staatsmacht verstehen.⁴² Die Räte bleiben damit stets vor- oder außerstaatliche Institutionen. An

und Stefanie Rosenmüller (Hg.), *Arendt-Handbuch. Leben – Werk – Wirkung*, Stuttgart/Weimar: J. B. Metzler 2011. Zu den wenigen Publikationen über Arendts Räteystem gehören: Wolfhart Totschnig, „Arendt’s argument for the council system: a defense“, in: *European Journal of Cultural and Political Sociology*, Jg. 1, Heft 3, 2014, 266-282; James Muldoon, „The Lost Treasure of Arendt’s Council System“, in: *Critical Horizons*, Jg. 12, Heft 3, 2011, 396-417; Shmuel Lederman, „The Centrality of the Council System in Arendt’s Political Theory“, in: Kei Hiruta (Hg.), *Arendt on Freedom, Liberation, and Revolution*, Cham: Palgrave Macmillan 2019, 253–276; John F. Sitton, „Hannah Arendt’s Argument for Council Democracy“, in: Lewis P. Hinchman und Sandra K. Hinchman (Hg.), *Hannah Arendt: Critical Essays*, Albany, NY: State University of New York Press 1994, 307–329.

41 Lederman weist darauf hin, dass die Räte ein durchgängiges Thema in Arendts Arbeiten bilden. Die Auseinandersetzung mit ihnen zieht sich von ihren frühen Publikationen in den 1940er Jahren bis in ihre späten Arbeiten. Vgl. Shmuel Lederman, „Councils and Revolution: Participatory Democracy in Anarchist Thought and the New Social Movements“, in: *Science & Society*, Jg. 79, Heft 2, 2015, 243–263.

42 Arendt, *Über die Revolution*, 330.

ders für Arendt: Ihr geht es darum, eine dauerhafte Republik der Räte zu gründen.

Arendts emphatischer Bezug auf Arbeiter- und Soldatenräte hat oftmals dazu geführt, sie als Teil jener sozialistischen Rätebewegung zu verstehen, die mit Namen wie Otto Bauer, Karl Renner, Karl Korsch oder Anton Pannekoek verbunden ist.⁴³ Dadurch werden jedoch wichtige Unterschiede verdeckt, die Arendt von dieser Tradition trennen. Die Räte versteht Arendt nämlich nicht als exklusive Institutionen der Arbeiterklasse, welche mittels der Übernahme der Produktionsmittel für die Beseitigung sozialer Ungleichheit sorgen sollen, sondern als Institutionen des gesamten Demos zur Realisierung politischer Freiheit. Arendts Konzept einer Republik der Räte unterscheidet sich daher sowohl von den Ausgangsvoraussetzungen (Pluralität statt Partikularität) als auch den Zielvorstellungen her (politische Freiheit statt ökonomische Gleichheit) von der sozialistischen Tradition.⁴⁴

Mir scheint es daher sinnvoll, als eigentlichen Orientierungspunkt von Arendts Plädoyer für eine Republik der Räte nicht die Arbeiterräte des europäischen Kontinents zu nehmen, sondern vielmehr die *Nachbarschaftsräte*, wie sie im Neuengland des 17. Jahrhundert unter den puritanischen Siedlern entstanden sind.⁴⁵ Unter dem Namen der *town hall meetings* hat sich hier eine Praxis der gemeinschaftlichen Selbstverwaltung etabliert, in welcher die Bürger einer Siedlung auf regelmäßiger Basis zusammenkamen, um gemeinsam über öffentliche Angelegenheiten wie die Aufteilung des Landes, den Bau einer Kirche oder die Aufnahme neuer Bewohner_innen zu diskutieren und zu entscheiden. Auf solchen Versammlungen

43 Gil Rubin sieht Arendt dabei in erster Linie von Karl Renner und Otto Bauer beeinflusst. Vgl. Gil Rubin, „From Federalism to Binationalism: Hannah Arendt's Shifting Zionism“, in: *Contemporary European History*, Jg. 24, Heft 3, 2015, 393–414. Arendt selbst bezieht sich in *Über die Revolution* in erster Linie auf die Studie von Oskar Anweiler, „Die Räte in der ungarischen Revolution 1956“, in: *Osteuropa*, Jg. 8, 1958, 393–400.

44 Arendt versucht in der Folge auch immer wieder, die Rolle der sozialistischen Räte umzudeuten. Exemplarisch: „In Wahrheit haben gesellschaftliche und wirtschaftliche Forderungen in den Räten eine erstaunlich geringe Rolle gespielt; auch die Arbeiterräte waren primär ‚politische Organisationen‘.“ (Arendt, *Über die Revolution*, 352f.) Kritisch dazu: Shmuel Lederman, „Hannah Arendt and the Council System“, in: James Muldoon (Hg.), *Council Democracy. Towards a Democratic Socialist Politics*, London/New York: Routledge 2018, 150–167, 154f.

45 Vgl. dazu Joseph F. Zimmerman, *The New England Town Meeting. Democracy in Action*, Westport, CT/London: Praeger 1999, Kap. 2.

war es allen erwachsenen männlichen Bürgern möglich, das Wort zu ergreifen und Stellung zu nehmen, wenngleich in der Abstimmung letztlich nur die Stimmen der freien Bürger zählten. Diese anfangs noch informellen Treffen haben sich über die Zeit institutionalisiert und mit der Einsetzung und Wahl von Stadtbeamten eine strukturierte Form erhalten.⁴⁶ Die Institution der *town hall meetings* hat auch auf Thomas Jefferson als einen der Gründerväter der amerikanischen Republik großen Einfluss ausgeübt. In einem Brief an Samuel Kercheval vom 12. Juli 1816 hält er fest, dass sich diese Treffen „als die klügste Maßnahme, die sich der menschliche Verstand je ausgedacht hat, und als die perfekte Ausübung der Selbstverwaltung und ihrer Erhaltung erwiesen haben“.⁴⁷ Jeffersons Enthusiasmus gründet in der Überzeugung, dass Freiheit und Glück im politischen Prozess an die Möglichkeit direkter politischer Partizipation gebunden sind. Wenn politische Teilhabe sich nicht darauf reduziert, bloß am Wahltag an den Regierungsgeschäften teilzuhaben, sondern vielmehr darin besteht, alltäglich in diese einbezogen zu sein, dann kann ein jeder und eine jede die Erfahrung politischer Freiheit machen. Jefferson entwickelt dafür im Anschluss an die *town hall meetings* den Gedanken eines Ward-Systems, welches das Konzept der Selbstregierung auf die ganze im Entstehen begriffene Republik ausdehnen soll. Grundlage dieses Konzepts sollen die ‚elementaren Republiken‘ sein, kleine lokal organisierte Einheiten, welche allen Bürgern ein Mitspracherecht in öffentlichen Angelegenheiten ermöglichen sollen. Freilich können in solchen Republiken nicht alle Formen von politischen Angelegenheiten gelöst werden, weshalb Jefferson ein System aus „Elementarrepubliken, Kreisrepubliken, Länderrepubliken und der Republik der Union“ vor Augen steht, wobei jede Republik sich aus Abgeordneten der jeweils kleineren Einheit zusammensetzt.⁴⁸ Jefferson Vorschlag für eine zu errichtende Republik besteht also darin, ein pyramidal gestaffeltes Institutionensystem von Räten zu etablieren, auf dessen unterster Ebene alle Bürger einbezogen sind und die Möglichkeit zur Erfahrung politischer Freiheit erhalten. Dieser Vorschlag für die zukünftige

46 Diese Form der lokalen Selbstverwaltung hat sich in den Neuenglandstaaten bis in die Gegenwart gehalten. Vgl. Frank M. Bryan, *Real Democracy. The New England Town Meeting and How it Works*, Chicago/London: University of Chicago Press 2004; sowie: Donald L. Robinson, *Town Meeting: Practicing Democracy in Rural New England*, Amherst/Boston: University of Massachusetts Press 2011.

47 Zimmerman, *The New England Town Meeting*, 3 (eigene Übersetzung).

48 Arendt, *Über die Revolution*, 325.

Verfassung der Republik unterliegt jedoch der Position der Federalisten um James Madison, welche der Institution der partizipativen Demokratie skeptisch gegenüberstehen und sich stattdessen für ein parteienbasiertes Repräsentationssystem aussprechen.⁴⁹

Im Anschluss an Jefferson geht Arendt nun zunächst einmal davon aus, dass eine Republik der Räte die institutionelle „Gestalt der Pyramide“ annehmen wird.⁵⁰ Das Bild der Pyramide verweist dabei auf eine bestimmte Ausgestaltung politischer Macht. Das wird deutlich, wenn wir uns der klassischen Ikonographie politischer Macht zuwenden, wie sie sich im Frontispiz von Thomas Hobbes' *Leviathan* findet. Bekanntermaßen ist hier unter anderem ein aus vielen Einzelkörpern zusammengesetzter Großkörper zu sehen, der für den Körper des Souveräns steht. Politische Herrschaft, so macht das Bild deutlich, beruht auf einem Zusammenwirken von Souverän und Untertanen. Dieses Zusammenwirken wird dabei hierarchisch vorgestellt: Der Souverän bildet gleichsam den Kopf, der seinen Untertanen – vorgestellt als Gliedern – seinen Willen diktiert. Entsprechend ist das Tun der Bürger hier nicht als ihr eigenes, sondern als dasjenige des Souveräns zu verstehen. Der Souverän regiert hier, indem er sich der einzelnen Individuen bedient. Claude Lefort hat darauf hingewiesen, dass die demokratische Revolution der Neuzeit damit einhergeht, mit dieser organischen Metapher zu brechen: „Die demokratische Gesellschaft begründet sich als gleichsam körperlose Gesellschaft, d.h. als Gesellschaft, die die Vorstellung einer organischen Totalität außer Kraft setzt.“⁵¹ Den Bruch, auf den Lefort hier anspielt, können wir zunächst so verstehen, dass hier das Bild eines Machtzentrums infrage gestellt wird. Politische Herrschaft verläuft im demokratischen System nicht mehr top-down,

49 Zur Auseinandersetzung zwischen beiden Lagern vgl. Dirk Jörke „Der demokratische Föderalismus der Anti-Federalists“, in: Eva Marlene Hausteiner (Hg.): *Föderalismus. Modelle jenseits des Staates*, Baden-Baden: Nomos, 2016, 79–201.

50 „Zweifellos würde diese Staatsform in voller Entfaltung wieder die uralte Gestalt der Pyramide annehmen, also die Gestalt aller Staatsformen, die wesentlich auf Autorität beruhen. Während aber in autoritären Regierungen, wie wir sie aus der Geschichte kennen, die autoritätgebende Macht von oben nach unten ‚fließt‘, würde in diesem Fall die Autorität weder oben noch unten ihre Quelle haben, sondern auf jeder Stufe der Pyramide gleichsam neu entstehen.“ (Arendt, *Über die Revolution*, 358)

51 Claude Lefort, „Die Frage der Demokratie“, in: Ulrich Rödel (Hg.): *Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1990, 281–297, hier: 295.

sondern bottom-up. Die Pyramide gibt diesem Gedanken nun eine ganz spezifische Gestalt. So wie eine Pyramide aus einer Vielzahl von Schichten besteht, die aufeinander aufbauen, so soll auch die Republik der Räte aus einer Vielzahl an Räten bestehen, die über Ebenen hin gestaffelt sind – man kann hier beispielsweise an eine Staffelung von Kommunalräten, Kreisräten, Landesräten und Bundesrat denken. Die Gestalt der Pyramide macht also zunächst einmal deutlich, dass politische Herrschaft nicht in einem souveränen Machtzentrum konzentriert sein soll, das Aufgaben nach unten delegiert, sondern auf einer Reihe von lokalen Mächten im Plural aufbauen soll, die über das Prinzip der Föderation zusammengeschlossen sind. Den Föderalismus an Stelle der Souveränität zum politischen Prinzip erhoben zu haben, ist für Arendt dabei die entscheidende Leistung der amerikanischen Gründerväter, namentlich diejenige Madisons.⁵² Dessen „Entdeckung des föderativen Prinzips“ bezeichnet sie euphorisch als „die größte revolutionäre Errungenschaft“.⁵³ Im Anschluss daran können wir festhalten, dass das erste Ausgestaltungsprinzip der Republik der Räte im *Föderalismus* besteht.

Auf ein zweites wichtiges Ausgestaltungsprinzip der Räterepublik treffen wir, wenn Arendt präzisiert, dass Macht in der Pyramide weder von oben nach unten noch von unten nach oben laufen, sondern „auf jeder Stufe der Pyramide gleichsam neu entstehen“ soll.⁵⁴ Gemeint ist damit, dass dann, „wenn die Mitglieder der oberen Räte darangingen, Abgeordnete für die nächsthöhere Stufe zu wählen, so wählten sie wieder unter gleichen, und dasselbe gilt für die Abgeordnetenwahlen bis hinauf zum Obersten Rat; ein Druck von unten oder oben ist innerhalb dieses Rätensystems unmöglich“⁵⁵. Was hier zunächst deutlich wird, ist, dass die pyramidale Staffelung der Räte mit Zugangsbeschränkungen zu den einzelnen Ebenen verbunden ist. Während kommunale Räte Zugang für den gesamten Demos bieten, ist der Zugang zu übergeordneten Räten eingeschränkt und denjenigen vorbehalten, die von ihrem jeweiligen Rat dafür gewählt wer-

52 „Es gehört zweifellos zu den größten und zukunftsreichsten Errungenschaften der Amerikanischen Revolution, daß es ihr gelang, den Anspruch der Macht auf Souveränität im politischen Körper der Republik konsequent zu eliminieren, denn im Bereich menschlicher Angelegenheiten kann Souveränität schließlich und endlich immer nur auf Gewaltherrschaft durch einen Tyrannen hinauslaufen.“ (Arendt, *Über die Revolution*, 199f.)

53 Ebd., 218.

54 Ebd., 358.

55 Ebd.

den. Deutlich wird an dem Zitat zudem auch, dass jede Ebene der Pyramide selbstständig agieren können soll. Weder soll sie von oben durch eine Parteidisziplin gebunden sein, welcher die einzelnen Individuen zu folgen haben, noch soll sie von unten durch ein imperatives Mandat gebunden sein, welche die Individuen gegenüber untergeordneten Räten abhängig macht. Arendts Ablehnung des imperativen Mandats verstehe ich dabei so, dass es ihr darum geht, dass die jeweiligen Mitglieder eines höheren Rats ihre Urteile nicht in erster Linie unter der Berücksichtigung ihrer Wähler_innenschaft fällen sollen, sondern gemäß der Funktionslogik, die auf der jeweiligen Stufe eines Rates von Belang ist. Nehmen wir ein einfaches Beispiel: Wenn Zuteilungen von finanziellen Ressourcen an Gemeinden auf der Kreisebene beschlossen werden, dann sollen sich die jeweiligen politische Vertreter_innen dieser Ebene bei ihrem Urteil nicht an dem Besten für ihre jeweilige kommunale Wähler_innenschaft orientieren, sondern an dem Besten für die kommunalen Gesamtheit. Wir können diesbezüglich vom Prinzip der *Subsidiarität* der politischen Macht sprechen.

Freilich kann das subsidiäre Prinzip nun nicht nur zu Uneinigkeit zwischen unterschiedlichen Entscheidungsebenen führen, sondern auch dazu, dass sich höhere politische Entscheidungsebenen verselbstständigen. Um einer solche Abkopplung der oberen von den unteren Ebenen vorzubeugen, schlägt Arendt vor, „dass Macht weder von oben noch von unten, sondern gleichsam horizontal kontrolliert und in Schach gehalten wird“.⁵⁶ Wirksame politische Entscheidungskontrolle, so will sie damit zum Ausdruck bringen, ist nur durch eine Kontrolle auf der gleichen politischen Stufe möglich. Macht wird in diesem Fall nicht dadurch beschränkt, dass die Befugnisse der Gremien einer Entscheidungsstufe eingeschränkt werden, sondern dass ihnen eine Gegen-Macht an die Seite gestellt wird: „Nur eine andere Macht“, so schreibt Arendt, „ist imstande, Macht zu begrenzen und in ihrer Mächtigkeit zu erhalten, und dies besagt, daß das Prinzip der Gewaltenteilung, das eigentlich Machtteilung heißen sollte, nicht nur verhindert, daß ein Teil des Staatsapparats, etwa die Legislative oder die Exekutive, alle Macht an sich reißt und monopolisiert, sondern daß ein Gleichgewicht hergestellt ist“.⁵⁷ Als exemplarisch für eine solche Gegen-

56 Hannah Arendt, „Interview mit Hannah Arendt. Von Adalbert Reif“, in: *Macht und Gewalt*, aus dem Engl. v. Gisela Uellenberg, München: Piper 1970, 105–133, hier: 131.

57 Arendt, *Über die Revolution*, 197. An anderer Stelle hält Arendt zum gleichen Thema fest: „Die Grenze der Macht liegt nicht in ihr selbst, sondern in der gleich-

Macht gilt Arendt die US-amerikanische Institution des Senats. Dessen Aufgabe wird bereits von den Gründervätern der amerikanischen Verfassung darin gesehen, als ausbalancierende und beschränkende Kraft zu wirken. Das liegt daran, dass die Regierenden des Repräsentantenhauses stets Gefahr laufen, ihren Wahlversprechen untreu zu werden und sich in ihrer Entscheidungsfindung von Sonderinteressen leiten zu lassen.⁵⁸ Mehr noch: Stets besteht die Möglichkeit, so Madison, dass sich das Repräsentantenhaus von spontanen und leidenschaftlichen Gefühlen hinwegreißen und zu irrationalen Entscheidungen verführen lässt.⁵⁹ Die politische Rolle des Senats besteht entsprechend darin, das Repräsentantenhaus in seinem Tun zu kontrollieren und vor Korruption zu schützen. Wir können diesbezüglich vom Prinzip der *Bikameralität* politischer Macht sprechen.

Arendts spärliche Überlegungen zur Konstitution einer Räterepublik enthalten also mindestens drei Ausgestaltungsprinzipien: Das Prinzip der *Föderalität*, das Prinzip der *Subsidiarität* und das Prinzip der *Bikameralität*. Es sind nun vor allem die letzten beiden Prinzipien, die Arendts konzeptuelle Überlegungen zur Realisierung politischer Freiheit in Bedrängnis bringen. Insofern nämlich jede Form der Abgabe von Handlungsmacht mit einer Einschränkung des Prinzips des gemeinsamen Handelns verbunden scheint, stehen die Prinzipien der Subsidiarität und der Bikameralität

zeitigen Existenz anderer Machtgruppen, also in dem Vorhandensein von Anderen, die außerhalb des eigenen Machtbereichs stehen und selber Macht entwickeln. Diese Begrenztheit der Macht durch Pluralität ist nicht zufällig, weil ihre Grundvoraussetzung ja von vornherein ebendiese Pluralität ist. Hieraus erklärt sich auch die merkwürdige Tatsache, dass Machtteilung keineswegs Machtverminderung zur Folge hat, ja dass das Zusammenspiel der ‚Gewalten‘, das auf Teilung beruht, ein lebendiges Verhältnis von sich gegenseitig kontrollierenden und ausgleichenden Mächten hervorruft, in dem vermöge des in ihm waltenden Miteinander mehr Macht erzeugt wird, jedenfalls solange es sich wirklich um ein lebendiges Zusammenspiel handelt und die in solchen Systemen immer bestehende Gefahr der gegenseitigen Paralisierung und des Sich-Festfahrens gebannt ist.“ (Arendt, *Vita Activa*, 254)

- 58 „First, it is a misfortune incident to republican government, though to a less degree than to other government, that those who administer it may forget their obligations to their constituents, and prove unfaithful to their important trust.“ (Alexander Hamilton, James Madison und John Jay, *The Federalist Papers*, hrsg. v. Michael A. Genovese, New York: Palgrave Macmillan 2009, Federalist No. 62, 161)
- 59 „Second, the necessity of a senate is not less indicated by the propensity of all single and numerous assemblies to yield to the impulse of sudden and violent passions, and to be seduced by factious leaders into intemperate and pernicious resolutions.“ (Hamilton, Madison und Jay, *Federalist Papers*, Federalist No. 62, 161)

im Verdacht, die Realisierung politischer Freiheit einzuschränken. Subsidiarität, so wird argumentiert, impliziert notwendig die Idee der Repräsentation von politischen Anliegen auf einer höherstufigen Ebene, wodurch es zu einer Beschränkung des Handelns auf der untergeordneten Ebene kommt.⁶⁰ Vom Bikameralismus heißt es dagegen, dass er die Realisierung der Selbstregierung beschränke und demokratisch nicht zu rechtfertigen sei.⁶¹ Arendts Überlegungen zu einer Republik der Räte werfen daher die Frage auf, ob Subsidiarität und Bikameralismus notwendig eine Beschränkung der Idee politischer Freiheit bedeuten oder ob sich Freiheit und Repräsentation nicht doch miteinander versöhnen lassen.⁶² Eine Antwort auf diese Frage scheint mir an die Grenzen von Arendts Konzept der politischen Freiheit zu führen. Mit ihren Überlegungen mag sie zwar zeigen, was es heißt, in politischen Institutionen frei zu sein, nicht jedoch, wann diese Institutionen und ihr Verhältnis zueinander selbst noch einmal als frei qualifiziert werden können.

Freiheit als Nicht-Beherrschung

Ein wirkmächtiger Vorschlag zur Beantwortung der Frage wie institutionelle Freiheit konzeptuell gefasst werden kann, stammt von Philip Pettit, Ausgehend vom Konzept der Freiheit als Nicht-Beherrschung versucht er deutlich zu machen, unter welchen Umständen ein Gewebe von Institutio-

60 Ganz in diesem Sinne scheint Arendt festzuhalten: „Der Bürger ist repräsentiert, doch repräsentiert und delegiert können nur Interessen und die Sorge um die allgemeine Wohlfahrt der Wählerschaft werden, keinesfalls aber ihre Fähigkeit zu handeln oder auch nur ihre Meinungen“ (Arendt, *Über Revolution*, 346). Kateb hat daraus die Schlussfolgerung gezogen, dass Arendt das Prinzip der Repräsentation gänzlich ablehne. Vgl. George Kateb, *Hannah Arendt. Politics, Conscience, Evil*, Totowa: Rowman & Allanheld 1984, 115ff. In die entgegengesetzte Richtung argumentiert: Winfried Thaa, „Repräsentation oder politisches Handeln? Ein möglicherweise falscher Gegensatz im Denken Hannah Arendts“, in: Lothar Fritze (Hg.), *Hannah Arendt weitergedacht*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2008, 71–88.

61 „Dieses Organ ist demokratisch kaum zu rechtfertigen und inzwischen das eigentliche Scharnier eines selbst blockierenden Parteienstaats.“ (Wilhelm Hennis, *Auf dem Weg in den Parteienstaat*, Stuttgart: Reclam, 1998, 159)

62 Dass die Frage nach der Legitimität politischer Repräsentation und Herrschaft bei Arendt eine Leerstelle bleibt, hebt auch hervor Michael Hirsch, *Die zwei Seiten der Entpolitisierung. Zur politischen Theorie der Gegenwart*, Stuttgart 2007, 150f.

nen selbst noch einmal als Ausdruck von Freiheit erfahren werden kann.⁶³ Auch wenn er sich dabei ähnlich wie Arendt in der republikanischen Tradition verortet, so unterscheidet er sich von ihr doch dadurch, dass er nicht an den athenischen, sondern an den römischen Strang dieser Tradition anschließt.⁶⁴ Während in der athenischen Tradition vor allem das Moment der Volksherrschaft in Form der Selbstgesetzgebung im Vordergrund steht, rückt im römischen Strang das Moment der Kontrolle politischer Macht durch ein System von *checks and balances* in den Mittelpunkt. In der Folge hat sich in dieser Tradition auch ein ganz anderer Freiheitsbegriff als in der athenischen Tradition entwickelt: Politische Freiheit wird hier nicht an der Befähigung zum politischen Handeln gemessen, sondern an der Abwesenheit von Beherrschung abgelesen.⁶⁵ Eben dieses Konzept der Freiheit als Nicht-Beherrschung, so möchte ich im Folgenden zeigen, erlaubt es uns, das Problem von Freiheit und Repräsentation, das in Arendts Überlegungen unaufgelöst bleibt, zu lösen. Dafür werde ich Pettits Grundidee in der Folge in Kürze skizzieren und im Anschluss daran deutlich machen, dass sich sein Begriff politischer Freiheit mit demjenigen von Arendt zusammenführen lässt.

Die Pointe des republikanischen Konzepts der Freiheit als Nicht-Beherrschung lässt sich am besten in Abgrenzung zum klassischen liberalen Konzept der Freiheit als Nicht-Einmischung deutlich machen. Pettit bedient sich hierfür regelmäßig des Beispiels der Sklaverei. In der Tradition des negativen Freiheitsdenkens lässt sich der Grad der Freiheit eines Sklaven daran bemessen, in welchem Maße er der Gewalt seines Herrn unterworfen ist. Unter einem tyrannischen Herrn, der seinen Sklaven fortwährend nach Lust und Laune herumkommandiert, ist ein Sklave in dieser

63 Philip Pettit, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford: Clarendon Press 1997.

64 Dass auch Arendt in ihren Arbeiten immer wieder Bezug auf den römischen Republikanismus nimmt, zeigt Jacques Taminiaux, „Athens and Rome“, in: Dana Villa (Hg.), *The Cambridge Companion to Hannah Arendt*, Cambridge: Cambridge University Press 2000, 165–177.

65 Auf den ideengeschichtlichen Hintergrund der Freiheit als Nicht-Beherrschung werde ich in Kap. 6 genauer eingehen. Einen guten Überblick über den neorömischen Republikanismus liefert der Band von Cécile Laborde und John Maynor (Hg.), *Republicanism and Political Theory*, Oxford: Blackwell 2008, sowie Richard Dagger, „Republicanism and the Politics of Place“, in: *Philosophical Explorations*, Jg. 4, Heft 3, 2001, 157–173. und John Maynor, *Republicanism in the Modern World*, Cambridge: Polity Press 2003.

Tradition weniger frei als unter einem benevolenten Herrn, der seinen Sklaven nach eigenem Gutdünken gewähren lässt. Obgleich die Tradition des negativen Freiheitsdenkens damit freilich einen wichtigen Unterschied zwischen unterschiedlichen Graden der Freiheit anzugeben vermag, mangelt es ihr doch, so Pettit, an einem Vokabular, das Verhältnis zwischen dem benevolenten Herrn und seinem Sklaven als Herrschaftsverhältnis zu beschreiben. Dies ist dann möglich, wenn man Freiheit nicht als tatsächliche Abwesenheit, sondern als Abwesenheit der *Möglichkeit* arbiträrer Einflussnahme durch Andere versteht. Entscheidend ist ja, dass der benevolente Herr sich jederzeit dazu entscheiden könnte, in die Angelegenheiten des Sklaven einzugreifen und diesen zu bestimmten Handlungen zu zwingen. Das Konzept der Freiheit als Nicht-Beherrschung, das Pettit vertritt, will eben dieses Moment der potentiellen Einmischung miteinbeziehen: „Eine Person wird von einer anderen in dem Maße beherrscht, so möchte ich argumentieren, wie die andere Person die Fähigkeit hat, sich willkürlich in ihre Angelegenheiten einzumischen“⁶⁶ Bezieht man diese Möglichkeit zur willkürlichen Einflussnahme mit ein, so ist der Sklave des benevolenten Herrn letztlich genauso unfrei wie derjenige des tyrannischen Herrn. Diese Überzeugung, so Pettit, war im antiken Rom fest im Alltagsbewusstsein verankert. Ein Sklave, dem es gelang, durch Charme, Unterwürfigkeit oder Gerissenheit das Wohlwollen seines Herrn zu erlangen und sich dadurch einen gewissen Spielraum an Handlungsfreiheiten anzueignen, kann für die Römer nicht als frei gelten, weil auch derjenige, der einem wohlwollenden Herrn dient, unter den Bedingungen von Herrschaft lebt.

Freiheit als Nicht-Beherrschung bemisst sich also an der Abwesenheit der Möglichkeit zur arbiträren Einflussnahme. Nun gilt es, den Begriff der Arbitrarität, den Pettit hier verwendet, genauer in den Blick zu nehmen. Zunächst scheint damit nämlich lediglich eine Form der Willkürherrschaft gemeint zu sein. Eben diese Möglichkeit zur willkürlichen Einflussnahme ist es ja, die der benevolente Herr letztlich mit dem tyrannischen Herrn teilt. Pettits Beispielen folgend können wir nun aber fragen, wie es um den sadistischen Herrn bestellt wäre, der seine Herrschaft über den Sklaven an ein komplexes Regelsystem von Strafen gebunden hat, an deren Anwendung er sich peinlich genau hält. In diesem Fall wäre der Sklave ja weder

66 Philip Pettit, „Republican Freedom and Contestatory Democratization“, in: Ian Shapiro und Casiano Hacker-Cordón (Hg.), *Democracy's Value*, Cambridge: Cambridge University Press 1999, 163–190, 165 (eigene Übersetzung).

einer aktuellen noch einer potentiellen Willkürherrschaft unterworfen, sondern einem dauerhaften und geregelten System der Gewaltausübung. Entsprechend müsste er unter Anlage des Kriteriums der Arbitrarität im Sinne der Willkürlichkeit dann paradoxerweise als frei gelten. Ausgehend von diesem Einwand lassen sich Pettits Überlegungen dahingehend präzisieren, dass Arbitrarität für ihn nicht nur willkürliche Verfügungsgewalt bedeutet, sondern sich vielmehr ganz allgemein auf die Anwesenheit (*arbitrium*) eines fremden, bemächtigenden Willens bezieht.⁶⁷ Seine Überlegungen beziehen sich also nicht auf die *Handlungsfreiheit*, sondern auf die *Willensfreiheit* von Individuen. Nicht die aktuelle oder potentielle Abwesenheit von äußerer Einflussnahme, sondern die Frage, in welchem Maße eine solche Einflussnahme den Willen der betreffenden Person berücksichtigt, bildet den Maßstab zur Bemessung von Freiheit als Nicht-Beherrschung.

Der Ertrag des bisher skizzierten Verständnisses von Freiheit als Nicht-Beherrschung besteht nun darin, dass er es uns erlaubt, verschiedene Formen der Unterordnung des Willens unter denjenigen von andern zu unterscheiden. Als Ausdruck von Herrschaft müssen all jene Formen der Unterordnung gelten, welche den Willen ihrer Adressat_innen außer Acht lassen, wohingegen all jene Formen der Unterordnung als Ausdruck von Freiheit gelten können, welche den artikulierten Willen ihrer Adressat_innen als Richtschnur nehmen. Übertragen auf unsere Ausgangsfrage bedeutet das, dass die Unterordnung unter politische Institutionen in all jenen Fällen als Ausdruck von Freiheit verstanden werden kann, wo diese Institutionen im Sinne der Bürger_innen handeln und politische Vertreter_innen deren Interessen und Vorstellungen folgen.⁶⁸ Im Vergleich zum Konzept der Freiheit als Nicht-Einmischung bedeutet das zweierlei: Einerseits muss auch das Leben unter einem gutmütigen Tyrannen oder aufgeklärten Monarchen, der seinen Untertanen weitreichende Rechte zukommen lässt, als unfrei gelten, insofern das Schicksal der Bürger_innen hier

67 „Arbitrary interference, on this interpretation, is interference practiced in accordance with the *arbitrium*, or ‚will‘ of another. It is precisely what I describe here as uncontrolled interference: that is, interference that is exercised at the will or discretion of the interferer, interference that is uncontrolled by the person in the receiving end.“ (Philip Pettit, *On the People's Terms. A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, 58)

68 „Under this conception of arbitrariness, then, an act of interference will be non-arbitrary to the extent that it is forced to track the interests and ideas of the person suffering the interference.“ (Pettit, *Republicanism*, 55)

stets an die Launen und Meinungen des Herrschers gekoppelt bleibt. Andererseits können die unter Gesetzen lebenden Staatsbürger unter der Bedingung als frei gelten, dass solche Gesetze prinzipiengeleitet zustande gekommen und die Interessen der von ihnen Betroffenen mit in die Entscheidungsfindung einbezogen worden sind. Nicht die Anzahl, sondern die Qualität der Gesetze ist es also, die über den Grad politischer Freiheit entscheidet. Obgleich der Republikanismus mit dem Liberalismus also die Vorstellung einer negativen, auf Abwesenheit gerichteten Freiheit teilt, geht es nicht um Abwesenheit von Einmischung schlechthin, sondern um die Abwesenheit von beherrschender Einmischung. Aus republikanischer Sicht kann es entsprechend Beherrschung ohne Einmischung geben wie umgekehrt Einmischung ohne Beherrschung.

Freilich wird nun viel darauf ankommen, was es heißt, den Interessen und Vorstellungen einer Person zu folgen und diese einzubeziehen. Halten wir uns weiter an Pettits Beispiel der Sklaverei, können wir dieses Problem als das des ‚usurpatorischen Herrn‘ bezeichnen.⁶⁹ Dieser betrachtet seine Sklaven als unmündige Wesen, die keinen gefestigten Willen haben und daher nicht dazu in der Lage sind, sich Vorstellungen vom Guten zu bilden und ihre Interessen angemessen zu äußern. Die von seinen Sklaven artikulierten Wünsche stellt der usurpatorische Herr entsprechend unter den Vorbehalt der Irrationalität. Seine Aufgabe sieht er darin, die wahren Interessen seiner Untergebenen ausfindig zu machen. Gleichgültig nun, ob sich der usurpatorische Herr dabei von niederträchtigen, auf Ausbeutung zielenden Absichten oder von wohlwollenden, menschenfreundlichen Beweggründen anleiten lässt, führt sein Verhalten zu einer Vereinnahmung und Beherrschung seiner Dienerschaft. Das Problem des usurpatorischen Herrn lässt sich im Anschluss an Pettit dadurch lösen, dass Nicht-Beherrschung an die Bedingung zur kommunikativen Willensbildung auf Seiten der Betroffenen geknüpft wird. Es muss ihnen möglich sein, gemeinsam ihre Interessen zu erkunden und öffentlich zu artikulieren.⁷⁰ Insofern sich der Herr dann an diesen erklärten Interessen orientieren muss,

69 Die Bedeutung des Problems der Usurpation für Pettits Denken stellt auch heraus: Patchen Markell, „The Insufficiency of Non-Domination“, in: *Political Theory*, Jg. 36, Heft 1, 2008, 9–36. Markell zielt dabei ebenfalls darauf ab, dass Pettits Begriff der Freiheit als Nicht-Beherrschung trotz aller gegenteiligen Behauptungen auf ein Modell der partizipativen Freiheit angewiesen ist.

70 Philip Pettit, *A Theory of Freedom. From the Psychology to the Politics of Agency*, Oxford u.a.: Oxford University Press 2001, 70f. Diese Wendung hebt auch hervor: Markell, „The Insufficiency of Non-Domination“, 16f.

ist nicht nur dem Problem der Vereinnahmung ein Riegel vorgeschoben, sondern das Verhältnis der Beherrschung überhaupt aufgelöst. Wo Menschen in der Lage sind, gemeinsam ihre Belange zu formulieren und diejenigen mit der Möglichkeit zur Einflussnahme dazu genötigt sind, sich an diesen zu orientieren, können wir nicht mehr länger davon sprechen, dass sie einem fremden Willen unterworfen sind. Überträgt man diese Einsicht wiederum auf unsere Ausgangsfrage, lässt sich nun präzisieren, dass politische Institutionen überall dort als Institutionen der Freiheit verstanden werden können, wo sie sich zu den gemeinsam bekundeten und kommunikativ zustande gekommenen Interessen der von ihnen Repräsentierten responsiv verhalten. Die von ihnen initiierten politischen Maßnahmen können in solchen Fällen als nicht-arbiträre Formen der Einflussnahme verstanden werden.

Ein pyramidal gestaffeltes System der Räte kann unter den eben explizierten Bedingungen dann als Ausdruck politischer Freiheit verstanden werden, wenn zwischen den einzelnen Ebenen ein Verhältnis der Responsivität besteht. Verstehen wir letzteres als Bedingungsverhältnis von Anspruch und Antwort, setzt die Responsivität politischer Institutionen eine Bürger_innenschaft voraus, die dazu in der Lage ist, ihre Ansprüche zu formen und zu artikulieren. Damit gerät der Bereich der kommunikativen Grundfreiheiten in den Blick, welche die Voraussetzung für ein Modell der Freiheit als Nicht-Beherrschung bilden und zu denen im Wesentlichen Rede-, Presse- und Versammlungsfreiheit zählen. Für deren Realisierung, so Pettit, muss der Staat auf drei Gebieten der Grundsatzpolitik aktiv werden:⁷¹ Erstens muss er eine Infrastruktur für Bildung, Ausbildung und Information bereitstellen, die für die Bürger_innen frei verfügbar ist und dafür sorgt, dass diese ihre kommunikativen Grundrechte in Anspruch nehmen können. Zweitens muss er ein Versicherungssystem aufbauen, das Bürger_innen vor Schicksalsschlägen und Übeln schützt und ihnen ein Basisniveau von sozialer, medizinischer und juristischer Sicherheit garantiert und für politisches Handeln frei macht. Und drittens ein Abschirmungssystem, welches Individuen davor schützt, in den Einflussbereich von Anderen zu geraten und so daran gehindert zu werden, ihre Meinungen, Überzeugungen und Interessen zwanglos zu artikulieren. Pettit hält diese Bedingungen zusammenfassend folgendermaßen fest: „Die Infra-

71 Vgl. Philip Pettit, *Gerechte Freiheit. Ein moralischer Kompass für eine komplexe Welt*, übers. v. Karin Wördemann, Berlin: Suhrkamp 2017, 124ff.

struktur umfasst die Institutionen, die vorausgesetzt werden, damit die Allgemeinheit in den Genuss eines sinnvollen Spektrums der Wahl kommt, die Versicherung steht für die Faktoren, die unverzichtbar sind, um Menschen in schlechten Zeiten zu unterstützen, und die Abschirmung steht für die Verteidigung vor Gefahren, die durch asymmetrische Beziehungen und kriminelle Aktivitäten eintreten können.“⁷²

Die Institutionalisierung von Nicht-Beherrschung

Pettits Überlegungen umfassen neben konzeptionellen Überlegungen zum Status der Freiheit als Nicht-Beherrschung, auch die Ausformulierung eines republikanischen Institutionengefüges, das der Realisierung eben dieser Freiheit dient. Im Anschluss an Pettit könnten wir diesbezüglich vom elektoral-kontestativen Modell der Demokratie sprechen.⁷³ Dieses Demokratiemodell beruht auf zwei Säulen: Autor_innenschaft und Editor_innenschaft. Erstere bezieht sich dabei auf jenen politischen Prozess, entlang dessen die Selbstregierung des Demos organisiert ist. Für Pettit handelt es sich dabei um offene, wiederkehrende Wahlen unter der Bedingung des Parteienwettbewerbs, in denen politische Vertreter_innen in ein Parlament gewählt werden – ein Motiv, in dem seine Überlegungen freilich weit von Arendts Konzeption einer Republik der Räte abweichen. In unserem Kontext ist jedoch ohnehin allein das zweite Moment der Editor_innenschaft von Interesse. Mit ihr bezeichnet Pettit nämlich Mechanismen, durch welche die politischen Entscheidungen des regulären politischen Betriebs noch einmal geprüft und hinterfragt werden können. Es ist eben dieses selbstreflexive Moment, das Pettits Überlegungen in unserem Zusammenhang interessant macht, da es erlaubt, auf jene Motive genauer einzugehen, die Arendt unter dem Begriff der Gegen-Macht in den Blick genommen hatte. Kontestative Institutionen eignen sich nämlich nicht nur dazu, in der repräsentativen Demokratie als Gegengewicht zum parlamentarischen System zu dienen, sondern auch dazu, in einer föderal organisierten Republik der Räte zur Kontrolle von Entscheidungen eingesetzt zu werden. Das liegt daran, dass das Problem, zu dessen Lösung solche Insti-

72 Pettit, *Gerechte Freiheit*, 124.

73 Philip Pettit, „Democracy, Electoral and Contestatory“, in: *Nomos*, Jg. 42, 2000, 105–144.

tutionen dienen, hier wie dort auftauchen kann: das Problem der Tyrannei der Mehrheit.⁷⁴

Pettit entwickelt das Problem zunächst vor dem Hintergrund dessen, was er den Fehlschluss des Syllogismus der liberalen Demokratie nennt.⁷⁵ Dieser hat folgende Form: (a) Wenn die Regierung unter der Kontrolle des Volkes steht, dann wird dieses durch seine Regierung nicht beherrscht. (b) In einer Demokratie kontrolliert in letzter Instanz das Volk die Regierung: Es regiert sich selbst. (c) Schlussfolgerung: In einer so verfassten Demokratie kann das Volk nicht in entscheidender Weise durch die Regierung beherrscht werden. Obgleich dieser Syllogismus auf den ersten Blick schlüssig scheint, ist er, so Pettit, doch trügerisch. Das liegt daran, dass der Begriff des Volkes hier zweideutig verwendet wird. Im Obersatz (a) und im Untersatz (b) spielt er nämlich jeweils eine andere Rolle. Im ersten Fall ist mit dem Volk eine aus Einzelindividuen zusammengesetzte Menge gemeint, während im zweiten Fall eine kollektive Körperschaft genannt ist. Zieht man diesen Unterschied in Betracht, wird der Syllogismus hinfällig. Es ist nämlich sehr wohl möglich, dass das Volk als Körperschaft das Volk der Einzelindividuen beherrschen kann. Das ist dann der Fall, wenn die Regierung ausschließlich den Interessen der Mehrheit folgt und dabei die Interessen der Minderheit unberücksichtigt lässt. Aus Sicht der Minderheit kann das Mehrheitsvolk daher in gleichem Maße tyrannisch sein wie die Willkürherrschaft eines Monarchen.

Nun bleibt diese Bestimmung freilich noch grob, legt sie doch nahe, dass jede mittels Mehrheit getroffene Entscheidung zur Beherrschung der Minderheit führt. An dieser Stelle kommt das Konzept der Freiheit als Nicht-Beherrschung ins Spiel. Mit einer Beherrschung, so Pettit, haben wir es nicht immer schon dann zu tun, wenn wir einem fremden Willen unterworfen sind, sondern nur dann, wenn dieser Wille willkürlich über uns verfügt. Dort dagegen, wo der fremde Wille unter Einbeziehung unserer erklärten Interessen über uns verfügt, ist das nicht mehr der Fall. Wir haben es dann nicht mit einer Willkürherrschaft, sondern mit einer rationalen Form der Herrschaft zu tun. Von einer Tyrannei der Mehrheit lässt sich folglich erst dort sprechen, wo die Mehrheit in ihren Entscheidungen systematisch die erklärten Interessen der Minderheit unberücksichtigt lässt. Pettit macht einen solchen Fall an folgendem Beispiel deutlich: Eine

74 Ebd., 126.

75 Pettit, „Republican Freedom and Contestatory Democratization“, 174.

Gruppe von vier Freund_innen trifft sich jede Woche, um gemeinsam Karten zu spielen und im Anschluss daran in eines von zwei nahegelegenen Lokalen zum Essen zu gehen, wobei eines davon vegetarisch, das andere karnevorisch ausgerichtet ist.⁷⁶ Stellen wir uns nun vor, so Pettit, dass sich von den vier Personen drei karnevorisch ernähren und nur eine vegetarisch. Jedes Mal, wenn die vier nun per Mehrheitswahl entscheiden, wo sie gemeinsam essen gehen wollen und dabei die Interessen der Vegetarierin unberücksichtigt lassen, wird es zu einer karnevorischen Mehrheit kommen. Unter diesen Bedingungen ist es nun wenig verwunderlich, dass sich die Vegetarierin von der Mehrheit tyrannisiert fühlt und eventuell sogar erwägt, nicht mehr an den gemeinsamen Treffen teilzunehmen, weil sie hier immer den Kürzeren zieht.

Mit einer Tyrannei der Mehrheit haben wir es also immer dann zu tun, wenn eine Gruppe aufgrund bestimmter Identitätsmerkmale – in unserem Fall die moralische Überzeugung, dass es unter Bedingungen der Massentierhaltung falsch ist, Tiere zu essen – im Voraus dazu verurteilt ist, im Falle einer Mehrheitsentscheidung mit ihren erklärten Interessen auf der Verlierendenseite zu stehen und die Mehrheit diese Situation zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen ausnutzt.⁷⁷ Anders gesagt: Eine Mehrheitsentscheidung wird dann tyrannisch, wenn manche Individuen aufgrund ihrer Identität nicht die gleiche Chance wie Andere haben, im Zuge solcher Abstimmungen auf der Gewinnendenseite zu stehen. Die Dramatik unseres Beispiels würde sich daher in dem Moment entscheidend verändern, wo die Parteinahme für das vegetarische Restaurant nicht an die Identität der Person gebunden wäre, sondern lediglich eine situative Präferenz zum Ausdruck bringen würde. In so einem Fall hätte die betreffende Person für Pettit schlicht und ergreifend „Pech gehabt“, sich mit ihren Interessen nicht durchsetzen zu können, wäre aber von der Mehrheit nicht beherrscht worden.⁷⁸

Wie nun lässt sich mit der Tyrannei der Mehrheit umgehen? Zum einen erfordert dies, im politischen Prozess eben jene Gruppen zu identifizieren, die qua Identität eine politische Minderheit bilden, und zum anderen muss

76 Pettit, *On the People's Terms*, 211f.

77 „The problem is confined to the case where there is *ex ante* reason, associated with their independently fixed identity, to think that certain individuals will be in the minority on given issues: their identity pre-commits them, as we might say, on those issues.“ Pettit, *On the People's Terms*, 213.

78 Vgl. Pettit, *Gerechte Freiheit*, 191.

ihnen die Möglichkeit gegeben werden, die durch die Mehrheit herbeigeführten Entscheidungen zu kontrollieren. Letzteres kann auf zwei Weisen geschehen: durch Verhinderung oder durch Herausforderung. Ersteres würde bedeuten, Minderheiten eine Veto-Macht bezüglich sie betreffender Entscheidungen zuzusprechen. Diesen Weg hält Pettit allerdings für wenig wünschenswert. Da die bloße Möglichkeit des Einspruchs keine Kompromissbildung vorsieht, droht sie den politischen Prozess zu blockieren, anstatt ihn zu beleben. Entsprechend liegt seine Präferenz auf dem Modus der Herausforderung. Diesen gilt es durch ein „Regime der Kontestation“ zu etablieren, mittels dessen sich systematische editorische Kontrolle ausüben lässt.⁷⁹ Ein solches Regime lässt sich im demokratischen Prozess auf dreierlei Weise etablieren: Erstens mittels juridischer Ressourcen, durch die sich die Berücksichtigung der eigenen Interessen auf der Basis der Herrschaft des Gesetzes einklagen lässt, zweitens mittels konsultativer Ressourcen, welche die eigenen Interessen im Zuge von Anhörungen und Kommissionen zu Gehör bringen, und drittens mittels appellativer Ressourcen, welche Interessen durch Übertragung an eine Ombudsperson zu vermitteln versuchen.⁸⁰ Ein Mittel, das von Pettit hier nicht explizit genannt wird, jedoch genau in der Fluchtlinie seiner Argumentation liegt, ist jene zweite Kammer, die Arendt als Institution der Gegen-Macht beschrieben hatte. Aufgabe der zweiten Kammer im bikameralen System ist es ja gerade dafür zu sorgen, dass jene Meinungen, die im regulären politischen Betrieb der Tyrannei der Mehrheit zum Opfer zu fallen drohen, Gehör zu verschaffen. Genauso wie die drei von Pettit genannten Ressourcen hat daher auch die zweite Kammer zum Ziel, die Entscheidungen des politischen Prozesses herauszufordern und einer erneuten Prüfung zu unterziehen. Ebenso wie diese muss daher auch sie eine doppelte Autorität besitzen: Sie muss einerseits von der Regierung geachtet werden, damit ihre Urteile Berücksichtigung im politischen Prozess finden, und sie muss andererseits auch von den entsprechenden Minderheiten als unparteiliche Institutionen anerkannt sein.⁸¹ Das kann etwa dadurch erreicht werden, dass diese Institutionen personell anders zusammengesetzt sind als die herausgeforderten politischen Entscheidungsinstitutionen. In der Praxis soll das oftmals dadurch gewährleistet werden, dass für die zweite Kammer ein anderes Mindestalter für das passive Wahlrecht gilt, die Abgeordneten für

79 Pettit, „Republican Freedom and Contestatory Democratization“, 180.

80 Ebd., 181.

81 Pettit, „Democracy, Electoral and Contestatory“, 119f.

länger andauernde Legislaturperioden gewählt werden und die Anzahl der Sitze in der zweiten Kammer geringer ausfällt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass sich hier nicht einfach die gleichen Gewichtungen wie in der ersten Kammer wiederherstellen und es zu einem anderen Blick auf die infragestehende Angelegenheit kommt. Kontestative Institutionen sollen also dafür sorgen, dass politische Entscheidungen auf eine Art und Weise zustande kommen, bei denen die Interessen aller gleichermaßen zur Kenntnis genommen worden sind, und dass dafür ein geeignetes Verfahren verwendet wurde.

Ich möchte den Gedankengang abrunden, indem ich noch einmal auf das Beispiel der Freund_innengruppe zurückkomme. Ausgangspunkt des Beispiels war, dass hier weder die Minderheitsinteressen der Vegetarierin von den Karnevoriern angemessen berücksichtigt wurden, noch ein geeigneter Modus zur Entscheidungsfindung angewendet wurde. Stellen wir uns nun vor, dass sich die Vegetarierin im Zuge einer kontestativen Aktion an eine außenstehende Person wendet, die von der ganzen Gruppe anerkannt ist, dann könnte diese nun zwei Vorschläge machen. Ein erster, Vorschlag könnte den drei karnevoriischen Freunden nahelegen, doch auf die Interessen ihrer vegetarischen Freundin Rücksicht zu nehmen und sich beim Abstimmungsverfahren entsprechend solidarisch zu verhalten, so dass auch die Vegetarierin ihre Interessen realisieren kann. Ein zweiter, verfahrensbasierter Vorschlag bestünde darin, die Abstimmungsroutine zur Wahl des Abendessensortes vom Prinzip der Mehrheitswahl auf das der Rotationswahl umzustellen und dadurch jedem Mitglied reihum die Möglichkeit zu geben, über den entsprechenden Ort zu entscheiden. Im Zuge der Einführung eines solchen Verfahrens würde die Vegetarierin zumindest jedes vierte Mal ihre Interessen berücksichtigt finden. Im ersten Fall appelliert die vermittelnde Institution also an die Beteiligten des Verfahrens und fordert sie dazu auf, ihr Abstimmungsverhalten an der Norm der Solidarität zu prüfen. Im zweiten Fall ist das Verfahren selbst der Gegenstand der Intervention. Seine Veränderung soll einer Tyrannei der Mehrheit vorbeugen und dafür sorgen, dass auch die Minderheit dazu in der Lage ist, ihre politische Freiheit zu realisieren.

Kontestative Institutionen stehen offensichtlich in einem Spannungsverhältnis zum politischen Prozess. Insofern sie die Aufgabe haben, diesen Prozess zu kontrollieren und zu restringieren, treffen sie auf das, was Alexander Bickel als das „Problem der Gegenmajorität“ (*counter-*

majoritarian difficulty) bezeichnet hat.⁸² Dieses Problem taucht überall dort auf, wo kontestative Institutionen die Macht haben, politische Entscheidungen für nichtig zu erklären oder zurückzuweisen. Solche Machtbefugnisse gehen mit der Gefahr einher, dass gegenmajoritäre Institutionen den politischen Prozess zum Stillstand bringen und dadurch die Fähigkeit des Demos zur Selbstregierung untergraben. Die Herausforderung kontestativer Institutionen besteht also darin, einerseits vor der Tyrannei der Mehrheit zu schützen, andererseits jedoch nicht zu einer Tyrannei der Minderheiten zu führen.

Republikanische Freiheit und die Republik der Räte

Nachdem damit die Frage geklärt ist, unter welchen Voraussetzungen politische Institutionen als Ausdruck von Freiheit verstanden werden können, bleibt die Frage zu beantworten, wie sich Pettits Begriff politischer Freiheit als Nicht-Beherrschung zu Arendts Begriff politischer Freiheit als gemeinsames Handeln verhält. Pettit selbst hat sich in seinen Arbeiten wiederholt von Arendt abgegrenzt, der er vorwirft, zu sehr auf die partizipatorische Dimension des politischen Prozesses fokussiert zu sein und darüber die institutionelle Dimension vernachlässigt zu haben, wodurch der Tyrannei der Mehrheit Tür und Tor geöffnet wird.⁸³ Eine solche Einschätzung übersieht jedoch gänzlich, dass – wie oben gezeigt – auch Arendt wiederholt vor der Gefahr der Tyrannei der Mehrheit gewarnt und daher die Institutionalisierung einer Gegen-Macht vorgeschlagen hat.⁸⁴ Denken wir noch einmal an den eben vorgestellten Gedankengang zurück, so wird deutlich, dass Pettits Bestimmung von Freiheit als Nicht-

82 Alexander M. Bickel, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven: Yale University Press 1986, 16–17.

83 „[T]he term ‚republican‘ has come to be associated in many circles, probably under the influence of Hannah Arendt, with a communitarian and populist approach. Such an approach represents the people in their collective presence as master and the state as servant, and suggests that the people ought to rely on state representatives and officials only where absolutely necessary: direct democracy, whether by assembly or plebiscite, is the systematically preferred option.“ (Pettit, *Republicanism*, 8)

84 Deutlich wird das auch dort, wo Arendt davon spricht, dass es für die Polis zentral war, sich in einem Raum zu bewegen, „in dem es weder Herrschen noch Beherrschtwerden gab“ (Arendt, *Vita Activa*, 43).

Beherrschung letztlich auf einen diskursiven Meinungsbildungsprozess zurückführt, der auf Seiten der Bürger_innenschaft die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln voraussetzt. Nur dort, wo Bürger_innen die Möglichkeit positiver Freiheit in Anspruch nehmen und zusammenkommen können, um ihre politischen Anliegen zu formulieren, vermögen politische Institutionen in ein responsives Verhältnis zu ihnen treten. Freiheit als Nicht-Beherrschung kann also gar nicht ohne Bürger_innenpartizipation auskommen.⁸⁵ Letztere versteht Pettit im Unterschied zu Arendt freilich nicht als Ausdruck politischer Freiheit, entscheidend ist jedoch, dass sein Freiheitsbegriff demjenigen von Arendt nicht ausschließend gegenübersteht, sondern auf ihn verweist, was beide in ein komplementäres Verhältnis zueinander bringt. Umgekehrt haben wir gesehen, dass Arendts Überlegungen zur praktischen Ausgestaltung einer Republik der Räte zu einer Reihe von Ausgestaltungsprinzipien führt, ohne dass sie dazu in der Lage wäre, diese selbst noch einmal als Ausdruck von Freiheit auszuweisen. Pettits Überlegungen erlauben es nun, genau diese Lücke zu schließen, indem sie den Gegensatz von Freiheit und Unterordnung aufheben. Die Konzepte der Freiheit als gemeinsames Handeln und als Nicht-Beherrschung verweisen also wechselseitig aufeinander, können aber gleichwohl nicht aufeinander reduziert werden. Das Zusammenspiel beider Formen politischer Freiheiten möchte ich dabei *republikanische Freiheit* nennen. Dass bereits Arendt selbst ein solches Zusammenspiel vor Augen gehabt haben könnte, legt eine Stelle aus *Was ist Politik?* nahe. Dort hält Arendt fest: „Das Politische in diesem griechischen Sinne verstanden ist also um die Freiheit zentriert, wobei Freiheit negativ als Nicht-beherrscht-Werden und Nicht-Herrschen verstanden wird und positiv als ein nur von Vielen zu erstellender Raum, in welchem jeder sich unter seinesgleichen bewegt.“⁸⁶

85 Für die These, dass Arendts und Pettits Überlegungen zum Freiheitsbegriff in einem Ergänzungsverhältnis zueinander stehen argumentieren auch: Thiel, *Republikanismus und die europäische Union*, 180 und Volk, *Die Ordnung der Freiheit*, 275. Michelsen macht deutlich, dass die Annäherung, die beide vornehmen, dabei in Teilen zu optimistisch ausfällt und mit einer Unterschlagung der Differenzen zwischen beiden Ansätzen einhergeht. Er verweist dabei insbesondere auf den Umstand, dass es Pettits Ansatz an einem Verständnis systemisch verselbstständigter Macht mangelt und der Möglichkeit politischer Mitbestimmung nur eine geringe Bedeutung zugemessen wird. Vgl. Danny Michelsen, *Kritischer Republikanismus und die Paradoxa konstitutioneller Demokratie. Politische Freiheit nach Hannah Arendt und Sheldon Wolin*, Wiesbaden: Springer Nature 2019, 55, 61.

86 Arendt, *Was ist Politik?*, 39.

4. Wie soll politische Herrschaft eingerichtet sein?

Die Republik der Räte, so haben wir nun gesehen, eignet sich besonders gut zur Realisierung der Idee republikanischer Freiheit. Ihr Aufbau orientiert sich an drei Ausgestaltungsprinzipien: dem Prinzip des Föderalismus, dem Prinzip der Subsidiarität und dem Prinzip des Bikameralismus. Insofern diese drei Prinzipien auch heute schon in unterschiedlichem Maße Teil demokratischer Gemeinwesen sind, zeigt sich, dass die Idee einer Räterepublik in der Praxis nicht zwangsläufig radikal mit bestehenden demokratischen Institutionen bricht, sondern diese vielmehr um- und ausgestalten will. Föderalismus steht dabei für die Idee, dass der politische Machtbildungsprozess in kleinen lokalen Einheiten beginnt und sich von dort auf höherstufigen Ebenen fortsetzen, Subsidiarität meint, dass in diesem Prozess möglichst viele Entscheidungskompetenzen auf den unteren Ebenen belassen werden und dass jede der Ebenen an ihren je eigenen funktionslogischen Aufgaben ausgerichtet ist, und Bikameralismus steht schließlich dafür, dass den einzelnen politischen Ebenen jeweils eine Gegen-Macht zur Seite gestellt wird, die Defizite im politischen Reflexionsprozess ausgleichen und einer Tyrannei der Mehrheit vorbeugen soll. Auf der Grundlage dieser drei Prinzipien entsteht so ein politisches Gefüge, das sowohl Institutionen des Redestreits als auch Institutionen der Bestreitung der Ergebnisse dieses Streits bereitstellt. In der Republik der Räte erfährt der Streit damit eine doppelte Institutionalisierung: Als Streit um die öffentlichen Angelegenheiten und als Streit um eben diesen Streit. In der Folge möchte ich zeigen, wie sich ersterer in einem institutionellen System der Partizipation und zweiterer in einem System der Kontestation realisieren lässt.

5. Die dritte demokratische Revolution

Im letzten Kapitel hatte ich argumentiert, dass republikanische Freiheit sich dann in einer Republik der Räte realisieren lässt, wenn diese über ein institutionelles System der Partizipation und der Kontestation verfügt. In diesem Kapitel werde ich mich dem ersten dieser beiden Systeme zuwenden und der Frage nachgehen, wie zeitgenössische Institutionen der Partizipation ausgestaltet werden können. Historisch verweist uns ein solches Vorhaben auf das, was Robert Dahl im Zuge seiner klassischen Studie zur Demokratie als ‚erste demokratische Transformation‘ beschrieben hat.¹ Im Zuge der attischen Polis im 5. Jh. v.u.Z. entsteht zum ersten Mal der Glaube, dass der Demos zur Selbstregierung fähig ist und die politische Herrschaft einiger weniger in die Herrschaft aller über alle überführt werden kann. Die attische Demokratie lebte dabei einerseits von dem Umstand, dass sie auf kleine Stadt-Staaten beschränkt war, in denen sich eine überschaubare Zahl von Bürger_innen an einem Ort versammeln konnte, und andererseits von der Tatsache, dass Partizipation hier durch Exklusion ermöglicht wurde: Erst die Arbeit von Frauen, Sklaven und Unfreien versetzt den männlichen Bürger nämlich dazu in die Lage, die Mühe zur politischen Teilhabe aufzubringen. Beide Bezugspunkte verändern sich im Zuge des 19. und 20. Jahrhunderts grundlegend, wo es zu dem kommt, was Dahl als ‚zweite demokratische Transformation‘ bezeichnet hat.² Einerseits führt das Ideal der Gleichheit dazu, immer weitere Teile der Bevölkerung in den Demos mit einzubeziehen und andererseits bildet die Nation und nicht mehr die Stadt den Ausgangspunkt demokratischer Prozesse. In bevölkerungsreichen Flächenstaaten gibt es keinen Ort mehr, an dem sich die Masse des Demos versammeln könnte. Die schiere Zahl der Bürger_innen scheint es daher notwendig zu machen, politische Beratungen im Modus der Stellvertretung zu führen und das Prinzip der Partizipation durch das Prinzip der Repräsentation zu ersetzen.³ Das System politischer Repräsentation wird daher zunächst als ein Surrogat direktdemokra-

1 Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, CT: Yale University Press 1989, 13.

2 Ebd., 24.

3 „However, even when power is dispersed in the manner advocated above, the direct involvement of all citizens in decision-making within large-scale societies is impossible.“ (Richard Bellamy, *Liberalism and Pluralism. Towards a Politics of Compromise*, London: Routledge, 1999, 130)

tischer Prozesse verstanden.⁴ Schon bald jedoch emanzipiert sich die repräsentative Demokratie von dieser defizitorientierten Auffassung ihrer selbst. Das Prinzip politischer Repräsentation, so wird in der Folge argumentiert, sei dem Prinzip der politischen Partizipation eigentlich überlegen, weil es bessere Entscheidungen hervorbringe und ein effektiveres Regierungshandeln möglich mache.⁵ Dort, wo politische Gremien nicht mehr von Laien, sondern von Berufspolitiker_innen besetzt sind, so der Tenor, kommt es zu besseren Beratungen, Entscheidungen und Umsetzungen von politischen Maßnahmen. Mit Arendt lässt gegen ein solches repräsentatives Verständnis von Politik einzuwenden, dass es hier zu einer massiven Einbuße an politischer Freiheit des Demos kommt. Die entscheidende Frage ist daher, ob sich eine solche Freiheit wieder zurückgewinnen lässt. Dahl hat diesbezüglich von der Möglichkeit einer „dritten demokratischen Transformation“ gesprochen.⁶ Um diese Möglichkeit auszuloten, gilt es einerseits zu zeigen, wie politische Partizipation in modernen Massendemokratien möglich sein kann, und andererseits gilt es nachzuweisen, dass die von Bürger_innen getroffenen Entscheidungen qualitativ mit denjenigen von politischen Repräsentant_innen mithalten können. Diese beiden Aufgaben möchte ich im Folgenden anhand einer Analyse einer Reihe von konkreten demokratischen Experimenten angehen, die Eric Olin Wright als „reale Utopien“ bezeichnet hat.⁷ Der Modus der Argumentation dieses Kapitels wird daher weniger analytischer als vielmehr aufweisender Natur sein.

Dahls Plädoyer für eine Revitalisierung des Prinzips politischer Selbstbestimmung zehrt von einem Diskurs um politische Partizipation, der in den 1960er Jahren im Umfeld der Student_innenbewegung seinen Anfang nimmt und als dessen Gründungsdokument das „Port Huron Statement“

-
- 4 Hannah F. Pitkin bringt diesen Surrogat-Charakter zum Ausdruck, wenn sie über die amerikanischen Gründerväter festhält: „For Alexander Hamilton, John Jay, and particularly James Madison in the Federalist Papers, representative government is a device adopted instead of direct democracy, because of the impossibility of assembling large numbers of people in a single place, a substitute for the meeting of the citizens in person.“ (Hannah Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press 1967, 191)
- 5 Exemplarisch: Nadia Urbinati, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago/London: University of Chicago Press 2006.
- 6 Dahl, *Democracy and its Critics*, 310.
- 7 Eric Olin Wright, *Reale Utopien. Wege aus dem Kapitalismus*, aus d. Amerikan. v. Max Henninger, Berlin: Suhrkamp 2017.

der *Students for a Democratic Society* von 1962 gelten darf, in dem zum ersten Mal die Rede von der partizipativen Demokratie auftaucht.⁸ Demokratie wird von der Bewegung dabei nicht einfach als Methode der Auslese politischer Anführer verstanden, sondern als eine Lebensform zur Verwirklichung kollektiver Selbstbestimmung. Ihre theoretische Ausarbeitung finden diese Überlegungen einige Zeit später in Carole Patemans einschlägiger Studie *Participation and Democratic Theory* von 1970, die sich eine Wiederbelebung der normativen Demokratietheorie zur Aufgabe macht. An die Stelle der Beschreibung und funktionalen Optimierung des politischen Systems setzt sie dessen normative Fundierung im Prinzip der Selbstregierung, demgemäß nur diejenigen Bürger_innen als frei gelten können, die sich die Gesetze ihres Handelns selbst auferlegt haben. Von diesem normativen Strang der Debatte um Partizipation lässt sich ein evaluativer Strang unterscheiden, dessen Ziel darin besteht, die Qualität politischer Teilhabe auszuwerten. Exemplarisch hierfür steht Robert Eastons Input-Output-Modell des Politischen, das quantitative Korrelationen zwischen politischer Teilhabe (input) und politischer Effektivität (output) misst.⁹ Eher qualitativ ausgerichtet sind dagegen die Überlegungen von Sherry Arnstein, die 1969 ihre „Stufenleiter der Partizipation“ veröffentlicht, um zwischen unterschiedlichen Graden der Teilhabe zu unterscheiden.¹⁰ Ein dritter, praktisch orientierter Strang der Debatte um Partizipation widmet sich schließlich der Erprobung basisdemokratischer Verfahren im Privatleben, am Arbeitsplatz oder der Zivilgesellschaft. Das selbstbestimmte Zusammenleben in Kommunen und Wohngemeinschaften, das selbstverwaltete Arbeiten in Kooperativen oder der basisdemokratische Aktivismus in politischen Organisationen werden von den Beteiligten dabei als Experimente verstanden, in welchen die Möglichkeiten demokratischer Partizipation erprobt werden.¹¹

Politische Ideenhistoriker wie Pierre Rosanvallon haben darauf hingewiesen, dass die genannten theoretischen, evaluativen und praktischen Debatten mit der Zeit so einflussreich geworden sind, dass sie einen neuen

8 Abgedruckt in: James Miller, *Democracy is in the Streets. From Port Huron to the Siege of Chicago*, Cambridge, MA/London: Harvard University Press 1994, 329.

9 David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley 1965.

10 Sherry R. Arnstein, „A Ladder of Citizen Participation“, *Journal of the American Institute of Planners*, Jg. 35, Heft 4, 1969, 216–224.

11 Johannes Feil (Hg.), *Wohngruppe, Kommune, Großfamilie. Gegenmodelle zur Kleinfamilie*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 1972.

Stil des demokratischen Regierens hervorgebracht haben, der unter dem Stichwort der Bürger_innenbeteiligung zunehmend auf Dialog setzt.¹² Zugleich betont er jedoch auch, dass der Diskurs um Bürgerbeteiligung nicht mit den basisdemokratischen Bestrebungen der Student_innenbewegung zu verwechseln ist, insofern die genannten Maßnahmen weniger die Verwirklichung politischer Selbstbestimmung zum Ziel haben als vielmehr der Notwendigkeit entspringen, ein institutionelles Vakuum auszufüllen. Runde Tische, Bürger_innenforen und öffentliche Kommissionen sind das Resultat eines Politikstils, der auf Interaktion setzt, um einerseits die jeweils eigenen Entscheidungen zu rechtfertigen und zu vermitteln und andererseits Informationen und lokales Wissen aus der Hand von Bürger_innen zu beziehen. Auch wenn die Debatte um demokratische Partizipation damit unsere Gegenwart nachhaltig geprägt hat, bleibt das Anliegen der Selbstbestimmung doch weiterhin unabgegolten, insofern Bürger_innen zwar Mitsprache, nicht aber Mitbestimmung ermöglicht wird.¹³

Vor dem Hintergrund der Unabgegoltenheit der dritten demokratischen Revolution will ich im Folgenden drei Fälle demokratischer Partizipation untersuchen: direkte, deliberative und starke Partizipation. Zur Beurteilung der jeweiligen Modi will ich dabei auf die klassische Unterscheidung von Input-, Throughput- und Output-Dimension des politischen Systems zurückgreifen, weil sich entlang ihrer drei prominente Kritiklinien an der partizipativen Demokratie deutlich machen lassen: (i) *Input-Probleme*: Der erste klassische Vorwurf gegen das Ideal demokratischer Selbstbestimmung lautet, dass die Masse der Bevölkerung apathisch sei und gar kein Interesse an politischen Fragen zeige. Diese Position wird ausgehend von der ökonomischen Demokratietheorie etwa von Anthony Downs vertreten.¹⁴ Downs argumentiert, dass Wähler_innen in der Demokratie keine Anreize haben, sich zu informieren, weil Beschaffungs- und Verarbeitungskosten von Informationen in keiner Relation zu den zu erwartenden Einflussmöglichkeiten durch die eigene Stimme stehen. Downs spricht daher von einer „rationalen Ignoranz“ der Individuen.¹⁵ Folgt man dieser

12 Rosanvallon, *Demokratische Legitimität*.

13 Vgl. Carole Pateman, „Participatory Democracy Revisited“, in: *Perspectives on Politics*, Jg. 10, Heft 1, 2012, 7–19.

14 Downs, *An Economic Theory of Democracy*.

15 Anthony Downs, „An Economic Theory of Political Action in a Democracy“, *Journal of Political Economy*, Jg. 65, Heft 2, 1957, 135–150, 139. Dahl erläutert dazu: „To oversimplify, if citizens were truly equal in influence, then the influence

Position, gibt es schlicht gar keinen gesellschaftlichen Bedarf an umfassenden Partizipationsmöglichkeiten oder sie führen dort, wo sie vorhanden sind, lediglich zu einer Herrschaft der besser verdienenden und gebildeten Schichten. Die Steigerung von Partizipation kommt entsprechend nicht allen, sondern nur einigen wenigen zugute, was eine Verzerrung der politischen Meinung zur Folge hat. (ii) *Throughput-Probleme*: Der zweite klassische Vorwurf gegen die Möglichkeit kollektiver Selbstbestimmung lautet, dass der Demos nicht zur rationalen politischen Meinungsbildung fähig sei. Dieser Vorwurf wurde prominent von der realistischen Demokratietheorie in Person von Joseph Schumpeter vertreten. Er argumentiert, dass es dem Willensbildungsprozess des Demos an „rationaler Qualität“ mangle.¹⁶ Schumpeter gibt dafür unterschiedliche Gründe an. Zum einen besitze der Demos in den meisten Fällen gar keinen eindeutigen und bestimmten Willen, weil es ihm an Möglichkeiten fehlt, Informationen und Tatsachen zu sichten und kritisch zu prüfen.¹⁷ Zum anderen seien die Bürger_innen anfällig für Propaganda und Meinungsmanipulation und tendierten dazu, kurzfristige Interessen über langfristige Ziele zu stellen. (iii) *Output-Probleme*: Der dritte klassische Vorwurf an die Adresse der demokratischen Selbstregierung lautet, dass dieser zu einem Verlust des Gemeinnsinns führe. Prominent wurde dieser Vorwurf von Alexis de Tocqueville vertreten: Die Ausweitung politischer Gleichheit, so Tocqueville, befördere gerade nicht gemeinwohlorientierte Einstellungen, sondern entfessele vielmehr kompetitive Leidenschaften und egozentrische Einstellungen, die auf dem Boden der neu gewonnenen Gleichheit miteinander in Wettstreit treten. Auf dem Boden der politischen Gleichheit entwickelt sich für Tocqueville der *homme démocratique*, der nur an seinem privaten Wohlergehen interessiert ist und jeglichen Sinn für übergreifende, gemeinsame Werte verloren hat.¹⁸

of an average citizen would necessarily shrink as the number of citizens increased from hundred to a thousand“, Dahl, *A Democratic Dilemma*, 29.

16 Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 402.

17 Sartori spricht diesbezüglich von den „Klippen der kognitiven Unfähigkeit“ des Volkes: Giovanni Sartori, *Demokratietheorie*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1992, 37.

18 Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, 2. Teil, aus dem Französischen von Hans Zbinden, Zürich.: Menasse 1987, Kap. 21.

Der Verlust der Freiheit

Bevor ich mich den drei exemplarischen Fällen demokratischer Partizipation zuwende, will ich vorab noch einmal die Diagnose einer Krise der Demokratie in Erinnerung rufen, vor deren Hintergrund solche Modelle heute ihre Relevanz gewinnen. Als Ausgangspunkt können uns dabei Arendts Analysen der strukturellen Defizite des politischen Repräsentativsystems dienen. Politik, so Arendt, wird in unserer Gegenwart nicht mehr als Lebensform verstanden, an welcher der ganze Demos teilhaben sollte, sondern als ein System zur Verwaltung und Beförderung des gesellschaftlichen Reichtums, welches qualifizierter Führungspersönlichkeiten bedarf. Die politischen Geschäfte sind daher einigen wenigen vorbehalten. Für deren Auswahl wird das politische System dabei oftmals selbst nach wirtschaftlichen Mustern organisiert. Am deutlichsten wird das in den so genannten ökonomischen Theorien der Demokratie in der Tradition von Max Weber, Joseph Schumpeter und Anthony Downs. Für Weber besteht das politische System im Wesentlichen aus vier Elementen: der Masse, der Partei, dem Parlament und dem Führer. Die Masse gilt ihm dabei als eine irrational agierende Menge, von der keine vernünftigen Entscheidungen zu erhoffen sind.¹⁹ Gleiches gilt für das Parteiensystem: Insofern es nämlich Aufgabe von Parteien ist, Stimmen zu werben, macht es sich in erster Linie die Beeinflussung von Wähler_innen zur Aufgabe. Es ist daher nicht an vernünftigen Inhalten, sondern an politischen Erfolgen ausgerichtet.²⁰ Bestünde die politische Sphäre nun lediglich aus der Masse auf der einen und den politischen Parteien auf der anderen, dann wäre es um die Qualität politischer Entscheidungen schlecht bestellt. Den entscheidenden Bestandteil des politischen Systems bildet für Weber daher das Parlament. Für die Auseinandersetzung im Parlament erweist sich der Parteibeamte jedoch als gänzlich ungeeignet. Hier benötigt es vielmehr Individuen vom Schlag des Politikers. Darunter versteht Weber jene Typen von Individuen, welche sich in politischen Kontroversen flexibel zu bewegen vermögen, um den politischen Gegner niederzuringen. War das Metier des Parteibeamten noch die Werbung von Wählerstimmen, so ist das Metier des Politikers der „Kampf um eigene Macht“.²¹ Macht bedeutet bei Weber dabei

19 Max Weber, „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“, in: *Gesammelte Politische Schriften*, München: Drei Masken 1921, 126–260, hier: 221.

20 Ebd., 143.

21 Ebd., 154.

bekanntlich „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“²² Hier wird schon deutlich, dass Weber den Machtkampf im Parlament nicht zwingend an die Überzeugungskraft des eigenen politischen Programms bindet, sondern daran, dieses geschickt mittels Bündnissen, Versprechen und Kompromissen durchzusetzen. Die parlamentarische Auseinandersetzung dient für Weber letztlich dazu, jene Individuen auszufiltern, welche überragende politische Fähigkeiten besitzen und sich daher als demokratische Führer eignen. Im Parlament vermögen nur jene Individuen zu bestehen, die das Spiel der Macht erfolgreich spielen und das Selbstvertrauen und das Charisma in sich vereinigen können, das notwendig ist, um umfassende wertsetzende Entscheidungen zu treffen. Dem aus der parlamentarischen Auslese hervorgegangenen Anführer traut Weber zu, sich von partikularen politischen Anliegen freizumachen und die Gesellschaft als Ganze zu lenken. Er muss daher, so Weber, „unbeschränkte Vollmacht für wichtige Entschlüsse haben“.²³

Webers Konzept einer Führerdemokratie ist das Resultat eines wettbewerblich konzipierten politischen Prozesses, in dem nur jene Individuen zu bestehen vermögen, die politische Größe besitzen. Entsprechend kann er festhalten: „Das Wesen aller Politik ist, wie noch oft zu betonen sein wird: Kampf, Werbung von Bundesgenossen und von freiwilliger Gefolgschaft.“²⁴ Zwei Prinzipien sind es also, die den Schauplatz des Politischen regieren: Der *Machtkampf* zwischen Politiker_innen und die *Werbung* von Anhänger_innen. Mit diesen beiden Prinzipien hat Weber zwei Grundüberzeugungen jenes Strangs von Demokratietheorien formuliert, der heute unter dem Label der ökonomischen, realistischen oder auch aggregativen Demokratietheorie firmiert. Zu Ihren wichtigsten Vertretern gehört unter anderem Anthony Downs, der es sich in seiner einschlägigen Schrift *An Economic Theory of Democracy* von 1957 zur Aufgabe macht, das politische System in ökonomischen Termini zu reformulieren.²⁵ Im Gegensatz zu Weber versteht er den Demos dabei nicht mehr als irrationale Masse, sondern zusammengesetzt aus rationalen, nutzenmaximierenden Indi-

22 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr 1980, 28.

23 Weber, „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“, 175.

24 Ebd., 166.

25 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row 1957.

viduen. Einfache Bürger_innen werden von Downs als Akteur_innen verstanden, die in dem Sinne rational agieren, dass sie ihre politischen Entscheidungen nach Abwägung der zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen unter Nützlichkeitskriterien treffen. Wahlentscheidungen fällen die Bürger_innen also nicht auf der Basis von Affekten oder Übersprungshandlungen, sondern auf der Basis von Präferenzen und Nützlichkeitsabwägungen. Gleiches gilt auf Seiten der Parteien. Ähnlich wie Weber geht Downs davon aus, dass das Ziel von Parteien im Machterhalt liegt und politische Inhalte für sie nur ein Mittel zum Zweck sind. Parteien vertreten entsprechend jene Programme, von denen sie glauben, dass sie möglichst viele individuelle Präferenzen auf sich vereinigen. Das hat jedoch zur Folge, dass letztlich alle Parteien jenen Optimalpunkt anstreben, an welchem sie die maximal zu vereinende Stimmenzahl des Demos auf sich vereinigen können. Downs spricht entsprechend von einer Tendenz zur Mitte, die dem politischen Prozess innewohnt.²⁶

Auch wenn die Überlegungen von Weber und Downs natürlich Differenzen aufweisen, stehen sie doch insofern in einer Traditionslinie, als sie beide den demokratischen Prozess als eine an Marktmechanismen orientierte Methode zur Auslese von Entscheidungstragenden verstehen. Der Verwirklichung politischer Freiheit steht ein solches politisches System für Arendt vor allem aus zwei Gründen entgegen. Erstens setzen die repräsentativen Theorien der Demokratie an die Stelle der positiven Freiheit zur Selbstbestimmung die negative Freiheit der Wahl. Dadurch schmilzt die Möglichkeit zur politischen Beteiligung auf den bloßen Wahlakt politischer Vertreter_innen zusammen. Entsprechend hält Arendt fest: „Das repräsentative Regierungssystem selbst befindet sich gegenwärtig in einer Krise [...] weil es im Lauf der Zeit alle Institutionen, die eine wirkliche Beteiligung der Bürger ermöglichten, eingebüßt hat.“²⁷ Das Problem der repräsentativen Demokratie besteht darin, dass hier keine institutionellen Möglichkeiten zur Einflussnahme von Bürger_innen vorgesehen sind. Damit steht die repräsentative Parteiendemokratie dem entgegen, was

26 Ebd., 73. Von Duncan Black wurde diese Beobachtung zur Theorie des Medianwählers ausgebaut. Vgl. Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge: Cambridge University Press 1958.

27 Hannah Arendt, „Ziviler Ungehorsam“, in: *In der Gegenwart. Übungen im politischen Denken II*, München: Piper 2012, 283–321, hier: 310.

Arendt als den ‚Sinn‘ von Politik bezeichnet hat.²⁸ Zweitens bringt die Parteiendemokratie eine professionelle politische Elite hervor, deren Ziel weniger in der Umsetzung bestimmter politischer Maßnahmen als vielmehr im eigenen Machterhalt besteht. Arendt spricht diesbezüglich von der „Krankheit [...] niemand außer den eigenen Parteiapparat zu repräsentieren“.²⁹ Vor allem zwischen den Wahlzeiträumen drohen sich parteipolitische Eliten zu verselbstständigen und statt der allgemeinen Interessen ihrer Wählerschaft Sonderinteressen zu vertreten. Dadurch geraten die Interessen von Regierenden jedoch in den Gegensatz zu den von ihnen Regierten. Entsprechend hält Arendt fest, dass Parteien „nicht mehr als Organe der Volksmacht anzusehen sind, sondern vielmehr als die sehr wirksamen Hilfsmittel, durch welche eben diese Macht des Volkes eingeschränkt und kontrolliert wird“.³⁰ Arendts Kritik an der ökonomischen Theorie der Demokratie lautet also, dass sie einerseits die Möglichkeit zur Einflussnahme einfacher Bürger_innen auf ein Mindestmaß reduziert und die Bürger_innen andererseits der Herrschaft von politischen Eliten aussetzt, ohne ihnen ein angemessenes Maß an Kontrolle zu übertragen. Erinnern wir uns an das Konzept der republikanischen Freiheit, mit der ich das letzte Kapitel geschlossen hatte, dann sehen wir nun, dass diese Freiheit hier in doppelter Hinsicht untergraben wird. Nicht nur die Freiheit des gemeinsamen Handelns, sondern auch die Freiheit der Nicht-Beherrschung wird durch die repräsentative Parteiendemokratie untergraben.

Man kann Arendts Analysen nun freilich für veraltet halten, schließlich stammen sie aus der Mitte des letzten Jahrhunderts. In diesem Fall wird man allerdings überrascht sein, dass viele zeitgenössische Analysen, die sich mit den demokratischen Systemen unserer Gegenwart beschäftigen,

28 Zu Arendts Kritik der repräsentativen Parteiendemokratie vgl. auch: Kari Palonen: „Was hätte Max Weber zu Hannah Arendt gesagt? Reflexionen zu Hannah Arendts Kritik der repräsentativen Demokratie“, in: Hubertus Buchstein und Rainer Schmalz-Bruns (Hg.), *Politik der Integration. Symbole, Repräsentation, Institution. Festschrift für Gerhard Göhler zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden: Nomos 2006, 199–213.

29 Arendt, „Ziviler Ungehorsam“, 310. Klassisch ist die Tendenz von Parteien zur Bildung von Oligarchien von Robert Michels beschrieben worden. Zur Aktualität vgl. Harald Bluhm und Skadi Krause (Hg.), *Robert Michels' Soziologie des Parteiwesens. Oligarchien und Eliten – die Kehrseiten moderner Demokratie*, Wiesbaden: Springer 2012.

30 Arendt, *Über die Revolution*, 347.

zu ganz ähnlichen Schlüssen kommen. Exemplarisch will ich hier die Studie von Armin Schäfer und Michael Zürn herausgreifen, die den Aufstieg des autoritären Populismus auf eine Krise der repräsentativen Parteiendemokratie zurückführen.³¹ Dafür machen sie zwei Entwicklungen verantwortlich. Im Einklang mit Arendt argumentieren sie zunächst, dass es in unserer Gegenwart zu einer Verselbstständigung politischer Eliten kommt. Das zeigt sich zunächst einerseits daran, dass Akademiker_innen in Parlamenten in der Gegenwart besonders überrepräsentiert sind und im Zuge ihrer Professionalisierung vielfach ähnlich homogene Lebensläufe aufweisen. Dadurch kommt es zu einer Unterrepräsentation von ‚einfachen Bürger_innen‘ ohne höhere Bildungsabschlüsse und ohne höheres Einkommen und den von ihnen vertretenen politischen Meinungen. In der Folge lässt sich statistisch nachweisen, dass Politikänderungen vor allem dann zustande kommen, „wenn diese von Berufsgruppen mit höherem sozialen Status (Beamte, Selbstständige) und höheren Bildungs- oder Einkommensgruppen mehrheitlich befürwortet werden“.³² Problematisch ist solch eine „selektive Responsivität“ politischer Eliten, weil sie zur Hegemonie des Lebensstils einiger Weniger führt.³³ Zugespitzt können wir sagen: Die gegenwärtige Tendenz zur Abkopplung des parlamentarischen Systems zugunsten von Bessergestellten leistet einer Tyrannei der Minderheit Vorschub.

Zur gegenwärtigen Krise der Demokratie trägt neben der selektiven Responsivität von Parlamenten nun noch ein zweites Phänomen bei, das Schäfer und Zürn als die „Entmachtung von Parlamenten“ bezeichnen.³⁴ Gemeint ist damit, dass in unserer Gegenwart politische Entscheidungen von Parlamenten zunehmend an so genannte nichtmajoritäre Institutionen wie Ausschüsse, Gerichte, Zentralbanken oder internationale Vereinigungen ausgelagert werden. Seinen Grund hat das in jener politischen Tendenz zur Mitte hin, die bereits Downs in seinem ökonomischen Modell als Effekt des Selbsterhaltungstrebens von politischen Parteien beschrieben hat. Sie führt dazu, dass zwischen den großen Volksparteien kaum mehr

31 Armin Schäfer, Michael Zürn, *Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus*, Berlin: Suhrkamp 2021. Vgl. ebenso: Adam Przeworski, *Krisen der Demokratie*, Berlin: Suhrkamp, 2020; sowie: Danny Michelsen und Franz Walter, *Unpolitische Demokratie. Zur Krise der Repräsentation*, Berlin: Suhrkamp 2013.

32 Ebd., 99.

33 Ebd., 101.

34 Ebd., 93.

programmatische Unterschiede im Hinblick auf sozialökonomische Themen vorhanden sind und sich in der Folge ein Politikstil der Alternativlosigkeit durchsetzt, der durch die Auslagerung von Entscheidungen an nichtmajoritäre Institutionen zu rechtfertigen versucht wird. Das hat für die Parteien den Vorteil, ihre jeweiligen Politiken mit der Aura der Wissenschaftlichkeit (in Gestalt von Fachgremien), der Gerechtigkeit (in Form von Gerichten) oder der Notwendigkeit (in Erscheinung von Banken) umgeben zu können und die negativen Effekte ihrer Politik auf diese Institutionen abwälzen zu können. Dieser Prozess hat jedoch einen doppelten Preis: Einerseits führt er im schlechtesten Fall dazu, dass vertrauensvolle Institutionen wie etwa Bundesverfassungsgerichte zunehmend politisiert werden und dadurch das in sie gesetzte Vertrauen der Unparteilichkeit untergraben wird, und andererseits dazu, dass das Politische der Politik, nämlich der Streit um die Frage darum, wie wir gemeinsam leben wollen, zunehmend zum Verstummen gebracht wird.

Direkte Partizipation in der Schweiz

Die Krise der Demokratie ist auch an den realistischen Demokratietheorien nicht spurlos vorbeigegangen. Mit dem empirisch feststellbaren Rückgang von Wahlbeteiligungen, dem Vertrauensverlust in politische Parteien und der Gestaltungsschwäche von Regierungen gegenüber global agierenden privatwirtschaftlichen Akteuren ist auch im Lager der realistischen Demokratietheorien der Ruf nach partizipatorischer Supplementierung der repräsentativen Demokratie lauter geworden. So wird etwa argumentiert, dass das ökonomische Modell der Demokratie durch ein direktdemokratisches System ergänzt werden sollte, weil so effektiver gewährleistet werden kann, dass sich Politiker_innen auch in der Zeit zwischen Wahlen an die von ihnen gegebenen Versprechen halten.³⁵ Ins Zentrum gerät dabei das Volksreferendum, das je nach Ausgestaltung als Kontrollmittel oder als Mittel der politischen Mitgestaltung in fiskalpoliti-

35 „The Schumpeter-Downs model of democracy needs to be complemented by a model in which (between elections) a *coalition of all (established) politicians and parties* stands against the voters and taxpayers. [...] The institution of popular referenda is a much more effective constraint on the politicians' coalition.“ (Bruno Frey, „Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss-Experience“, in: *The American Economic Review*, Jg. 84, Heft 2, 1994, 338–342, hier: 340)

schen, legislativen oder konstitutionellen Fragen gesehen wird. Mitbestimmungsmöglichkeiten dieser Art sind in den letzten Jahrzehnten in Europa und den USA vielerorts auf lokaler und nationaler Ebene in das politische System integriert worden.³⁶ In keinem anderen Land sind sie jedoch so stark verankert wie in der Schweiz, wo die direkte Demokratie eine lange Tradition besitzt. Eben aus diesem Grund liegen hier auch eine Vielzahl von Studien vor, die sich mit den Folgen einer Ergänzung des repräsentativen Systems um weiterreichende Mitbestimmungsmöglichkeiten beschäftigen.³⁷

In der Schweiz haben wir es mit einer Mischregierung aus parlamentarisch-repräsentativer und direkter Demokratie auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu tun. Auf Bundesebene existieren dabei drei unterschiedliche Verfahren direktdemokratischer Mitbestimmung: das obligatorische Referendum, das automatisch zustande kommt, wenn es um Änderungen der Bundesverfassung geht, das fakultative Referendum, welches von Bürger_innen initiiert wird, um über parlamentarische Gesetzesvorlagen abzustimmen, und die Volksinitiative, die auf eine Aufhebung oder Revision der Verfassung zielt.³⁸ Im Durchschnitt finden in der Schweiz vier Urnengänge pro Jahr statt, bei denen jeweils über knapp sieben Gesetzesvorlagen und Verfassungsänderungen abgestimmt wird.³⁹ Auf regionaler und lokaler Ebene fallen die Mitbestimmungsmöglichkeiten sogar noch umfassender aus, insofern die Bevölkerung dort vielfach auch selbst Gesetzesinitiativen einbringen und mittels Finanzreferenden über Höhe und Verteilung der öffentlichen Ausgaben mitbestimmen kann.

Als positiver Effekt direktdemokratischer Mitbestimmung in der Schweiz wird zumeist hervorgehoben, dass politische Diskurse einen hö-

36 Aus der reichhaltigen empirischen Literatur sei hier herausgegriffen: Wolfgang Merkel und Claudia Ritzki (Hg.), *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?*, Wiesbaden: Springer VS 2017; Nancy C. Roberts, *The Age of Direct Citizen Participation*, London/New York: Routledge 2008; David Altman, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press 2011.

37 Zum Überblick vgl. Christoph Mayer, „Direkte Demokratie in der Schweiz“, in: Wolfgang Merkel und Claudia Ritzki (Hg.), *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?*, Wiesbaden: Springer VS 2017, 51–72. und Gebhard Kirchgässner, „Direkte Demokratie: Das Beispiel der Schweiz“, in: *Zeitschrift für Politik*, Neue Folge, Jg. 49, Heft 3, 2002, 306–331.

38 Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden: Nomos 2020, Kap. 8.

39 Christoph Mayer, „Direkte Demokratie in der Schweiz“, 51.

heren Grad an argumentativer Qualität erreichen als in der repräsentativen Demokratie. Das wird damit erklärt, dass sich Bürger_innen hier im Gegensatz zu repräsentativen Demokratien nicht nur über die ideologische Position einer Partei informieren müssen, der sie dann alle Entscheidungen über Sachfragen überlassen, sondern dass sie selbst zu Sachfragen Stellung beziehen müssen.⁴⁰ Direktdemokratische Verfahren aktivieren die Bürger_innen, sich über zur Abstimmung stehende Vorlagen zu informieren und ihre individuellen Präferenzen zu klären. Betrachtet man dieses optimistische Bild des politischen Systems der Schweiz nun im Hinblick auf die oben genannten Probleme politischer Partizipation im Input-, Throughput- und Output-Bereich, ergibt sich ein etwas anderes Bild. (i) Wenden wir uns zunächst der Input-Seite zu: Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, in denen die Wahlbeteiligung bei Volksabstimmungen meist unter denen für nationale Parlamentswahlen liegt, verhält es sich in der Schweiz relativ ausgeglichen. Zwischen 1991 und 2012 haben 43,2 Prozent der Wahlberechtigten an Urnengängen teilgenommen, was im Vergleich zu den 45,6 Prozent Teilnahme an Nationalratswahlen ausgeglichen erscheint. Beides sind jedoch insgesamt niedrige Werte. Insofern sich über die Hälfte des Demos nicht am politischen Prozess beteiligt, stellt sich die Frage nach der Legitimität der im politischen Prozess getroffenen Entscheidungen. Dieses Problem verschärft sich vor allem im direktdemokratischen Prozess. Studien zeigen, dass die soziale Selektivität der Teilnehmenden hier groß ist: Es sind vor allem die gut gebildeten Schichten, die an direktdemokratischen Verfahren teilnehmen, da sie sowohl das nötige politische Interesse als auch das Vorwissen und die Kompetenzen besitzen, um zu einer Vielzahl von oftmals komplexen Fragen Stellung zu nehmen.⁴¹ Das Problem der sozialen Selektivität erhöht sich noch einmal deutlich bei all jenen Themen, die ohnehin schon wenig Bürger_innen an die Urnen locken, so dass sich hier eine oligarchische Herrschaft der oberen Bevölkerungsschichten durchzusetzen droht.⁴²

40 Vgl. Gebhard Kirchgässner und Werner W. Pommerehne, „Zwischen Parteien- und Bundesstaat: Staatshandeln in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Heidrun Abromeit und Werner W. Pommerehne (Hg.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt 1992, 221–245.

41 Hanspeter Kriesi, „The participation in Swiss direct-democratic votes“, in: Claes H. de Vreese (Hg.), *The Dynamics of Referendum Campaigns. An International Perspective*, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan 2007, 117–141.

42 „Resümierend gilt deshalb, dass sowohl die Beteiligungshöhe als auch die soziale Beteiligungsstruktur bei vielen Volksabstimmungen defizitär und mit Blick auf die

(ii) Kommen wir damit zur Throughput-Seite des politischen Systems. Die Qualität politischer Entscheidungsprozesse soll im schweizerischen System dadurch sichergestellt werden, dass es im Zuge von Referenden und Initiativen im öffentlichen Raum zu einem politischen Wettbewerb kommt, in welchem Parteien, zivilgesellschaftliche Gruppierungen und privatwirtschaftliche Interessengruppen ihre jeweiligen Positionen anbieten und dadurch einen pluralen Meinungsbildungsprozess fördern. Verschiedene Studien weisen nun darauf hin, dass ein solches optimistisches Bild vom Markt der Meinungen nicht gerechtfertigt ist, da es vielfach Parteien und Interessengruppen gelingt, den Meinungsbildungsprozess zu dominieren.⁴³ Auf Seite der Parteien liegt das in erster Linie am Zugriff auf staatliche Ressourcen, auf Seiten von privatwirtschaftlichen Interessenverbänden daran, dass diese Gruppen sich externer Dienstleister, so genannter *campaign firms*, bedienen, welche sich das Sammeln von Unterschriften und die Beeinflussung von Bürgerinnen zur professionellen Aufgabe machen.⁴⁴ Statt ein Ort der sachlichen Auseinandersetzung zu sein, droht die Öffentlichkeit so zu einem Ort zu werden, wo unterschiedliche Gruppierungen mit den Mitteln der Aufmerksamkeitssteuerung und der Meinungsmanipulation Einfluss generieren. Das diskursive Niveau schwankt im direktdemokratischen Prozess daher erheblich. Noch grundsätzlicher fällt die Kritik jener Autor_innen aus, die dem direktdemokratischen Modell nicht einfach einen faktischen Mangel an Deliberation anlasten, sondern darauf hinweisen, dass dieser Prozess nur zwei Valenzen kennt: Zustimmung oder Ablehnung. Aus dem Blick geraten damit alle Arten von Kompromissbildung und die Möglichkeit zur Generierung alternativer Vorschläge. Die eigentliche Gestaltungsmacht des Demos bleibt daher auch unter direktdemokratischen Bedingungen darauf beschränkt,

Input-Qualität der direkten Demokratie in der Schweiz kritisch zu bewerten ist.“ (Mayer, „Direkte Demokratie in der Schweiz“, 58); ebenso: Hanspeter Kriesi, *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*, Lanham, MD: Lexington Books 2005, 111ff.

43 Hanspeter Kriesi, „The role of the political elite in Swiss direct-democratic votes“, in: Zoltán Tibor Pállinger et al. (Hg.), *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007, 82–93; Eike-Christian Hornig, *Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa*, Baden-Baden: Nomos 2011.

44 Vgl. Wolfgang Merkel und Claudia Ritzi, „Theorie und Vergleich“, in: Merkel und Ritzi (Hg.), *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?*, Wiesbaden: Springer VS 2017, 9–48, 33.

zwischen jenen Angeboten auszuwählen, die ihnen von Anderen vorge-
setzt werden.⁴⁵

(iii) Auch auf der Output-Seite offenbart das direktdemokratische Mit-
bestimmungssystem der Schweiz Schwächen. Das zeigt sich beispielswei-
se an der Haushaltspolitik, die von bestimmten Ergebnismustern geprägt
ist, da die Bürger_innen regelmäßig die Tendenz zeigen, Steuerbelastun-
gen nicht zu erhöhen und die Ausgaben der öffentlichen Hand vor allem
im sozialen Bereich zu beschränken.⁴⁶ So weist etwa Mayer darauf hin,
dass im Zeitraum zwischen 1980 und 2013 bei 54 haushaltspolitischen
Volksabstimmungen in 70,4 Prozent der Fälle eine restriktive Politik ver-
folgt wurde, die sich gegen gesellschaftliche Umverteilung und öffentliche
Ausgaben wendete.⁴⁷ Diese mangelnde Orientierung des politischen Pro-
zesses am Gemeinwohl wird noch einmal dadurch verschärft, dass die Be-
teiligung am politischen Prozess nach sozialer Lage stratifiziert ist. Di-
rektdemokratische Prozesse tragen so unmittelbar zur systematischen Be-
nachteiligung der sozial schwächer gestellten Individuen bei.⁴⁸

Führt man sich die hier angeführten Einwände vor Augen, dann schei-
nen Partizipationsskeptiker_innen recht zu haben. Politische Selbstbe-
stimmung durch den Demos geht mit Problemen im Input-, Throughput-
und Output-Bereich einher, die Zweifel daran aufkommen lassen, ob die
direkte Demokratie dazu in der Lage ist, Probleme der repräsentativen
Demokratie wie mangelnde Wahlbeteiligung, Vertrauensrückgang in die
Qualität politischer Entscheidungen und schwindenden Glauben an die
Handlungseffektivität von Regierungen zu lösen. Nun wird man jedoch
gut daran tun, die gesellschaftlichen Bedingungen genauer in den Blick zu

45 Vgl. Claus Offe, „Wider scheinradikale Gesten. Die Verfassungspolitik auf der
Suche nach dem ‚Volkswillen‘“, in: Gunter Hofmann und Werner A. Perger (Hg.),
Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion, Frankfurt a. M.:
Eichborn Verlag 1992, 126–142.

46 Herbert Obinger, *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der
Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklung des schweizerischen
Sozialstaats*, Frankfurt a. M.: Campus 1998.

47 Mayer, „Direkte Demokratie in der Schweiz“, 60.

48 Entsprechend hält Armin Schäfer fest: „Doch falls die Einstellung zu einer Sach-
frage von denselben (sozioökonomischen) Faktoren abhängt, die auch die Teil-
nahme an der Abstimmung beeinflussen, verzerrt die Ausweitung der direkten
Demokratie Entscheidungen zulasten sozial Schwacher.“ Armin Schäfer, „Mehr
Mitsprache, aber nur für wenige? Direkte Demokratie und politische Gleichheit“,
in: *MPIfG Jahrbuch*, hrsg. v. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung,
Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 2012, 53–59, 53.

nehmen, unter denen die hier dargestellten größtenteils empirischen Ergebnisse zustande gekommen sind. Denn auch wenn die Schweiz eine lange Tradition direktdemokratischer Beteiligung aufweist und in ihrem politischen System verankert hat, bedeutet das noch nicht, dass es ihr zugleich auch gelungen ist, die erweiterten institutionellen Grundlagen, die für das Funktionieren dieses Systems notwendig sind, hervorzubringen. Vielmehr ist die Schweiz ein Musterbeispiel dafür, dass die alleinige Einpeisung direktdemokratischer Elemente in das repräsentative System nicht ausreicht. Erstens nämlich lässt es die Bedingungen, unter denen die Bürger_innen so etwas wie politische Leidenschaft zur Teilnahme am demokratischen Prozess entwickeln können, unadressiert. Zweitens führt das Fehlen einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit dazu, dass es politischen Minderheiten an einer wichtigen Einspruchsmöglichkeit gegen Beherrschung mangelt.⁴⁹ Drittens schließlich – und dieser Punkt scheint mir von größter Bedeutung zu sein – verlässt sich das direktdemokratische System ganz auf den Markt der Meinungsbildung, auf dem unterschiedliche Parteien ihre jeweiligen politischen Positionen anpreisen sollen. Damit ist zwar gesichert, dass eine Pluralität von politischen Positionen in der politischen Öffentlichkeit präsent ist, es fehlt jedoch eine Instanz, die dafür sorgt, dass diese unterschiedlichen Positionen auch aufeinander bezogen und miteinander konfrontiert werden. Anders gesagt: Das direktdemokratische System versäumt es, Institutionen des Redestreits und die damit einhergehenden Möglichkeiten zum gemeinsamen Sprech- und Tathandeln zu schaffen. Es bietet daher nur eine mangelhafte Realisierung politischer Freiheit im hier vertretenen Sinne. Denn diese kann nicht einfach bedeuten, sich auf die Einrichtung direktdemokratischer Kanäle der Mitbestimmung innerhalb der repräsentativen Demokratie zu beschränken, vielmehr bedarf sie einer umfassenden Umgestaltung der kommunikativen Strukturen des politischen Institutionengefüges. Wie das aussehen kann, werden wir im nächsten Schritt sehen.

49 Zur Rolle des Verfassungsgerichts in der Schweiz: Kirchgässner, „Direkte Demokratie. Das Beispiel der Schweiz“.

Deliberative Partizipation in Manchester und British Columbia

Mit der deliberativen Demokratietheorie, welche heute zweifellos die vorherrschende Strömung innerhalb der politischen Theoriebildung darstellt, vollzieht die Partizipationsforschung eine Wende von stimm- zu gesprächszentrierten Formen der Beteiligung.⁵⁰ An die Stelle der Aggregation von individuellen Präferenzen tritt ein System der Meinungsbildung, das dafür sorgt, dass individuelle Ansichten durch Konfrontation mit anderen Ansichten zu gesättigten Meinungen werden. Freilich geht es dabei nicht darum, irgendeine beliebige Form des Austauschs zu initiieren, sondern darum, einen herrschaftsfreien Diskurs zu ermöglichen, der allen Teilen der Bevölkerung gleichermaßen offensteht und in welchem sie frei von äußeren und inneren Zwängen die Möglichkeit haben, in einen öffentlichen Redestreit einzutreten und Andere kommunikativ von ihrer Meinung zu überzeugen. Wie sich ein solcher herrschaftsfreier Diskurs in der Praxis umsetzen lassen soll, wird deutlich, wenn wir uns der so genannten „dritten Generation“ der Deliberationsforschung zuzuwenden, die sich vielfach mit der Qualität so genannter Mini-Publics beschäftigt hat.⁵¹ Mini-Publics werden gemeinhin zu bestimmten Anlässen von politischen Körperschaften eingesetzt. Sie bestehen aus einer Gruppe von Bürger_innen, die klein genug ist, dass ein direkter Redestreit gewährleistet werden kann und gleichzeitig doch groß genug, dass sie als indikative Repräsentation des Demos im Ganzen gelten kann. In der Praxis sind es dabei meist zwischen 50 und 500 Beteiligte, die entweder einmalig oder in regelmäßigem Abstand über einen längeren Zeitraum zusammenkommen. Nachdem über die infrage stehende Angelegenheit deliberiert wurde und die Ergebnisse an die Öffentlichkeit gebracht worden sind, werden Mini-Publics gemeinhin wieder aufgelöst. Mini-Publics sind also anlassbezogene, veranstaltete Öffentlichkeiten, bei denen eine repräsentative Auswahl von Bürger_innen über strittige politische Themen beratschlagen soll. Konkrete Instanzen solcher Mini-Publics stellen etwa die *Citizens Juries* in den USA, die

50 John S. Dryzek, „Theory, Evidence, and the Tasks of Deliberation“, in: Shawn W. Rosenberg (Hg.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2007, 237–250, 237.

51 Vgl. David Owen und Graham Smith, „Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn“, in: *The Journal of Political Philosophy*, Jg. 23, Heft 2, 2015, 213–234. Ebenso: Stephen Elstub, „The Third Generation of Deliberative Democracy“, in: *Political Studies Review*, Jg. 8, Heft 3, 2010, 291–307.

Conensus Conferences in Dänemark oder die *Planungszellen* aus Deutschland dar.⁵² Am populärsten sind jedoch deliberative Umfragen und Bürger_innenversammlungen geworden, wie sie mittlerweile in vielen Ländern der Welt praktiziert werden.⁵³ Ich möchte im Folgenden etwas genauer auf diese beiden Formen von Mini-Publics eingehen, um sie im Anschluss auf ihre deliberative Leistungsfähigkeit hin zu befragen.

Die Veranstaltung deliberativer Umfragen geht auf die Arbeiten von James Fishkin zurück, der sich seit Beginn der 1990er Jahre für die Implementierung deliberativer Praktiken in den demokratischen Prozess einsetzt. Heute ist Fishkin Direktor des *Center for Deliberative Democracy*, das sich auf die Durchführung und Auswertung deliberativer Umfragen rund um den Globus spezialisiert hat. Die Entwicklung des Konzepts deliberativer Umfragen ist aus einer kritischen Auseinandersetzung mit dem System der politischen Meinungsumfragen hervorgegangen. Dieses, so Fishkin, vermag nur spontane, ungefestigte Ansichten zu aggregieren, was sich unter anderem daran zeigt, dass die Akteur_innen, befragt man sie einige Zeit später noch einmal, auf die gleichen Fragen andere Antworten geben. Die Aufgabe deliberativer Umfragen sieht Fishkin nun darin, unmittelbare Meinungsäußerungen in informierte Meinungen zu überführen um dadurch Auskunft darüber zu erhalten, was der Demos denken würde, wenn er sich ausführlich und ernsthaft mit politischen Sachverhalten auseinandersetzen würde. Wie dies in der Praxis aussieht, lässt sich anhand der ersten von Fishkin durchgeführten deliberativen Umfrage aus dem Jahr 1974 deutlich machen. Sie fand in Manchester statt und widmete sich der Frage, wie die britische Politik mit Kriminalität umgehen solle.⁵⁴

Um deutlich zu machen, welche Auswirkungen ein strukturierter Meinungsbildungsprozess auf die Meinung der Einzelnen hat, ist das Forschungsdesign im Fall von Manchester so angelegt gewesen, dass zunächst eine traditionelle Meinungsumfrage mittels Fragebögen und Inter-

52 Vgl. dazu Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge: Cambridge University Press 2009; Kimmo Grönlund, André Bächtier und Maija Setälä, *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process*, Essex: ECPR Press 2014.

53 Zur Übersicht vgl. Stephen Elstub, „Mini-Publics: Issues and Cases“, in: Stephen Elstub und Peter McLaverty (Hg.), *Deliberative Democracy. Issues and Cases*, Edinburgh: Edinburgh 2014, 166–188.

54 Eine ausführliche Darstellung gibt der Beitrag Robert C. Luskin, James S. Fishkin und Roger Jowell, „Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain“, in: *British Journal of Political Science*, Jg. 32, Heft 3, 2002, 455–487.

views unter einer zufällig ausgewählten, aber statistisch gleichwohl repräsentativen Bevölkerungsgruppe durchgeführt wurde. Nach Abschluss dieser Umfrage wurden die knapp 1000 Teilnehmenden von den Interviewenden dazu eingeladen, an einer deliberativen Umfrage in Form einer Wochenendveranstaltung teilzunehmen. Dieses Angebot umfasste die Übernahme von Reise- und Hotelkosten, eine Entschädigung von 50 Pfund und die Möglichkeit ins Fernsehen zu kommen, da ausgewählte Abschnitte der deliberativen Diskussion im Anschluss an die Veranstaltung über Channel 4 für die ganze Bevölkerung zugänglich gemacht werden sollten. Ca. 300 Personen nahmen dieses Angebot an und wurden an einem Freitagabend nach Manchester gebracht, wo sie zunächst eine Auftaktveranstaltung besuchten, die in das Thema einführte und den Ablauf der folgenden Tage erläuterte. Am Samstag verbrachten die Teilnehmenden dann drei Stunden in kleinen Diskussionsgruppen, bevor sie zu einer dreistündigen Plenarveranstaltung in der Gesamtgruppe zusammenkamen, in deren Zuge sie Expert_innen zum Thema befragen und anschließend die Ergebnisse noch einmal eine Stunde in ihrer Kleingruppe diskutieren konnten. Der Sonntag bot schließlich die Möglichkeit, Mitglieder des Parlaments zu befragen und auch diese Ergebnisse wieder in Kleingruppen nachzubesprechen. Ganz zum Schluss der Veranstaltung sollten die Teilnehmenden dann abermals jenen Fragebogen ausfüllen, den sie im Zuge der initialen Meinungsumfrage einige Wochen zuvor ausgefüllt hatten.

Ausgehend von den Unterschieden zwischen den Ergebnissen der Meinungsumfragebögen konnten Fishkin und seine Kollegen nun nachweisen, dass die Teilnehmenden im Zuge des deliberativen Redestreits ihre Einstellungen und Ansichten in Bezug auf die verhandelten Themen verändert hatten. So neigten sie nun weniger dazu, kleine Vergehen mit Gefängnis bestrafen zu wollen, sprachen sich eher für alternative Strafmaßnahmen für jugendliche Straffällige aus und schätzten den Wert von Verfahrensrechten von Angeklagten höher ein.⁵⁵ Dass es sich bei diesen Meinungsänderungen nicht um zufällige Fluktuationen, sondern um begründete Einstellungswandlungen handelte, die durch Deliberation erfolgt waren, machten Fishkin und seine Kollegen daran fest, dass sie statistisch mit einer besseren Vertrautheit mit dem britischen Rechtssystem korrelierten, das ebenfalls Gegenstand des Fragebogens war. Insgesamt kamen sie

55 Luskin, Fishkin, Jowell, „Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain“, 467ff.

dabei zu dem Ergebnis, dass ca. 50% der Teilnehmenden ihre Position im Verlauf des deliberativen Verfahrens graduell geändert hatten (*change position*) und davon 30-40 % sogar zu einer ihrer ursprünglichen Ansicht entgegengesetzten Position gelangt waren (*change sides*).⁵⁶

Ein zweites bekanntes Beispiel aus dem Bereich der Mini-Publics bildet die *Citizens' Assembly on Electoral Reform* aus der kanadischen Provinz British Columbia aus dem Jahr 2004.⁵⁷ Hierbei handelte es sich um eine Bürger_innenversammlung, für die per statistischem Zufallsprinzip 160 Bürger_innen ausgewählt wurden. Ihnen kam die Aufgabe zu, das bestehende Wahlrecht der Provinz kritisch zu prüfen und gegebenenfalls einen Revisionsvorschlag zu unterbreiten, der dann im nächsten Schritt der ganzen wahlberechtigten Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden sollte. Die Versammlung tagte in regelmäßigen Abständen über einen Zeitraum von insgesamt elf Monaten. Dabei ließen sich drei Phasen des Meinungsbildungsprozesses unterscheiden: In der ersten Phase, der so genannten Lernphase, wurden die Bürger_innen über grundlegende politische Zusammenhänge und Funktionsweisen des Wahlsystems aufgeklärt. In der zweiten Phase, der so genannten öffentlichen Anhörungsphase, konnten zivilgesellschaftliche Akteure, Parteien und Einzelindividuen vor der Versammlung Stellung nehmen und ein Plädoyer abgeben. In der dritten Phase, der Deliberationsphase, sollten die Teilnehmenden dann eine Empfehlung für das künftige Wahlverfahren der Provinz entwickeln. Dabei wurde schnell klar, dass das bisher bestehende relative Mehrheitswahlrecht von den meisten Teilnehmenden als mangelhaft empfunden wurde und die Versammlung zum personalisierten Verhältniswahlrecht oder zur übertragbaren Einzelstimme tendierte. Entsprechend stand in der Deliberationsphase die Erörterung der Vor- und Nachteile der letzten beiden Wahlsysteme im Vordergrund. Letztlich entschied die Versammlung, für die übertragbare Einzelstimme als neuem Wahlmodus zu plädieren und diesen Vorschlag der Gesamtbevölkerung zur Abstimmung vorzulegen.⁵⁸ Auch in Bezug auf die *Citizens' Assembly on Electoral Reform* lässt sich nun nachweisen, dass es hier zu erfolgreichen Deliberationsprozessen gekommen ist. So waren laut einer Begleitstudie noch vor der letzten Phase die meis-

56 Ebd., 472.

57 Vgl. Smith, *Democratic Innovations*.

58 Obwohl der Vorschlag in der folgenden Volksabstimmung die Zustimmung von knapp 58% der Bevölkerung erhalten hat, ist er doch gescheitert, weil für seine Annahme 60% Zustimmung nötig gewesen wären. Vgl. ebd., 74.

ten Teilnehmenden für das personalisierte Verhältniswahlrecht, wohingegen sich am Ende eine Mehrzahl für die übertragbare Einzelstimme ausgesprochen hatte.⁵⁹ Freilich muss die bloße Tatsache einer solchen Meinungsänderung nicht bedeuten, dass dahinter auch qualitativ hochwertige Beratschlagungsvorgänge und Urteile stehen. Laut einer Befragung zur Selbsteinschätzung der Beteiligten bezüglich der Qualität ihres Urteils ist der Durchschnittswert auf einer 10er Skala jedoch von 4,3 zu Beginn des Prozesses auf 9,1 am Ende gestiegen.⁶⁰

Bringen wir nun in Bezug auf die genannten demokratischen Innovationen wieder die drei Kriterien von Input-, Throughput- und Output-Dimension des Politischen in Anschlag, um die Leistungsfähigkeit der deliberativen Demokratie zu prüfen. (i) Betrachten wir zunächst die Input-Dimension: Weil Mini-Publics veranstaltete Öffentlichkeit für eine begrenzte Zahl an Bürger_innen sind, kann die Frage, inwiefern es ihnen gelingt, politische Beteiligung zu motivieren, nicht quantitativ beantwortet werden. Die Selektion der Beteiligten bringt jedoch den Vorteil mit sich, dass durch statistische Verfahren – anders als im Fall der direkten Demokratie – dafür gesorgt werden kann, dass nicht nur die besser gebildeten Schichten die Möglichkeit zur politischen Partizipation nutzen, sondern auch politikferne Schichten an solchen Prozessen teilnehmen. Entsprechend können sowohl die deliberativen Umfragen als auch die Bürger_innenversammlung für sich beanspruchen, den Demos auf besonders gute Weise zu repräsentieren.⁶¹ Freilich jedoch ist der Prozess der statistischen Auswahl mit der Gefahr verbunden, dass nur diejenigen Individuen in den politischen Prozess einbezogen werden, deren Identität statistisch anerkannt und verzeichnet ist.⁶² Exemplarisch lässt sich diese Gefahr an der *Citizens' Assembly on Electoral Reform* nachweisen, bei der zunächst vergessen wurde, das Kriterium der Ethnizität in Anschlag zu bringen, was dazu geführt hat, dass hier zunächst keine Vertreter der Aborigines vertre-

59 Ebd., 95.

60 Ebd., 96.

61 So zeigt etwa eine Serie von deliberativen Umfragen zur Energiepolitik, die in Texas durchgeführt wurden, ähnliche Einstellungsänderungen auf Seiten der Beteiligten. Robert Luskin, James S. Fishkin und Dennis Plane, *Deliberative Polling and Policy Outcomes: Electric Utility Issues in Texas*, 1999; <https://deliberation.stanford.edu/news/deliberative-polling-texas-electric-utilities> (21.08.2023).

62 John Parkinson, *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford: Oxford University Press 2006, 76.

ten waren.⁶³ Dies macht deutlich, dass deliberative Auseinandersetzungen zurückgebunden bleiben müssen an eben jenen Streit um den Demos, wie ich ihn im ersten Teil meiner Studie untersucht habe. Nur dann nämlich, wenn die Frage, wer zum Demos gehört, offengehalten wird, ist gewährleistet, dass politische Freiheit auch von denjenigen angeeignet werden kann, die noch nicht zum Demos zählen.

(ii) Die eigentliche Stärke von Mini-Publics liegt nun sicherlich in der Throughput-Dimension des politischen Prozesses. Während die Akteur_innen in der direkten Demokratie dazu aufgefordert sind, sich selbstständig über politische Themen zu informieren und sich mit Anderen auszutauschen, haben wir es im Fall der beiden angeführten demokratischen Innovationen mit einem assistierten Prozess der Meinungsbildung zu tun, der sowohl für eine allseitige umfassende Informiertheit als auch für einen möglichst herrschaftsfreien Austausch der Standpunkte sorgt. Auf der Basis der beiden demokratischen Innovationen lassen sich dabei drei Quellen institutionalisierter Rationalität festmachen. Erstens erhalten die Teilnehmenden ausgewogene Briefing-Materialien, welche über divergierende Standpunkte informieren und ihre Vor- und Nachteile diskutieren. Die Teilnehmenden werden so einem breiteren Meinungsspektrum ausgesetzt, als es in ihrem Alltag der Fall gewesen wäre, wo sie meist nur ausgewählte Informationen zur Kenntnis nehmen. Zweitens erhalten die Teilnehmenden in zufällig zusammengesetzten Kleingruppen, die von professionellen Moderator_innen angeleitet werden, die Möglichkeit, ihren eigenen Standpunkt im Redestreit mit Anderen argumentativ zu prüfen. Auch in solchen Kleingruppen kommen die Akteur_innen voraussichtlich mit einer größeren Bandbreite an divergierenden Meinungen in Kontakt, als es in ihrem Alltagsleben der Fall gewesen wäre, wo sie oftmals nur mit gleichgesinnten Personen Kontakt haben. Drittens schließlich erhalten die Teilnehmenden mit der Möglichkeit, Expert_innen und politische Akteur_innen anzuhören, eine weitere Möglichkeit, die ihnen so im Alltag nicht gegeben ist. Im Unterschied zur direkten Demokratie, in welcher sich die Einzelnen Informationen auf dem Markt der Meinungen besorgen müssen, bieten deliberative Institutionen den Bürger_innen also viel weitreichendere Möglichkeiten der Meinungsbildung. Gleichzeitig schützen solche strukturierten Prozesse auch vor der Manipulation von außen, weil leere Versprechen und einseitige Darstellungen es dort, wo eine Auseinan-

63 Smith, *Democratic Innovations*, 81.

dersetzung auf der Basis von Gründen stattfindet, es schwer haben werden zu verfangen. Durch deliberative Institutionen angeleitete Prozesse können also dazu beitragen, aus unreflektierten und spontanen Ansichten reflektierte und gefestigte Meinungen hervorgehen zu lassen, so dass die Ergebnisse dieses Prozesses die „Vermutung der Vernünftigkeit“ für sich in Anspruch nehmen dürfen.⁶⁴

(iii) Kommen wir damit zur Output-Dimension: Der Übergang von der stimm- zur gesprächszentrierten Demokratie bringt es mit sich, dass der politische Prozess gemeinwohlorientiert ist. Auch wenn es keine abschließend bestimmbare Form eines solchen Gemeinwohls geben mag, weil die Frage danach, was genau im allgemeinen Interesse sei, umstritten ist und der deliberative Prozess Konflikte und tiefe Meinungsverschiedenheiten nicht verhindern kann, so beugt er doch der Gefahr vor, dass sich egozentrische und strategische Interessen des politischen Prozesses bemächtigen, da Vorschläge für politische Maßnahmen und Initiativen immer vor dem Hintergrund einer spezifischen Form des Gemeinwohls gerechtfertigt werden müssen, wenn sie auf Zustimmung der Diskursteilnehmenden hoffen wollen. Indem in der deliberativen Demokratie das wechselseitige Streitgespräch an die Stelle der individuellen Aggregation von Präferenzen rückt, sind die Bürger_innen dazu genötigt, ihre politischen Präferenzen mit partiell und situativ verallgemeinerungsfähigen Gründen zu untermauern und so an eine Form des Gemeinwohls zu appellieren.

Eine deliberative Politik, die sich auf eine strukturierte Form der öffentlichen Auseinandersetzung stützen kann, so zeigen die vorstehenden Überlegungen, ist der direkten Demokratie in Input-, Throughput- und Output-Dimension überlegen. Sie bringt nicht nur eine ausgeglichene Beteiligung mit sich, sondern auch einen rationaleren Meinungsbildungsprozess und gerechtere Ergebnisse, wodurch sie zur Steigerung der Legitimität des politischen Systems im Ganzen beiträgt. Es ist daher nur wenig verwunderlich, dass viele deliberative Theoretiker_innen für einen weiteren Ausbau gesprächszentrierter politischer Praktiken plädieren. Größere Bekanntheit hat dabei die von Bruce Ackermann und James Fishkin vorgeschlagene Einführung eines „Deliberation Day“ erlangt.⁶⁵ Es handelt sich dabei um einen nationalen Feiertag, an dem im ganzen Land regional

64 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1998, 368.

65 Bruce Ackermann und James S. Fishkin, *Deliberation Day*, New Haven, CT/London: Yale University Press 2004.

strukturierte Deliberationsveranstaltungen und Umfragen stattfinden sollen. So reizvoll dieser Vorschlag nun sein mag, macht er doch deutlich, dass deliberative Theoretiker_innen Mini-Publics immer nur als ergänzende Institutionen zur repräsentativen Demokratie betrachten. Eben darin liegt aber ein entscheidendes Problem: Solange Mini-Publics nicht regulärer Teil des offiziellen politischen Kreislaufs sind, sondern anlassbezogene Sonderinstitutionen, sind die politischen Entscheidungsträger_innen nicht notwendig an die dort ausgesprochenen Empfehlungen gebunden. Es herrscht vielmehr eine Kultur des ‚cherry picking‘, in welcher das politische System die Ergebnisse von Bürger_innenversammlungen nur dort aufnimmt, wo sie zum jeweiligen politischen Programm passen. Welche paradoxen Ergebnisse das haben kann, zeigt die *Citizens' Assembly on Electoral Reform*. Ursprünglich von der liberalen Partei zur Reform des Wahlrechts ins Leben gerufen, wurden die dort erarbeiteten Vorschläge zur Wahlrechtsreform letztlich von der Partei nicht unterstützt, da sie für sie mit wahlstrategischen Nachteilen verbunden gewesen wären.⁶⁶ Die Frontstellung der liberalen Partei mag daher einer der Gründe gewesen sein, warum das Quorum von 60% bei der Volksbefragung knapp verfehlt worden ist. Insgesamt zeigt sich hier die Gefahr, dass politische Entscheidungsträger_innen und Interessengruppen nur solange auf Mini-Publics zurückgreifen, wie diese die gewünschten Ergebnisse produzieren.⁶⁷ Entsprechend müssen die meisten Studien, die sich mit dem Einfluss von Mini-Publics auf das politische System befassen, zu dem resignativen Ergebnis kommen, dass die Zahl der Fälle, in welchen Mini-Publics nicht zur Einflussnahme in der Lage waren, die Mehrzahl bilden.⁶⁸ Statt daraus zu

66 André Bächtiger und Alda Wegmann, „Scaling up‘ deliberation“, in: Stephen Elstub und Peter McLaverty (Hg.), *Deliberative Democracy. Issues and Cases*, Edinburgh: Edinburgh 2014, 118–135, 128.

67 „When confronted by deliberated agreements that contradict their positions, organized interests react in three ways: by putting forward opposing perspectives; by calling into question the motivation and competence of the mini-public [...]; and by applying other kinds of political pressure via routes to which they have privileged access.“ (John Parkinson, „Democratizing deliberative systems“, in: John Parkinson und Jane Mansbridge (Hg.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, 151–172, 156)

68 Vgl. Dryzek, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford: Oxford University Press 2010, 170: „Direct influence on and in policy making is a hard test for mini-publics to pass. While examples exist of influence and impact,

folgern, dass das politische System der repräsentativen Demokratie derart umgebaut werden müsste, dass eine solche Einflussnahme institutionell geregelt und verbürgt wird, ziehen einige deliberative Theoretiker_innen daraus allerdings den Schluss, dass Mini-Publics nicht immer das richtige Mittel der Einflussnahme sind und durch das Mittel der Parteipolitik ergänzt werden müssen. Carole Pateman wirft den Vertreter_innen einer deliberativen Demokratietheorie in der Folge vor, das Anliegen der politischen Partizipation zu verraten. Für eine wirkliche politische Selbstbestimmung des Demos, so Pateman, wäre eine Ermächtigung der Bürger_innen durch eine grundlegende Umgestaltung des politischen Systems unabdingbar.⁶⁹ Wie eine solche Umgestaltung in der Praxis aussehen könnte, dem will ich mich nun im nächsten Schritt zuwenden.

Starke Partizipation in Porto Alegre

In den letzten beiden Abschnitten haben wir zwei Modelle demokratischer Partizipation kennengelernt. Im Fall der direkten Demokratie eine unmittelbare Partizipation, welche dem Demos die Möglichkeit der Mitbestimmung einräumt, im Fall der deliberativen Demokratie eine mittelbare Partizipation, welche auf der Möglichkeit der Mitberatung des Demos beruht. Eine Zusammenführung beider Motive hat Benjamin Barber mit Hilfe des Konzepts der ‚starken Demokratie‘ unternommen.⁷⁰ Ins Zentrum dieser Theorie stellt er ein System von Nachbarschaftsräten, in denen sich Bürger_innen zusammenfinden, um lokale Politiken zu diskutieren und zu beschließen. Eine praktische Realisierung hat dieser Vorschlag im Zuge des *Participatory Budgeting Project* erfahren, das in Porto Alegre 1989 durch die an die Macht gekommene Arbeiterpartei *Partido dos Trabalhadores*

they are outnumbered by cases where a mini-public is established but turns out to have little or no effect on public decision-making.“

69 „Participatory democracy, I argue, is different from deliberative democracy. [...] [D]eliberative democracy still leaves intact the conventional institutional structures and political meaning of ‚democracy‘.“ (Pateman, „Participatory Democracy revisited“, 8, 10)

70 Benjamin Barber, *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*, aus d. Amerik. v. Christiane Goldmann und Christel Erbacher-von Grumbkow, Hamburg: Rotbuch 1994.

eingeführt wurde.⁷¹ In diesem Projekt haben die Bürger_innen die Möglichkeit, jährlich über die Verwendung all jener kommunalen Haushalts-gelder zu entscheiden, die nicht fest gebunden sind, was ca. 20% eines Budgets von 160 Millionen Dollar ausmacht.⁷² Das Participatory Budgeting ist dabei dreistufig organisiert: An seiner Basis finden wir Versamm-lungen auf Nachbarschaftsebene, auf mittlerer Ebene regionale Haushalts-foren und an seiner Spitze einen städtischen Rat. Die Nachbarschafts-ver-sammlungen sind in diesem System vollkommen basisdemokratisch orga-nisiert: Alle Bürger_innen haben volles Mitsprache- und Stimmrecht und es gibt keine bevorzugte Behandlung von zivilgesellschaftlichen Vereini-gungen. Auf der untersten Ebene der regionalen Versammlungen werden zwei Treffen im Jahr abgehalten, auf denen die Bürger_innen ihre konkre-ten Bedarfe artikulieren und darüber abstimmen, welche Projekte zur Auf-nahme in den Haushalt beantragt werden sollen. Außerdem werden hier sowohl Vertreter_innen in die regionalen Haushaltsforen als auch in den städtischen Finanzrat gewählt. Aufgabe der regionalen Foren ist es, die Bedarfe der Nachbarschaften gegeneinander abzuwägen und für die Re-gion als Ganze Investitionsprioritäten festzulegen sowie die Implementie-rung bereits genehmigter Projekte zu begleiten und zu begutachten. Der übergeordnete städtische Finanzrat schließlich hat zwei Aufgaben. Zum einen soll er anhand vorab festgelegter Verteilungskriterien die Allokation der Gesamt-gelder unter den Regionen vornehmen, zum anderen soll er die Verteilungskriterien für das nächste Jahr festlegen. Mit Hilfe dieser Vorab-festlegung soll gesichert werden, dass die Beteiligten die Kriterien nicht

71 Einen Überblick über Organisation und Verlauf bieten die Arbeiten von: Boaven-tura de Sousa Santos, „Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Re-distributive Democracy“, in: ders. (Hg.), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, London u.a.: Verso 2007, 307–376; Gianpaolo Bai-occhi, „Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment“, in: Archon Fung und Erik Olin Wright (Hg.), *Deepening Democracy: Institutional In-novations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso 2003, 45–76; Rebecca N. Abers, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder/London: Rienner 2000; Marion Gret und Yves Sintomer, *The Porto Ale-gre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy*, London: Zed Books 2005; Brian Wampler, *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Coopera-tion, and Accountability*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press 2007.

72 Vgl. Gianpaolo Baiocchi, *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford, CA: Stanford University Press 2005, 14.

ihren individuellen Präferenzen für bestimmte Projekte anpassen.⁷³ Sowohl die regionalen Haushaltsforen als auch der städtische Finanzrat tagen öffentlich, so dass Bürger_innen sich jederzeit ein Bild der Arbeitsweise ihrer Delegierten machen können.

Die Ergebnisse des Participatory Budgeting fielen im ersten Jahr ernüchternd aus. Das lag zum einen daran, dass im letzten Haushalt vor der Umstellung auf das System der Bürger_innenbeteiligung bereits eine große Menge fixer Ausgaben vorgesehen waren, so dass im ersten Jahr nur knapp 3% des städtischen Budgets zur Verteilung für die Bürger_innen offenstanden.⁷⁴ Zudem waren alle am System beteiligten Bürger_innen an eine Kultur des Klientismus und der Konfrontation gewöhnt, was eine produktive Zusammenarbeit in der Praxis vor erhebliche Hürden stellte und zu einem Einbruch der Beteiligung im Jahr 1990 führte.⁷⁵ Es spricht jedoch für die Lernfähigkeit des Systems, dass für beide Probleme Lösungen gefunden wurden. Zum einen wurde durch Einsparungen, Besteuerung und staatliche Transferleistungen das freie Haushaltsbudget nach und nach erhöht, so dass es bereits 1992 17% betrug. Andererseits wurden zwei staatliche Agenturen eingerichtet, deren spezielle Aufgabe in der Begleitung und Verwaltung der Bürger_innenbeteiligung besteht. Da ist zum einen das zentrale Planungsbüro (GAPLAN), welches die Arbeit des städtischen Finanzrates unterstützt, indem es die technische Seite der Budgetabstimmung und die Koordination mit anderen städtischen Behörden übernimmt, und zum anderen die Einrichtung eines Bürger_innenbüros (CRC), dessen Aufgabe darin besteht, die Organisation von Nachbarschaftsversammlungen zu unterstützen, Bürger_innen zu aktivieren und Delegierte zu schulen.

Obgleich es am Ende der ersten Periode des Participatory Budgeting im Jahr 1993 aufgrund der genannten Maßnahmen gelungen war, ein funktionierendes System der Bürger_innenbeteiligung zu etablieren, blieb das System des Participatory Budgeting weiter in der Kritik. Ein prominenter Vorwurf lautete dabei, dass es den Bürger_innen mit den etablierten Steuerungsmitteln lediglich möglich sei, kurzfristige Sachprojekte umzusetzen, ohne jedoch an der langfristigen Entwicklung der Stadtpolitik als Ganzer teilzuhaben.⁷⁶ Das hatte zur Folge, dass in der zweiten Umset-

73 Smith, *Democratic Innovations*, 59f.

74 Santos, „Participatory Budgeting in Porto Alegre“, 476.

75 Ebd.

76 Ebd., 479.

zungsperiode ab 1994 die Bürger_innenpartizipation weiter ausgedehnt wurde und so genannte thematische Nachbarschaftsversammlungen geschaffen wurden, die nach demselben Prinzip wie die auf unmittelbaren Bedarf ausgerichteten Nachbarschaftsversammlungen funktionierten. Auch hier gibt es ein übergeordnetes regionales Haushaltsforum und zwei Delegierte, die in den städtischen Finanzrat abgestellt werden. Fünf thematische Bereiche wurden dabei etabliert: Stadtplanung, Gesundheits- und Sozialfürsorge, wirtschaftliche Entwicklung und Steuersystem, Verkehr und Transport sowie Bildung, Kultur und Freizeit. Während die am lokalen Bedarf orientierten Nachbarschaftsversammlungen vor allem zur Umsetzung von Projekten wie Wasserversorgung, Pflasterung von Straßen, Errichtung von Gesundheitszentren aktiv waren, gehörte es zu den ersten Beschlüssen der thematischen Versammlung, Umweltschutzmaßnahmen für Fluss und Strände zu beschließen. Das Projekt eines Bürger_innenhaushaltes in Porto Alegre scheint damit ein Instrument zu sein, das sowohl dazu in der Lage ist, auf aktuelle Bedarfe der Nachbarschaften zu reagieren, als auch langfristig Politik zu betreiben.

Das Participatory Budgeting zeigt uns, dass es sich bei der von Barber vorgeschlagenen Form der starken Demokratie um einen Vorschlag handelt, der mit ausreichend politischem Willen umgesetzt werden kann. Ob dies wünschenswert ist, hängt freilich davon ab, wie die Evaluation des Participatory Budgeting ausfällt. Bringen wir daher auch hier wieder unsere drei Kriterien in Anschlag und wenden uns zunächst wieder der Input-Dimension zu: (i) Erinnern wir uns zunächst daran, dass das Problem der direkten Demokratie darin besteht, dass politische Teilhabe hier effektiv meist den besser gebildeten Schichten vorbehalten bleibt und es so zu Verzerrungen im Prozess der politischen Selbstgesetzgebung kommt. Die deliberative Demokratie wusste dieses Problem zwar dadurch zu lösen, dass sie mittels statistischer Verfahren für eine gleichmäßige Repräsentation des Demos in Mini-Publics sorgt, zahlt dafür aber den Preis, politische Teilhabe auf einige wenige Personen einzuschränken. Starke Demokratie steht vor der Herausforderung, dieses Problem auf anderem Wege zu lösen, will sie doch dem ganzen Demos die Möglichkeit zur politischen Teilhabe bieten. Das entscheidende Instrument zur Entfaltung politischer Leidenschaften ist dabei das Versprechen zur Selbstgesetzgebung. Im Fall des Participatory Budgeting beinhaltet dieses die Möglichkeit, Vorschläge für kurz- und langfristige politische Maßnahmen zu machen, über Prioritä-

ten der Umsetzung abzustimmen und Delegierte zu wählen.⁷⁷ Dass diese Möglichkeiten tatsächlich politikferne Milieus anzusprechen vermögen, haben wissenschaftliche Begleitstudien zum Participatory Budgeting gezeigt. Nach einer Studie der Harvard University stellen nicht nur die ärmsten 20% der Bevölkerung ca. 30% der Teilnehmenden,⁷⁸ sondern es nehmen auch andere, traditionell politisch marginalisierte Gruppen die Möglichkeit zur Partizipation in Nachbarschaftsräten wahr.⁷⁹ Im Unterschied zur direkten Demokratie gelingt es der starken Demokratie also viel besser, den Demos auf ausgeglichene Weise miteinzubeziehen und im Unterschied zur deliberativen Demokratie ermöglicht sie dies nicht nur einer exemplarischen Teilmenge, sondern dem Demos als Ganzem.⁸⁰

(ii) Insofern die starke Demokratie den Entscheidungsprozess mit kommunikativer Kontestation verbindet, weist sie die gleichen Stärken wie die deliberative Demokratie auf. Im Unterschied zur direkten Demokratie kommen auch hier die Akteur_innen nicht einfach zusammen, um ihre Privatmeinungen gegeneinander aufzuwiegen, sondern um miteinander ins Gespräch zu kommen. Die Qualität der politischen Auseinandersetzung wird dabei von drei Elementen getragen: erstens der Bereitstellung von Informationen, die im Vorfeld der Sitzung durch das Bürger_innenbüro erfolgt, sowie durch die anwesenden Mitglieder der Regierung, die auf den Bürger_innenversammlungen über ihre Vorhaben berichten. Zweitens dem Dialog der Anwesenden, dessen Qualität sich in dem Maße steigert, wie die Individuen sich dabei wechselseitig von ihren Positionen zu überzeugen versuchen. Wampler berichtet dabei aus seinen Feldstudien, dass die Akteur_innen im Rahmen von Nachbarschaftsversamm-

77 Entsprechend hält Pateman fest: „Participatory Budgeting could not be more different from Mini-Publics.“ (Pateman, „Participatory Democracy Revisited“, 11)

78 Harvard University Center for Urban Development Studies, *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil*, Washington, DC: Inter-American Development Bank 2003, 10. Gret und Sintomer sprechen sogar davon, dass die ärmsten 40% 60% der Beteiligten stellen, Gret und Sintomer, *The Porto Alegre Experiment*, 77.

79 Gianpaolo Baiocchi, „Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment“, in: Archon Fung und Erik Olin Wright (Hg.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso 2003, 45–76, 75. Gleichwohl wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die Ärmsten unter den Armen schlecht erreicht werden: vgl. Smith, *Democratic Innovations*, 44.

80 Insgesamt nehmen Ende der 1990er ca. 2000 Menschen an den Versammlungen teil, was einem Anteil von knapp über 8% der erwachsenen Bevölkerung von Porto Alegre entspricht. Smith, *Democratic Innovations*, 40.

lungen ihre Anliegen meist unter Berufung auf allgemeine Normen der sozialen Gerechtigkeit und des Gemeinwohls vorbringen und so versuchen, ihre Interessen zu rechtfertigen und möglichst viele der Anwesenden von ihrer Position zu überzeugen.⁸¹ Eine wichtige Rolle kommt außerdem den Versammlungsleiter_innen zu, welche die Aufgabe haben, eine Sprechsituation zu erzeugen, in der alle Mitglieder die Möglichkeit haben, ihre Ansichten ohne Zwang zu äußern. Der letzte Punkt macht deutlich, dass erfolgreiche politische Auseinandersetzungen in den Bürger_innenversammlungen auf eine entgegenkommende Administration angewiesen ist. Gerade in den übergeordneten Räten, die sich mit komplexen Verfahrens- und Verwaltungsfragen auseinandersetzen müssen, ist die kooperative Zusammenarbeit zwischen Regierungsmitarbeiter_innen und Bürger_innen von großer Bedeutung, weil Laien auf professionelle Vorarbeit der Verwaltungsbehörden angewiesen sind. Der Erfolg politischer Selbstregierung durch den Demos hängt daher in hohem Maße davon ab, ob es staatlichen Behörden gelingt, eine institutionelle Infrastruktur für politische Auseinandersetzungen bereitzustellen.⁸²

(iii) Kommen wir schließlich zur Output-Dimension der starken Demokratie: Hier zeigen sich wesentliche Unterschiede zur direkten Demokratie. Weil die Bürger_innen die Möglichkeit besitzen, ihre Interessen und Projekte ohne die Vermittlung über politische Repräsentant_innen zu artikulieren und umzusetzen, verändert sich hier nicht nur die demographische Teilhabestruktur, es verändern sich zugleich auch die Policy-Ergebnisse. Nach der Einführung des Participatory Budgeting flossen beispielsweise weniger kommunale Gelder in Prestigeprojekte und mehr in die lokale Infrastruktur. Gleichzeitig hat sich der Klientismus und die Korruption, mit der Porto Alegre bis dahin zu kämpfen hatte, verbessert, so dass es insgesamt zu einem Mehr an sozialer Gerechtigkeit gekommen ist.

81 „What was particularly fascinating about this discussion was how representatives from each group weaved together the themes of social justice, the public policy outcomes that would be most beneficial to their community, and the role of the state. Deliberations were partly driven by each group’s self-interest, but the fact that its members were forced to situate their arguments in a broader debate about the public good and state responsibility produced a stimulating debate.“ (Wampler, *Participatory Budgeting in Brazil*, 11)

82 Entsprechend berichtet auch Wampler in seiner vergleichenden Studie davon, dass dort, wo dies nicht der Fall war, die Auseinandersetzungen weniger fruchtbar waren als im Fall von Porto Alegre, Wampler, *Participatory Budgeting in Brazil*, 6ff. Ebenso Smith, *Democratic Innovations*, 53.

Sogar unter den Teilnehmenden, die ihre Projekte nicht durchsetzen konnten, herrscht große Unterstützung für die Institution Participatory Budgeting.⁸³

Die starke Demokratie zeichnet sich also auf der Input-Seite durch ein hohes Maß an sozialer Inklusion, auf der Throughput-Seite durch qualitativ hochwertige Meinungsbildungsprozesse und auf der Output-Seite durch soziale Gerechtigkeit aus. Vor diesem Hintergrund können wir nun noch einmal auf die eingangs aufgeworfene Frage zurückkommen, ob eine partizipative Demokratie qualitativ mit den Entscheidungen einer repräsentativen Demokratie mithalten kann. Drei skeptische Einwände galt es dabei zu adressieren: Der erste lautete, dass Bürger_innenpolitik sozial selektiv ist und daher nicht den Anspruch auf Repräsentation des Demos haben kann, der zweite, dass sie zur Irrationalität tendiert und daher nicht den Anspruch haben kann, die besten Lösungen hervorzubringen, und der dritte, dass sie dazu neigt, Ungerechtigkeit zu erzeugen, was dem demokratischen Anspruch auf Gleichheit entgegenläuft. Auf der Basis der demokratischen Innovationen, die ich in diesem Abschnitt untersucht habe, zeigt sich nun, dass diese Bedenken durch ein starkdemokratisches Institutionendesign ausgeräumt werden können. Erstens nämlich vermag die Möglichkeit zur politischen Selbstbestimmung hier auch sozial schwache Akteur_innen zur Teilnahme am politischen Prozess zu motivieren, zweitens können Bürger_innenversammlungen bei entsprechender Unterstützung durch staatliche Agenturen zu differenzierter politischer Meinungsbildung in der Lage sein und drittens ist deutlich geworden, dass politische Entscheidungen in der Folge effektiv zugunsten von Benachteiligten ausfallen und daher soziale Gerechtigkeit stärken können. Die starke Demokratie vermag daher nicht nur mit der repräsentativen Parteiendemokratie Schritt zu halten, sondern sie bietet darüber hinaus noch eine Reihe von Vorteilen. Die Möglichkeit starkdemokratischer politischer Selbstbestimmung führt nämlich erstens zu einer Steigerung politischer *Legitimität*, weil politische Entscheidungen nicht von einer kleinen politischen Elite oder den sozial besser Gestellten getroffen werden, sondern von der Gesamtheit des Demos. Zweitens kommt es durch die kommunikative Umgestaltung des politischen Prozesses zu einer Steigerung der *Zurechenbarkeit* politischer Entscheidungen. Weil diese nicht hinter dem Rücken der Akteur_innen oder fernab von deren Lebenswelt getroffen werden, son-

83 Smith, *Democratic Innovations*, 61.

dern gemeinsam lokal vor Ort, ist deren Zustandekommen für alle nachvollziehbar. Drittens schließlich kommt es zu einer Steigerung der *Responsivität* des politischen Systems. Indem das lokale Wissen der Akteur_innen für politische Prozesse fruchtbar gemacht wird, erhalten Regierun gstätigkeiten Anschluss an die Lebenswelt der Individuen, was sich in Effektivitätssteigerung niederschlagen kann. Die starke Demokratie scheint daher ein vielversprechender Weg für eben jene ‚dritte demokratische Transformation‘ zu sein, nach deren Möglichkeit ich eingangs gefragt hatte.

Die Wiedergewinnung der Freiheit

Die Aufgabe der voranstehenden Überlegungen war es, die Möglichkeit eines zeitgenössischen Systems der Partizipation zur Realisierung politischer Freiheit aufzuweisen. Diese, so hatte ich im letzten Kapitel im Anschluss an Arendt gezeigt, bemisst sich nicht an der Abwesenheit äußerer Einflussnahme, sondern an der Anwesenheit der Möglichkeit zum gemeinschaftlichen Handeln. Eben diese Konzeption von Freiheit hat sich auch Barber als Leitbild bei der Entwicklung des starkdemokratischen Modells gewählt: Genau wie Arendt kehrt nämlich auch er hervor, dass die Nachbarschaftsräte für ihn der Realisierung politischer Freiheit dienen. Freiheit, so Barber „ist das, was diesem Prozeß entspringt, nicht was in ihn ein geht“.⁸⁴ In den Nachbarschaftsräten der starken Demokratie realisiert sich nun in mundaner Form eben jene Form von politischer Freiheit, die Arendt als charakteristisches Merkmal des revolutionären Handelns ausgemacht hatte und deren Ausübung für sie „zum vollgültigen ‚Glück‘ gehört“.⁸⁵ Wenn es das Ziel von Arendts Vision einer Republik der Räte war, es den Bürger_innen zu „erlauben, weiterhin so zu handeln wie in den Jahren der Revolution“,⁸⁶ dann scheint dieses Ziel in einer starken, auf lokalen Nachbarschaftsräten gegründeten Republik der Räte möglich zu werden.

Das Konzept der starken Demokratie erlaubt es uns nun, zum Ausgangspunkt dieses Kapitels und damit zur Frage zurückzukehren, unter welchen Bedingungen eine demokratische Revolution, in deren Zentrum die Wiederbelebung politischer Freiheit durch politische Partizipation

84 Barber, *Starke Demokratie*, 149.

85 Arendt, *Macht und Gewalt*, 109.

86 Arendt, *Über die Revolution*, 321.

steht, möglich ist. Ausgehend von der starkdemokratischen Institution des Participatory Budgeting lassen sich drei Gestaltungsprinzipien für ein Institutionensystem populärer Partizipation gewinnen: Das erste Prinzip resultiert aus der Einsicht, dass starke Demokratie einer lokalen Verankerung bedarf. An die Stelle eines zentralen politischen Apparates gilt es daher ein Netzwerk von föderalen politischen Einheiten treten zu lassen, die mit Entscheidungsmacht ausgestattet sind. Bezüglich der Entscheidungsmaterien gilt dabei das Prinzip der Subsidiarität, demzufolge politische Verantwortung so weit unten wie möglich in der föderalen Pyramide anzusetzen ist. Wir können dies das Prinzip der *subsidiären Lokalisation* nennen. Das zweite Gestaltungsprinzip bezieht sich darauf, dass die politische Machtbildung in solchen lokalen Einheiten streitende Auseinandersetzungen ermöglichen muss. Politische Fragen, so betont auch Barber, tauchen nämlich immer dort auf, wo wir Uneinigkeit nicht durch vorauslaufende, dem Streit entzogene Gründe auflösen können: „Wo der Konsens aufhört, beginnt die Politik.“⁸⁷ Ein politisches Leben zu führen, bedeutet entsprechend, „auf schwindelerregende Weise frei zu sein“ und Entscheidungen unter Bedingungen der Abwesenheit letzter Gründe zu treffen.⁸⁸ Diesem Umstand Rechnung zu tragen, bedeutet sich an den Bedingungen dissidentischer Kommunikation zu orientieren. Behörden sollten hierfür professionelle Mediator_innen bereitstellen, deren Aufgabe es wäre, dafür zu sorgen, dass in den lokalen Einheiten ein Redestreit ermöglicht wird, in dem alle Beteiligten die Möglichkeit haben, ihre Meinungen gleichermaßen und frei von äußerem Zwang zu artikulieren. Wir können hier vom Prinzip der *dissidentischen Kommunikation* sprechen. Das dritte Gestaltungsprinzip bezieht sich darauf, dass dissidentische Auseinandersetzungen nur unter der Bedingung behördlicher Unterstützung möglich sind. Damit lokale Einheiten zur politischen Selbstbestimmung in der Lage sind, bedarf es einer supplementären Infrastruktur. Aufgabe der Verwaltungsbehörden ist es dabei einerseits, durch die Bereitstellung von Informationen und divergierenden Ansichten über infrage stehende Sachverhalte für eine kognitive Ermächtigung des Demos zu sorgen. Behörden müssen dafür ihrerseits auf reflexive Dauerinstitutionen zurückgreifen und deren Dienste in Anspruch nehmen können. Vor allem staatlichen wissenschaftlichen Einrichtungen wie z.B. Universitäten würde dabei die Aufga-

87 Ebd., 117.

88 Ebd., 105.

be zufallen, Materialien für die politischen Entscheidungsträger aufzubereiten. Ich möchte diese Maßnahmen zur Strukturierung und Stärkung der politischen Kommunikation hier als Prinzip der *epistemischen Supplementation* bezeichnen.

Die Wiedergewinnung politischer Freiheit erfordert also Institutionen, die nach den Prinzipien der *subsidiären Lokalisation*, der *dissentischen Kommunikation* und der *epistemischen Supplementation* ausgestaltet sind. Damit ist freilich noch nichts darüber gesagt, welche Entscheidungskompetenzen den einzelnen Ebenen konkret zukommen und wie bei Konflikt zwischen diesen Ebenen zu verfahren ist. Solche Konflikte sind zu erwarten, da viele politische Problemzusammenhänge eine Koordination auf einer übergreifenden Ebene nötig machen und die untergeordnete Ebene dabei zum Gegenstand von Beherrschung werden kann. Daraus resultierende Konflikte zwischen politischen Ebenen weisen uns darauf hin, dass ein System der Macht stets der Ergänzung durch eine Gegen-Macht bedarf, durch die übergeordnete politische Entscheidungen hinterfragt werden können. Kurz gesagt bedarf ein institutionelles System der popularen Einflussnahme der Ergänzung durch ein System der popularen Kontestation. Wie ein solches System institutionell ausgestaltet werden kann, werde ich im nächsten Kapitel zu zeigen versuchen.

6. Kontestative Kritik

Politische Auseinandersetzungen stehen immer in der Gefahr, in Herrschaft umzuschlagen. Mindestens zwei unterschiedliche Quellen einer solchen Herrschaft lassen sich dabei unterscheiden: die *Herrschaft von Eliten*, die aufgrund ökonomischer, sozialer und symbolischer Ressourcen die Möglichkeit haben, politische Auseinandersetzungen in ihrem Sinne zu lenken und die *Herrschaft der Masse*, die auf der Basis des Mehrheitsentscheids die Anliegen von Minderheiten systematisch unterdrücken kann. Um diese Gefahren abzuwehren, muss der Republikanismus des Dissenses ein System von Institutionen bereitstellen, das vor Herrschaft schützt. Das im letzten Kapitel entwickelte Institutionensystem des Redestreits soll daher nun um ein Institutionensystem der Bestreitung erweitert werden, mit dessen Hilfe politische Auseinandersetzungen einer Überprüfung unterzogen werden können. Mit diesem Gegenstandswechsel ist auch ein Wechsel im Zugriff verbunden: Aufzuzeigen gilt es nun nicht mehr, wie noch im vorherigen Kapitel, unter welchen Bedingungen der Demos zu einem „Volk von Göttern“ (Rousseau) werden kann, das zur demokratischen Selbstregierung in der Lage ist, sondern vielmehr gilt es nachzuweisen, wie Selbstregierung auch unter der Voraussetzung eines „Volks von Teufeln“ (Kant) möglich ist.¹

Damit kommt das Motiv einer Gegen-Macht wieder in den Blick, das Arendt als eines der zentralen Ausgestaltungsprinzipien einer Republik der Räte ausgemacht hat. Eine solche Gegen-Macht, so hatte ich argumentiert, wird dann als Ausdruck politischer Freiheit gelten können, wenn sie dafür sorgt, dass es im politischen Prozess nicht zu Beherrschung kommt. Um einer solchen Beherrschung vorzubeugen, so möchte ich im Folgenden zeigen, bedarf es einer Reihe an kontestativen Institutionen. Zwei Register können dabei unterschieden werden: Als Institutionen der *intrinsischen Kontestation* möchte ich all diejenigen Einrichtungen bezeichnen, welche versuchen, politische Freiheit innerhalb des politischen Primärprozesses zu sichern – also in jenen Gremien, in denen verbindliche Entscheidungen durch den Demos und seine Vertretungen getroffen werden. Als Institutionen der *extrinsischen Kontestation* möchte ich dagegen all jene Einrich-

1 Jean-Jacques Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, übers. u. hrsg. v. Hans Brockard, Stuttgart: Reclam 2003, 74; Kant, *Zum ewigen Frieden*, AA VIII, 366.

tungen bezeichnen, welche politische Freiheit mittels eines speziellen Sekundärprozesses absichern möchten. Im Folgenden will ich vier Institutionen rekonstruieren, die diese Aufgabe in der von Arendt angestrebten Republik der Räte übernehmen könnten. Die Gruppenvertretung und das Tribunal auf der einen Seite und den Multikameralismus und das Schiedsgericht auf der anderen Seite. Während die ersten beiden Institutionen der intrinsischen Kontestation zuzurechnen sind, insofern sie dazu dienen, politische Auseinandersetzungen innerhalb von politischen Entscheidungseinheiten gerechter zu gestalten, sind die letzten beiden Institutionen der extrinsischen Kontestation zuzurechnen, insofern es sich um politische Entitäten handelt, deren Aufgabe ausschließlich in der Überprüfung und Kontrolle der politischen Entscheidungen des Primärprozesses besteht. Zusammengenommen bilden diese Institutionen ein kontestatives Gefüge, das garantiert, dass es sich bei der Republik der Räte um eine Republik der Freiheit handelt.

Eine Institution der Responsivität: Die Gruppenvertretung

Ein erstes wichtiges Konzept zur Verhinderung von Herrschaft und Tyrannei ist das Konzept der Gruppenvertretung, das im Zuge der feministischen *Politik der Differenz* in den 1990er Jahren Eingang in die politische Theorie gefunden hat und von Judith Squires als eine der wichtigsten Innovationen im Bereich demokratischer Theoriebildung bezeichnet worden ist.² Feministische Theoretikerinnen wie Lani Guinier, Jane Mansbridge, Melissa Williams, Anne Phillips oder Iris Marion Young bringen dabei die Idee ins Spiel, dass politische Institutionen, wie etwa das Parlament, der Ergänzung durch Minderheitenvertreter_innen bedürfen.³ Weil Minderhei-

-
- 2 „If one focuses on the feminist literature it becomes apparent that the most significant innovation regarding democratic theory here is the emergence of arguments for group representation.“ (Judith Squires, „Group representation, deliberation and the displacement of dichotomies“, in: Michael Saward (Hg.), *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, London/New York: Routledge 2000, 93–105, 93)
- 3 Vgl. Lani Guinier, *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*, New York: Martin Kessler 1994. Jane Mansbridge, „Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‚Yes‘“, in: *The Journal of Politics*, Jg. 61, Heft 3, 1999, 628–657; Melissa Williams, *Voice, Trust, and Memory. Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representa-*

ten in politischen Institutionen meist unterrepräsentiert sind, und ihre Stimmen in der politischen Auseinandersetzung daher oftmals nicht ausreichend Gehör finden, sollen ihnen institutionelle Mitspracherechte gesichert werden. Besonders provokant ist dabei der Vorschlag, marginalisierten Gruppen in sie betreffenden politischen Angelegenheiten ein Veto-Recht gegenüber parlamentarischen Mehrheitsbeschlüssen zu verleihen. In der anschließenden Debatte sind verschiedene Einwände gegen die Institution der Gruppenvertretung vorgebracht worden. Im Folgenden möchte ich diese Einwände zurückweisen und zeigen, dass die Idee der politischen Gruppenvertretung auch heute noch ein tragfähiges Konzept zur Kontestation von Herrschaft darstellt.⁴ Dabei werde ich argumentieren, dass nicht ein Vetorecht, sondern vielmehr ein *Responsivitätsrecht* die Effektivität dieser Institution am besten garantiert.

Die Idee der politischen Gruppenrepräsentation geht zurück auf die feministische Auseinandersetzung mit dem Ideal deliberativer Kommunikation. Einschlägig hierfür ist Iris Marion Youngs Aufsatz „Activist Challenges to Deliberative Democracy“. Young argumentiert hier, dass das Konzept der Deliberation am Modell der idealen Sprechsituation gewonnen ist, was zur Folge hat, dass die Frage, wie politische Kommunikation unter den Bedingungen von bestehenden Machtverhältnissen realisiert

tion, Princeton, NJ: Princeton University Press 1998; Iris Marion Young, „Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz. Eine Kritik am universalen Staatsbürgerstatus“, in: Herta Nagl-Docekal und Herlinde Pauer-Studer (Hg.), *Jenseits der Geschlechtermoral. Beiträge zur feministischen Ethik*, Frankfurt a. M.: Fischer 1993, 267–304; Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press 2000; Anne Phillips, *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*, 2. Aufl., Oxford: Clarendon Press 2003; Elizabeth F. Cohen, *Semi-Citizenship in Democratic Politics*, Cambridge/New York: Cambridge University Press 2009. Zur jüngeren Diskussion vgl. Angela D. Ledford, *Group Representation, Feminist Theory and the Promise of Justice*, London/New York: Routledge 2012; Clarissa Rile Hayward, „Making Interest: On Representation and Democratic Legitimacy“, in: Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth Jean Wood und Alexander S. Kirshner (Hg.), *Political Representation*, Cambridge: Cambridge University Press 2009, 111–136; Empirische Auswertungen finden sich bei Susan A. Banducci, Todd Donovan und Jeffrey A. Karp, „Minority Representation, Empowerment, and Participation“, in: *The Journal of Politics*, Jg. 66, Heft 2, 2004, 534–556 und Christiane Bausch, *Inklusion durch politische Selbstvertretung? Die Repräsentationsleistung von Ausländer- und Integrations(bei)räten*, Baden-Baden: Nomos 2014.

4 Exemplarisch Bellamy, *Liberalism and Pluralism*, 127.

werden kann, vernachlässigt wird.⁵ Dass Machtverhältnisse den deliberativen Diskurs untergraben können, macht Young entlang verschiedener Einwände deutlich, von denen ich hier drei herausgreifen möchte: Der erste Einwand bezieht sich darauf, dass deliberative Kommunikation im politischen Alltag oftmals nur an ausgewählten Orten, wie etwa Ausschüssen, Kommissionen oder dem Parlament, praktiziert wird.⁶ Da der Zugang zu diesen Foren sanktioniert ist, bleibt Deliberation einer kleinen Elite vorbehalten, welche die Interessen der Vielen nicht zur Kenntnis zu nehmen braucht. Der zweite Einwand hebt hervor, dass sich soziale und ökonomische Ungleichheiten im deliberativen Prozess reproduzieren können. Bessere Ressourcenausstattung im Hinblick auf kommunikative und rhetorische Fähigkeit sowie die Zeit zum Nachdenken und Einholen von Informationen kann dazu führen, dass privilegierte Subjekte Inhalte, Äußerungsformen und Verfahrensregeln dominieren, was zur Folge hat, dass die Anliegen unterprivilegierter Subjekte vernachlässigt werden.⁷ Der dritte Einwand bezieht sich schließlich darauf, dass Deliberation auf der Grundlage eines Diskurses geführt wird, der bestimmte Normen wie z.B. Fortschritt, Wachstum, Leistung als Selbstverständlichkeiten voraussetzt. Ein solcher normativer Rahmen kann es schwierig machen, über bestimmte Formen von sozialen, ökonomischen und politischen Problemen und ihre Lösungsmöglichkeiten nachzudenken, weil sie in der Sprache dieses Diskurses nicht intelligibel gemacht werden können.⁸ Während Youngs erste Kritik also die Exklusivität von Deliberationspraktiken hervorhebt, betont die zweite die Dominanz privilegierter Gruppen und die dritte die Vorherrschaft eines bestimmten Weltglaubens. Im ersten Fall geraten damit die Institutionen, im zweiten Fall die Verfahren und im dritten Fall die diskursiven Hintergrundannahmen des deliberativen Prozesses in den Blick. Sie alle zielen auf den Nachweis, dass in einer von Ungleichheiten geprägten sozialen Wirklichkeit die privilegierten Gruppen stets im Vorteil sind und Deliberation daher zu einer Perpetuierung von Machtverhältnissen beitragen kann.

Der erste Einwand Youngs lässt sich im Ausgang vom Modell einer starken Demokratie, wie ich es im letzten Kapitel expliziert habe, entkräf-

5 Young, *Inclusion and Democracy*, 33ff.

6 Iris Marion Young, „Activist Challenges to Deliberative Democracy“, in: *Political Theory*, Jg. 29, Heft 5, 2001, 670–690, 677.

7 Ebd., 679.

8 Ebd., 685.

ten. Dort, wo es zu einer Devolution und Lokalisierung politischer Institutionen kommt, ist die Teilnahme an deliberativen Praktiken nicht mehr länger politischen Eliten vorbehalten, sondern steht allen Bürger_innen offen. Anders verhält es sich nun mit dem zweiten Einwand, der ins Zentrum der Frage führt, was Deliberation bedeutet. Young stimmt zunächst mit der deliberativen Grundidee überein, dass es darum geht, dass alle von einer Entscheidung Betroffenen, an der Auseinandersetzung über diese Entscheidung teilhaben und entsprechend Gehör finden sollen. Diese inklusive Ausrichtung des deliberativen Prozesses wird für sie jedoch in dem Moment problematisch, wo durch die Theorie vorab festgelegt wird, welche Formen des politischen Sprechens mit einer solchen Teilhabe einhergehen sollen. Die Normen der argumentativen, klar gegliederten, widerspruchsfreien und emotionslosen Rede, so Young, etablieren ein kommunikatives Ideal, dass am Vorbild der weißen, männlichen Oberschicht gewonnen ist und Kommunikationsstile marginalisierter Gruppen vernachlässigt. In den Kommunikationsstilen dieser Gruppen, so Young weiter, spielen alternative Formen der argumentativen Rede, wie etwa das Geschichtenerzählen, eine bedeutende Rolle.⁹ Um begrifflich deutlich zu machen, dass alternative Kritikformen als legitimer Bestandteil der politischen Auseinandersetzung verstanden werden sollten, spricht Young in der Folge nicht mehr vom Modell deliberativer Demokratie, sondern vom Modell der „kommunikativen Demokratie“.¹⁰ Ich werde dieses Modell hier nicht weiter explizieren, sondern im nächsten Teil meiner Studie, der sich dem Streit um die Doxa widmet, wieder aufnehmen. Ins Zentrum soll an dieser Stelle stattdessen Youngs dritter Einwand gegen das Modell deliberativer Demokratie rücken.

Politische Auseinandersetzungen, so lautete Youngs dritter Einwand, können von diskursiven Annahmen getragen sein, die zur Reproduktion sozialer, politischer und ökonomischer Ungleichheit beitragen. Eine solche Annahme stellt für sie das Ideal der universalen Staatsbürgerschaft dar.¹¹ Dieses bildet zunächst eine wichtige historische Errungenschaft im

9 Young, *Inclusion and Democracy*, 52ff. Vgl. dazu auch James Tully, „Die Unfreiheit der Modernen verglichen mit ihren Idealen der konstitutionellen Demokratie“, in: ders., *Politische Philosophie als kritische Praxis*, übers. von Eva Engels, Frankfurt a. M.: Campus 2009, 107–149, 139f. Ebenso: Wilhelm Hofman, Judith Renner und Katja Teich (Hg.), *Narrative Formen der Politik*, Wiesbaden: Springer VS 2014, 209–225.

10 Young, *Inclusion and Democracy*, 59.

11 Young, „Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz“, 269f.

Kampf um die Etablierung einer egalitären Gesellschaft. Ganz gleich nämlich, welche spezifischen Unterschiede es zwischen den Bürger_innen in Bezug auf Reichtum, Ansehen oder Macht geben mag, verleiht dieser Status allen Individuen die gleichen politischen Rechte. Das Ideal der Staatsbürgerschaft hat daher für viele benachteiligte Gruppen im 20. und 21. Jahrhundert ein erstrebenswertes Ziel politischer Kämpfe dargestellt. Konkret gilt das sowohl für die Suffragetten- als auch für die Schwarze Bürgerrechtsbewegung. Beide, so Young, mussten jedoch nach der Erlangung dieser Rechte feststellen, dass die Diskriminierung durch Rassismus und Sexismus damit nicht ihr Ende gefunden hatte und sie in der Öffentlichkeit immer noch wie Bürger_innen zweiter Klasse behandelt wurden. Seinen Grund hat das darin, dass die Idee der universalen Staatsbürgerschaft politische Gerechtigkeit mittels abstrakter Gleichbehandlung zu erzielen versucht, was dazu führt, dass Gruppendifferenzen und damit einhergehende Benachteiligungen in der Wahrnehmung gleicher Rechte aus dem Blick geraten.¹² Das Ideal der Gleichheit kann dadurch selbst zur Reproduktion von Ungleichheit beitragen. Young macht das am Beispiel der Rechte von Arbeitenden deutlich. In den USA behandelt das Arbeitsrecht alle Geschlechter auf genau die gleiche Weise. Das hat zur Folge, dass es bis heute keinen gesetzlich vorgegebenen Anspruch auf Mutterschutz gibt, der Müttern Elternurlaub und eine damit einhergehende Arbeitsplatzsicherheit ermöglichen würde. Indem sich das Recht für den Geschlechtsunterschied und die unterschiedlichen Lebensbedingungen von Frauen und Männern blind macht, sichert es jedoch nicht die Gleichbehandlung beider, sondern führt vielmehr zur Benachteiligung von Frauen im Berufsleben.¹³ Ein anderes Beispiel betrifft die Fragen der Bildungsgerechtigkeit. Wenn, wie wir heute wissen, die soziale Herkunft nachweislich über den Bildungserfolg entscheidet, dann führt die abstrakte Gleichbehandlung bei der Zulassung zu Bildungsinstitutionen und -angeboten zu Ungerechtigkeit, weil sie stillschweigend die Bessergestellten bevorzugt. Ähnliches gilt im Bereich der Vertragsfreiheit in Bezug auf die Wohnungssuche. Obgleich bei der Wohnungssuche niemand aufgrund seines Namens diskriminiert werden darf, zeigt sich doch, dass Menschen mit ‚ausländisch‘

12 „When oppressed groups are called upon to put their own partial interests aside – to address the shared concerns of all humanity, to think beyond their own interests and needs – this injunction can lock them into the very structures they are trying to dislodge.“ (Phillips, *The Politics of Presence*, 147)

13 Young, „Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz“, 294f.

klingenden Namen aufgrund ihrer vermuteten Herkunft regelmäßig aus dem Pool von Interessent_innen ausgeschlossen werden, was es für sie viel schwieriger macht, Wohnraum zu finden. Die Beispiele zeigen, dass das Ideal der universalen Staatsbürgerschaft am Vorbild des gut situierten, männlichen, weißen Bürgers gewonnen ist. Das hat zur Folge, dass es nicht zur Neutralisierung von Ungleichheit, sondern vielmehr zur Reproduktion von Privilegien beiträgt. Entsprechend kann wirkliche Gleichheit nicht allein durch das Prinzip der abstrakten Gleichbehandlung umgesetzt werden, sondern muss die spezifische Lage von unterschiedlichen sozialen Gruppen berücksichtigen. Anders gesagt: Politische Rechte sollten nicht unter der Voraussetzung einer undifferenzierten Menschheit entwickelt werden, sondern unter der Voraussetzung, dass Gruppendifferenzen vorhanden sind. An die Stelle des Ideals der universalen Staatsbürgerschaft, so Young, muss daher das Ideal einer „differenzierten Staatsbürgerschaft“ treten.¹⁴ „Dies impliziert, daß an die Stelle der stets in universellen Begriffen abgefassten Rechte und Regeln, die für Differenzen blind sind, manchmal spezielle Rechte für bestimmte Gruppen erforderlich sind.“¹⁵

Um sicherzustellen, dass es zur Etablierung einer differenzierten Staatsbürger_innenschaft und spezifischer Gruppenrechte kommt, macht sich Young für die Idee der Gruppenvertretung stark. Diese sei „das beste Gegenmittel gegen ein sich selbst täuschendes Eigeninteresse, das als unparteiliches Allgemeininteresse getarnt ist.“¹⁶ Die Idee der Gruppenvertretung folgt dabei einer Vorstellung von Repräsentation, die Pettit als „indikative Repräsentation“ bezeichnet und von einer „responsiven Repräsentation“ unterscheidet.¹⁷ Responsive Repräsentation basiert auf einer Beziehung zwischen Repräsentierenden und Repräsentanten, in welcher erstere den Willen der letzten vertreten. Diesen Willen vertreten sie entweder als „Delegierte“ nach dem Muster der Anwaltschaft oder als „Bevollmächtigte“ nach dem Muster des Interpreten.¹⁸ Im ersten Fall werden die Repräsentant_innen von der Wähler_innenschaft beauftragt, ihren bereits exist-

14 Ebd., 268.

15 Ebd., 294.

16 Ebd., 286.

17 Vgl. Philip Pettit, „Varieties of public representation“, in: Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth Jean Wood und Alexander S. Kirshner (Hg.), *Political Representation*, Cambridge: Cambridge University Press 2009, 61–89. Pettit orientiert sich dabei freilich an H. Pitkin's einschlägiger Studie: Pitkin, *The Concept of Representation*.

18 Pettit, „Varieties of public representation“, 65.

tierenden Willen einzuklagen und zu verteidigen, während sie im zweiten Fall dazu angehalten sind, den potentiellen Willen der Wähler_innenschaft ausfindig zu machen und auszulegen. Als Vorteil des Bevollmächtigungs-Modells gilt dabei gemeinhin, dass es im Unterschied zum Delegations-Modell vor kurzlebigen und stimmungabhängigen Meinungen schützt, weil die politischen Repräsentant_innen qua *Professionalität* hier gleichsam als Filter und Korrekturmechanismus gegenüber irrationalen Willensäußerungen des Demos fungieren. Anders verhält es sich im Fall der indikativen Repräsentation. Hier bildet nicht die Responsivitäts-, sondern die Ähnlichkeitsbeziehung den Ausgangspunkt. Die politische Repräsentant_innen sollen eine Reihe von Merkmalen und Lebensumständen mit den von ihnen Vertretenen teilen. Dahinter steht die Annahme, dass eine Frau Interessen von Frauen besser vertreten kann als ein Mann, weil sie mit diesen weitreichende Alltagserfahrungen wie z.B. Sexismus teilt.¹⁹ Gleiches gilt für Schwarze Repräsentant_innen, die mit ihrer Schwarzen Wähler_innenschaft durch die Auswirkungen einer gemeinsamen rassistischen Unterdrückungsgeschichte, die tief im kollektiven Bewusstsein der Gruppe verankert ist, verbunden sind. Auch sie sollen den Willen Schwarzer Wähler_innen besser vertreten können als weiße Repräsentierende. Im Fall der indikativen Repräsentation ist also nicht mehr nur die Professionalität, sondern auch die *Identität* der Repräsentierenden ausschlaggebend.²⁰ Ähnlich wie im Fall der responsiven Repräsentation können wir auch hier nach den zwei oben genannten Mustern unterscheiden. Politische Repräsentant_innen können den Willen ihrer Repräsentierten nämlich entweder als „Betroffene“ nach dem Modell der Anwaltschaft oder als „Korrespondent_innen“ nach dem Modell der Interpretation vertreten. Im ersten Fall soll die Identität der Repräsentant_innen garantieren, dass sie den Willen der von ihnen vertretenen Gruppe auf exemplarische Weise

19 „Representatives who are female, Afroamerican, of Polish ancestry, who have a child with a disability, or who have grown up on a farm, or in a working neighborhood, often feel not only a particular sensitivity to issues relating to these experiences but also a particular responsibility for representing the interests and perspectives of these groups“, Jane Mansbridge, „Rethinking Representation“, in: *American Political Science Review*, Jg. 97, Heft 4, 2003, 515–528, 523. Auch Suzanne Dovi, „Preferable Descriptive Representatives: Will just any Women, Black or Latina do?“, in: *American Political Science Review*, Jg. 96, Heft 4, 2002, 729–743 und Phillips, *The Politics of Presence*, 220.

20 Pettit, „Varieties of public representation“, 67; Pitkin, *The Concept of Representation*, 80.

vertreten. Eine Frau spricht in diesem Fall als exemplarische Frau für alle Frauen, ein Schwarzer als exemplarischer Schwarzer für alle Schwarzen und eine behinderte Person als exemplarische Person für alle Behinderten. Im zweiten Fall verhält es sich anders: Als Korrespondent_innen gelten die politischen Repräsentant_innen nicht als mustergültige Vertreter_innen ihrer Gruppe, vielmehr wird davon ausgegangen, dass sie einen spezifischen epistemischen Zugang zu dieser Gruppe haben und daher auf besondere Weise geeignet sind, in die Belange dieser Gruppe Einsicht zu erhalten und diese zum Ausdruck zu bringen.²¹ In ihrer Rolle als Korrespondent_innen zeichnen sich Repräsentant_innen daher nicht durch deskriptive Eigenschaften aus, sondern durch ihre epistemische Positionalität. Dieser Zugang lässt die Möglichkeit offen, dass auch nicht-deskriptive Repräsentant_innen wie z.B. weiße Männer die Interessen von Frauen und Schwarzen vertreten können, indem sie sich angemessen über deren Lebenswirklichkeit informieren, betont jedoch zugleich auch, dass dieser Prozess aufgrund epistemischer Barrieren oftmals scheitert. Ich habe diesbezüglich im ersten Teil dieser Arbeit auf die Phänomene des epistemischen Schweigens und der epistemischen Ignoranz hingewiesen, die beide deutlich machen, dass epistemische Machtbeziehungen die Fähigkeit zur Aneignung der Perspektive von Anderen beschränken können.²²

Indikative und responsive Repräsentation führen in der Praxis nun zu ganz unterschiedlichen Politiken: So stammen Eingaben zur Prävention von sexueller Gewalt, sexueller Belästigung und geschlechtlicher Gleichbehandlung in der Regel von weiblichen Abgeordneten, weil sie mit diesen Themen andere Dringlichkeitserfahrungen verbinden.²³ Ähnlich ver-

21 Indikative Repräsentation soll nicht nur dazu beitragen, die Stimme der Marginalisierten hörbar zu machen, sondern auch dazu, das Vertrauen der Marginalisierten in den politischen Prozess zu stärken. Melissa Williams unterscheidet diesbezüglich das Voice-Argument und das Trust-Argument (vgl. Williams, *Voice, Trust, and Memory*, 149ff.). Ich werde mich im Folgenden auf das Voice-Argument konzentrieren.

22 Vgl. Kap. 2. Ikonisch in diesem Zusammenhang ist ein Fernsehgespräch zwischen James Baldwin und dem Philosophieprofessor Paul Weiss in der Dick Cavett Show von 1968, in welchem sich letzterer zunächst unfähig zeigt, die Relevanz rassistischer Diskriminierung für Schwarze zur Kenntnis zu nehmen, bevor er von Baldwin mit der Allgegenwart rassistischer Bedrohungen konfrontiert wird. (<https://www.youtube.com/watch?v=hzH5IDnLaBA>).

23 Die Untersuchungen des Zusammenhangs zwischen deskriptiver Repräsentation und substantieller Repräsentation, also der Frage, inwiefern die Präsenz von marginalisierten Gruppen auch zu einer anderen Politik führt, steht im Zentrum einer

hält es sich auch in Bezug auf rassistische Diskriminierung. Jane Mansbridge führt diesbezüglich einen Fall aus dem Jahr 1993 an.²⁴ Zu dieser Zeit war Carol Moseley-Braun die einzige Schwarze Vertreterin im amerikanischen Senat. Ihr spezifischer Hintergrund war der Grund dafür, dass sie sich als einzige gegen das Vorhaben aussprach, die Konföderiertenflagge als Emblem für die Vereinigung *United Daughters of the Confederacy*, die sich das Gedenken an konföderierte Soldaten und die Finanzierung von Gedenkstätten zur Aufgabe macht, zu verwenden. Moseley-Braun argumentierte vehement dafür, dass dieses Emblem für die Schwarze Bevölkerung ein Zeichen der Unterdrückung darstellt und die staatliche Anerkennung einer Organisation, die dieses Emblem trägt, eine Verhöhnung darstellen würde.²⁵ Es war in diesem Fall der spezifische afroamerikanische Erfahrungshintergrund von Moseley-Braun, der sie auf etwas aufmerksam werden ließ, das von allen anderen Abgeordneten übersehen wurde. Young selbst führt eine Gesundheitsreform aus Oregon an, die Bürger_innen mit körperlicher Beeinträchtigung die Entschädigung für bestimmte medizinische Behandlungsformen verweigerte, die sie Bürger_innen ohne körperliche Beeinträchtigung erstattete. Diese Maßnahme ging auf eine Umfrage zur Priorisierung medizinischer Maßnahmen unter den Bürger_innen Oregons zurück.²⁶ Unter anderem wurden die Befragten dabei gebeten, sich in die Situation einer körperlich beeinträchtigten Person zu versetzen. Viele der Befragten äußerten daraufhin, dass sie lieber tot wären, als mit einer körperlichen Beeinträchtigung zu leben. Eben diese Aussagen dienten den politischen Entscheidungsträgern dann als Grund dafür, Menschen mit körperlicher Beeinträchtigung nicht auf gleiche Wei-

Vielzahl von Studien der feministischen Politikwissenschaft: Vgl. Sarah Childs, *Women Representing Women: New Labour's Women MPs*, London: Frank Cass 2004; Joni Lovenduski, *Feminizing Politics*, Cambridge: Polity Press 2005; Mercedes Mateo Diaz, *Representing Women? Female Legislators in West European Parliaments*, Colchester: ECPR Press 2005.

- 24 Mansbridge, „Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women?“, 646.
- 25 Eine ausführliche Darstellung des Falls mit Redeauszügen findet sich bei Melissa Williams, „The Uneasy Alliance of Group Representation and Deliberative Democracy“, in: Will Kymlicka und Wayne Norman (Hg.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford u.a.: Oxford University Press 2000, 124–153, hier: 146ff.
- 26 Iris Marion Young, „Asymmetrical Reciprocity. On Moral Respect, Wonder, and Enlarged Thought“, in: Ronald Beiner und Jennifer Nedelsky (Hg.), *Judgement, Imagination, and Politics. Themes from Kant and Arendt*, Lanham u.a.: Rowman & Littlefield 2001, 205–228, 209.

se medizinisch zu unterstützen wie Menschen ohne solche Beeinträchtigung. Obgleich das Gesetz wegen eines Verstoßes gegen den *Disability Act* später geändert werden musste, hätte die Einbeziehung einer gruppenspezifischen Vertretung in diesem Fall schon vorher geholfen, die Stimme der Betroffenen hörbar zu machen und deren Perspektive vor einer Usurpation durch die Mehrheitsgesellschaft zu bewahren.

Die Idee der indikativen Repräsentation lässt sich in der Praxis nun mit ganz unterschiedlichen Mitteln umsetzen. Ein in der amerikanischen Politik eingesetztes Mittel besteht etwa in der Anpassung von Wahlkreisgrenzen, dem so genannten *gerrymandering*. Im Zuge anti-diskriminatorischer Politik wurde dieses Mittel dabei in der Vergangenheit so eingesetzt, dass soziale Minderheiten in bestimmten Distrikten die Mehrheit stellten, was es ihnen ermöglichte, ihre gruppenspezifischen Kandidat_innen in politische Ämter zu wählen. Solche Minderheits-Mehrheits-Bezirke setzen freilich eine räumliche Agglomeration von Minderheiten voraus und sind daher nur beschränkt als Mittel einer Politik der Differenz geeignet.²⁷ Ein zweites Mittel besteht darin, durch eine Quotenregelung dafür zu sorgen, dass es zu einer ausgeglichenen Besetzung politischer Gremien kommt. Viele Parteien in den USA und Europa haben in der Vergangenheit solche Quoten als Selbstverpflichtung eingeführt und achten bei der Erstellung von Wahllisten und der Besetzung von Ämtern darauf, eine angemessene Repräsentation zu erreichen.²⁸ Ein drittes Mittel schließlich ist die Einrichtung von gruppenspezifischen Sondersitzen im Parlament. Verwirklicht findet sich diese Idee im politischen System Neuseelands, wo eine Anzahl von Sitzen speziell für Maori vorgesehen ist.²⁹ Die Besetzung dieser Sitze erfolgt über eine spezielle Maori-Wählerliste, die bereits im 19. Jahrhundert eingeführt worden ist, dort jedoch vor allem zur politischen Ausgrenzung und Marginalisierung der Maori gedient hat, lag die Zahl der Son-

27 Zur Diskussion vgl. David Lublin, *The Paradox of Representation: Racial Gerrymandering and Minority Interests in Congress*, Princeton: Princeton University Press 1997.

28 Zum Erfolg von Quoten: Drude Dahlerup, „Engendering representative democracy“, in: Sonia Alonso, John Keane und Wolfgang Merkel (Hg.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press 2011, 144–168.

29 Einen Überblick geben die Beiträge in Maria Bargh (Hg.), *Māori and Parliament: Diverse Strategies and Compromises*, Wellington: Huia 2010; sowie: Susan A. Banducci, Todd Donovan, Jeffrey A. Karp, „Minority Representation, Empowerment and Participation“, in: *The Journal of Politics*, Jg. 66, 2004, 534–556.

dersitze doch weit unter dem proportionalen Anteil der Maori an der Gesamtbevölkerung Neuseelands. Das hat sich nach der Wahlrechtsreform von 1993 verändert, welche die Zahl der Sondersitze im Parlament anhand der Zahl der in die Maori-Wählerliste eingeschriebenen Wähler_innen berechnet. Entscheidend ist dabei, dass die Wähler_innen vor einer Wahl selbst entscheiden können, ob sie auf der Maori-Wahlliste geführt werden wollen oder auf der allgemeinen Wahlliste. Im ersten Fall haben sie die Möglichkeit, die Kandidat_innen für Sondersitze zu wählen, im zweiten Fall werden nach dem personalisierten Verhältniswahlrecht Kandidat_innen politischer Parteien gewählt. Die Maori werden hier also nicht gezwungen, sich der Idee der Minderheitenvertretung anzuschließen, sondern können vielmehr auch versuchen, ihre Anliegen durch ihre Wahlstimme im regulären politischen Prozess zur Geltung zu bringen. Derzeit machen ca. 50% der Maori von der Möglichkeit Gebrauch, ihre gruppenspezifischen Interessen mittels der gesonderten Maori-Liste zum Ausdruck zu bringen.³⁰

Gegen den Vorschlag, politische Gruppenvertretung zu institutionalisieren, sind verschiedene Einwände erhoben worden. Ich möchte diese in drei Gruppen unterteilen. (1) Ein erster, von Chantal Mouffe und Ronald Beiner vertretener Einwand bezieht sich auf *konzeptionelle* Probleme und lautet, dass das Konzept der indikativen Repräsentation von einer essentialistischen Vorstellung von Gruppen ausgeht, insofern es notwendig mit einer substantiellen Vorstellung dessen verbunden scheint, was es heißt, eine Frau, ein Schwarzer oder eine Homosexuelle zu sein.³¹ Die genannten Gruppen, so der Einwand weiter, sind nicht einheitlich strukturiert, sondern zerfallen selbst in Subgruppen. So argumentiert etwa Brian Barry, dass etwa Frauen ganz unterschiedliche Vorstellungen davon besitzen können, was es bedeutet, eine Frau zu sein. Das zeigt sich unter anderem daran, dass es in der Diskussion um Schwangerschaftsabbrüche keine einheitliche Position ‚der Frauen‘ gibt, es sich vielmehr um eine Diskussion handelt, deren Fronten quer zu Geschlechtergrenzen verlaufen.³² Offen-

30 Alexandra Xanthaki und Dominic O’Sullivan: „Indigenous Participation in Elective Bodies: The Maori in New Zealand“, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, Jg. 16, Heft 2, 2009, 181–207.

31 Chantal Mouffe, *The Return of the Political*, London u.a.: Verso 1993, 86; Ronald Beiner, „Multiculturalism and Citizenship. A Critical Response to Iris Marion Young“, in: *Educational Philosophy and Theory*, Jg. 38, Heft 1, 2006, 25–37.

32 Vgl. hierzu Brian Barry, *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Cambridge, MA: Harvard University Press 2001, 302–305.

sichtlich führt das Teilen bestimmter Lebensumstände also nicht immer dazu, dass die Beteiligten zu den gleichen politischen Schlussfolgerungen kommen. Eben diese Pluralität wird jedoch vom Modell der indikativen Repräsentation völlig übergangen. Indem diese intragruppale Differenzen hinter einer geschlossenen Gruppenidentität verschwinden lässt, so wendet Adam Tebble ein, führt es zu einer Festschreibung und Homogenisierung der betreffenden Gruppe.³³

(2) Eine zweite Reihe von Einwänden bezieht sich auf *praktische* Probleme, welche sich aus dem Konzept der Gruppenrepräsentation ergeben. Wie etwa, so fragt Alison Jagger, lässt sich darüber entscheiden, welchen sozialen Gruppen das Recht auf politische Vertretung zugestanden werden soll?³⁴ Wie lassen sich angemessene Kriterien festlegen, die anzugeben vermögen, wann eine soziale Gruppe marginalisiert ist? Und vor allem: Wer bestimmt darüber? Will Kymlicka und Wayne Norman geben darüber hinaus zu bedenken, dass das Konzept der Gruppenvertretung zu einer „politics of grievance“ führen kann.³⁵ Eine Politik der Sonderrechte kann zu einem Wettstreit um Benachteiligung führen, der zur Überdramatisierung der eigenen Lage und zur Ghettoisierung sozialer Gruppen führen kann. Statt also die Gesellschaft zu einen, so die Sorge, kann eine Politik der Differenz auch dazu führen, dass bestehende Gräben vertieft werden.

(3) Ein letzter Einwand bezieht sich auf die Frage, wie der Einfluss marginalisierter Gruppen im politischen Prozess gesichert werden kann.³⁶ Denn selbst wenn politische Gruppenvertretung dafür sorgen kann, dass Minderheiten im politischen Prozess gehört werden, stellen sie im Falle einer Abstimmung immer noch die Minderheit dar. Es stellt sich daher die Frage, wie gewährleistet werden kann, dass ihre Stimmen auch Gewicht haben und Berücksichtigung im Entscheidungsprozess finden. Es steht zu vermuten, dass kommunikative Macht hierfür allein nicht ausreicht. Das

33 Adam Tebble, „What is the Politics of Difference?“, in: *Political Theory*, Jg. 30, Heft 2, 259–281.

34 Alison Jagger, „Multicultural Democracy“, in: *The Journal of Political Philosophy*, Jg. 7, Heft 30, 1999, 308–329, 313.

35 Will Kymlicka und Wayne Norman, „Return of the Citizen. A Survey of Recent Work on Citizenship Theory“, in: Ronald Beiner (Hg.), *Theorizing Citizenship*, Albany: SUNY Press 1995, 283–322, 304.

36 Der Einwand wird skizziert in Mellissa Williams, „The Uneasy Alliance of Group Representation and Deliberative Democracy“, in: Will Kymlicka und Wayne Norman (Hg.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford u.a.: Oxford University Press 2000, 124–154, 133.

liegt daran, dass die Kenntnisnahme der Perspektive der Marginalisierten für die Privilegierten oftmals bedeutet anzuerkennen, dass sie selbst zu deren Marginalisierung beitragen. Wo beispielsweise Frauen hostilem oder benevolentem Sexismus gegenüber Männern zum Thema machen, zielen sie nicht allein darauf, deren Verständnis zu erweitern, sondern sie machen ihnen auch deutlich, wie sie selbst an der Unterdrückung von Frauen teilhaben. Für viele Männer kann das bedeuten, dass sie ihr bisheriges Selbstbild infrage stellen müssen, was zu Abwehrhaltungen führen kann, die sich wiederum dort verstärken, wo von ihnen gefordert wird, in Zukunft ein anderes Verhalten an den Tag zu legen. Wenn die Artikulation der Perspektive der Marginalisierten aber derart mit der Infragestellung der Privilegien der Mehrheit verbunden sein kann, stellt sich die Frage, ob kommunikative Praktiken allein ausreichen, um politischen Einfluss zu sichern.

Ad (1): Die meisten der eingangs genannten feministischen Demokratietheoretiker_innen haben sich im Verlauf ihrer Arbeiten mit den eben genannten Einwänden auseinandergesetzt. Folgen wir wieder den Überlegungen von Young, dann lässt sich folgendermaßen auf die drei Einwände antworten: Um dem Essentialismusvorwurf zu entkräften, führt Young diesen auf das zurück, was sie das „Dilemma der Differenz“ nennt.³⁷ Dieses besteht darin, dass die Marginalisierten einerseits die Existenz von Unterschieden bestreiten müssen, um Diskriminierung sichtbar zu machen, andererseits jedoch die Existenz von Unterschieden hervorheben müssen, um gegen Diskriminierung vorzugehen. Die Gesellschaftstheoretikerin ist also in der verzwickten Lage, gleichzeitig die Nicht-Differenz und Differenz von marginalisierten Gruppen behaupten zu müssen. Auflösen lässt sich dieses Dilemma, wenn man sich die Art der hier jeweils adressierten Differenz anschaut. Das Argument der Nicht-Differenz geht davon aus, dass zwischen Frauen und Männern, Schwarzen und Weißen, Homo- und Heterosexuellen zwar Unterschiede bestehen mögen, insofern Frauen eine körperlich andere Ausstattung als Männer mitbringen, Schwarze eine andere Pigmentierung aufweisen als Weiße und Homosexuelle einem anderen Begehren als Heterosexuelle folgen, diese Unterschiede für die Einrichtung der Gesellschaft jedoch keine Rolle spielen sollten und es nicht rechtfertigen, den Betroffenen einen anderen gesellschaftlichen Status zuzuschreiben. Bestritten wird hier also nicht, dass es Unterschiede gibt,

37 Young, „Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz“, 292.

sondern dass sie in irgendeiner Form relevant für die Einrichtung der Gesellschaft sein sollten. Wenn die kritische Gesellschaftstheoretikerin nun in einem zweiten Schritt die Differenz von Frauen und Männern, Schwarzen und Weißen und Homo- und Heterosexuellen behauptet, dann behauptet sie, dass, obgleich keine Unterschiede im gesellschaftlichen Status zwischen ihnen bestehen sollten, diese faktisch bestehen, weil Frauen, Schwarze und Homosexuelle regelmäßig auf der Seite der Machtunterlegenen und Benachteiligten zu finden sind. Das Dilemma der Differenz resultiert entsprechend aus einem Widerspruch zwischen Faktizität und Geltung. Dieser, so haben wir gesehen, lässt sich für Young nicht durch das Gebot der abstrakten Gleichbehandlung aufheben, sondern nur mittels ermächtigender Maßnahmen auflösen, welche faktisch bestehende Differenzen als Ausgangspunkt nehmen. Hält man sich diese Argumentation vor Augen, dann wird klar, dass der Vorwurf des Essentialismus auf einem Kurzschluss beruht. Er glaubt nämlich, dass sich hinter den politischen Forderungen nach einer differenzierten Staatsbürgerschaft die Behauptung wesenhafter Unterschiede verberge. Das ist jedoch gerade nicht der Fall. Die Politik der Gruppenvertretung hat es mit durch faktische Benachteiligungen erzeugten Differenzen zu tun. Ihr Ziel ist daher nicht, wie manchmal von Kritiker_innen behauptet wird, eine allgemeine Anerkennung der spezifischen Eigenheiten einer Gruppe herbeizuführen,³⁸ sondern vielmehr die Aufhebung jener gesellschaftlichen Machtverhältnisse, die zu Diskriminierung führen.

Gesteht man Young zu, sich mit diesen Ausführungen erfolgreich gegen den Vorwurf des Essentialismus verteidigt zu haben, bleibt freilich noch der Vorwurf der Homogenisierung. Er bezieht sich auf den Umstand, dass die Politik differenzierter Staatsbürgerschaft von der faktischen Existenz eines Großsubjekts namens Frauen, Schwarzen oder Homosexuellen ausgeht, das so nicht gegeben ist. An die Stelle des Vorwurfs der Essentialisierung tritt damit der Vorwurf der Homogenisierung. Young verteidigt sich gegen diesen Vorwurf, indem sie marginalisierte Gruppen im Anschluss an Jean-Paul Sartre mithilfe des Begriffs der Serialität fasst.³⁹ Sartre macht den Begriff der Serialität am Beispiel einer Gruppe von Men-

38 Der Publizist Johannes Reinhardt etwa behauptet, dass es minorisierten Gruppen darum gehe, „Anerkennung und Respekt für ihr spezifisches Anderssein einzufordern“. Vgl. ders., „Einleitung“, in: ders. (Hg.), *Die sortierte Gesellschaft. Zur Kritik der Identitätspolitik*, Frankfurt: Novo 2018, 6–12, hier: 6.

39 Iris Marion Young, „Gender as Seriality“, in: *Signs*, Jg. 19, Heft 3, 1994, 713–738.

schen deutlich, die gemeinsam auf einen Bus warten. Was sie miteinander teilen, sind nicht substantielle Eigenschaften, sondern vielmehr, dass sie auf das gleiche Objekt bezogen sind und durch die Tätigkeit des Wartens gemeinsam agieren. Eine Serie stellt entsprechend ein passives, von außen integriertes Kollektiv dar, in dem die einzelnen Individuen nicht substantiell miteinander verbunden sind. Eben nach diesem Konzept gilt es nun auch sozial benachteiligte Gruppen zu verstehen. Sie stellen keine vorab verbundenen Kollektive dar, sondern sie werden von außen durch ihre serielle Positionierung integriert – man ist, wie Young im Anschluss an Heidegger festhält, in eine Gruppe „geworfen“.⁴⁰ Die Gruppe der Frauen, der Schwarzen oder der Behinderten haben wir uns entsprechend nicht als ein substantiell verbundenes Kollektiv vorzustellen, sondern als eine durch sexistische, rassistische oder behindertenfeindliche Diskriminierung zustande gekommene Gemeinschaft der Differenz, die sich in Reaktion auf ihre Diskriminierung als eine Gruppe konstituiert.

Der Vorwurf der Homogenisierung ist damit freilich noch nicht entkräftet. Er zielt ja gerade darauf, dass die Mitglieder minorisierter Gruppen auch dann, wenn es sich um ein von außen integriertes Kollektiv handelt, unterschiedliche Vorstellungen davon haben können, wie sich ihre Minorisierung überwinden lässt. Um diesen Einwand nachzukommen, unterscheidet Young zwischen drei Formen der politischen Repräsentation: der Repräsentation von Interessen, Meinungen und Perspektiven.⁴¹ Im Mittelpunkt der ersten stehen dabei all diejenigen praktischen Belange, welche für die Individuen zur Realisierung ihrer konkreten Lebensziele notwendig sind, während die zweite Form der Repräsentation auf diejenigen Wertvorstellungen und Prinzipien fokussiert, durch welche diese Lebensziele selbst geformt werden. Mit der Repräsentation von Perspektiven verhält es sich anders. Sie bezieht sich weder auf die besten Mittel zur Erreichung von Zielen noch auf die Setzung dieser Ziele selbst, sondern vielmehr auf den Rahmen, innerhalb dessen die Rede von Mitteln und Zielen überhaupt auftauchen kann. Was damit gemeint ist, können wir uns an dem oben angeführten Beispiel deutlich machen: Die Menschen, die öffentliche Verkehrsmittel benutzen, haben zunächst einmal ganz unterschiedliche unmittelbare Interessen. Für die einen ist von Bedeutung, dass die Busse pünktlich kommen, damit Sie rechtzeitig ihren Arbeitsplatz er-

40 Young, „Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz“, 281.

41 Young, *Inclusion and Democracy*, 133.

reichen, für die anderen ist es wichtig, dass die Fahrpreise niedrig sind, damit sie sich die Fahrt leisten können, und für wieder andere, dass die Verkehrsmittel sauber sind, damit sie sich wohlfühlen. Solche unmittelbaren Interessen sind bei allen Beteiligten in Meinungen darüber eingebettet, wie das Bussystem am besten eingerichtet werden sollte. Für die einen soll das öffentliche Nahverkehrssystem am besten privatwirtschaftlich organisiert werden, weil durch das Prinzip von Nachfrage und Angebot am besten gewährleistet wird, dass möglichst viele Interessen befriedigt werden. Andere dagegen sind der Meinung, dass ein öffentliches Nahverkehrssystem nicht im Dienst von Profiten stehen darf, sondern unter staatlicher Verwaltung stehen sollte, weil nur so gesichert werden kann, dass die Interessen aller gewahrt werden. Allein die Tatsache, dass Menschen gemeinsam Bus fahren, heißt also nicht, dass sie notwendig Interessen oder Meinungen miteinander teilen. Was sie aber dennoch miteinander verbindet, ist der Umstand, dass ein funktionierendes öffentliches Nahverkehrssystem für sie von Belang ist. Es ist ihnen nicht gleichgültig, ob ein solches System existiert, wie es eingerichtet ist und wie es sich verändert. So ist es beispielsweise eine Fahrpreiserhöhung für alle Fahrgäste von Belang. Unabhängig davon, ob sie ein Interesse an dieser Erhöhung haben oder nicht, und unabhängig davon, welche Wertvorstellung sie über die Verteilung der Kosten des öffentlichen Nahverkehrssystems hegen, ist es ihnen gemeinsam, dass diese Nachricht für sie Relevanz besitzt. Ganz in diesem Sinn, so denke ich, sollten wir Young verstehen, wenn sie davon spricht, dass sich Perspektiven auf eine Reihe „von Erfahrungen und Annahmen beziehen, mit denen das Denken beginnt und nicht auf die Schlussfolgerungen, die daraus gezogen werden“.⁴²

Fragt man sich nun, wo man eine solche Repräsentation von Perspektiven im öffentlichen Raum findet, bietet sich ein Blick auf das Mediensystem an. Young selbst führt sozial situierte Medien wie den *Pittsburgh Courier* an, der – erschienen zwischen 1907 und 1966 – ein wichtiges Nachrichtenblatt für Schwarze Amerikaner_innen darstellte. Auf den Nachrichten und Meinungsseiten wurden dabei wöchentlich eine Reihe von Kontroversen ausgetragen, welche die Vielzahl der Interessen und Meinungen der Schwarzen Bevölkerung widerspiegelten. Obgleich diese politisch in ganz unterschiedliche Richtungen zeigten, lässt sich der *Courier* dennoch als ein Nachrichtenblatt bezeichnen, in dem eine genuine

42 Young, *Inclusion and Democracy*, 137.

Perspektive von Schwarzen zum Ausdruck kommt. Die meisten hier berichteten Geschehnisse beziehen sich auf Afroamerikaner und finden an Orten und Institutionen statt, die für sie von Belang sind. Und selbst dort, wo lokale und nationale Themen in den Mittelpunkt geraten, die nicht speziell mit afroamerikanischen Anliegen konfrontiert sind, befassen sie sich doch damit, was das für Afroamerikaner bedeutet. Auch wenn die Meinungen, die im Nachrichtenblatt zu politischen Tagesthemen vertreten werden, daher ganz unterschiedlich ausfallen können, so ist ihnen doch gemeinsam, dass sie aus einer bestimmten Perspektive heraus formuliert werden. Ähnliches lässt sich für viele zeitgenössische Medien sagen. Zeitungen, Magazine oder Blogs, die sich mit den Anliegen minorisierter Gruppen auseinandersetzen, versammeln meist eine Vielzahl von unterschiedlichen Interessen und Meinungen einer Community. Entscheidend ist dabei, dass diese auch dort, wo sie miteinander im Streit liegen, eine Perspektive teilen, weil sie sich darin einig sind, dass es hier überhaupt etwas gibt, über das es sich zu streiten lohnt. Ganz in diesem Sinne geht die Idee der Gruppenrepräsentation nun eben nicht davon aus, dass es das *eine* Interesse oder die *eine* Meinung minorisierter Gruppen gibt, sondern vielmehr, dass sich solche Interessen und Meinungen erst aus einer bestimmten Perspektive erschließen. Und eben diese Perspektive möchte die Politik der Gruppenrepräsentation in den politischen Prozess einspeisen.

Ad (2): Der zweite oben formulierte Einwand betraf die Frage, welchen sozialen Gruppen eine politische Gruppenvertretung zugestanden werden soll. Für Young ist eine Vertretung immer dann angebracht, wenn „die Geschichte und soziale Situation einer Gruppe eine besondere Perspektive auf strittige Fragen mit sich bringt [...] und wenn ihre Wahrnehmung und Interessen ohne eine solche Vertretung wenig Aussicht haben, Ausdruck zu finden“.⁴³ Melissa Williams hat im Anschluss an Young versucht, die normativen Kriterien, welche dieser Aussage zugrunde liegen, genauer zu fassen. Genau wie Young geht sie davon aus, dass eine soziale Gruppe nicht schon deshalb eine politische Gruppenvertretung verdient, weil sie eine distinkte Identität besitzt,⁴⁴ sondern erst dann, wenn ihr zwei Attribute zukommen. Es muss erstens eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen sozialen Gruppen geben und zweitens muss eine Geschichte der Diskriminierung und Unterdrückung vorliegen.⁴⁵ Ersteres ist

43 Young, „Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz“, 289.

44 Young, *Inclusion and Democracy*, 146.

45 Williams, *Voice, Trust, and Memory*, 176ff.

dort der Fall, wo die Mitglieder einer sozialen Gruppe durch die Mehrheitsgesellschaft abgewertet werden, was deren soziale, ökonomische oder politische Marginalisierung zur Folge hat. Letzteres ist dort der Fall, wo es in der Vergangenheit durch öffentliche soziale Praktiken und staatliches Handeln zur systematischen Diskriminierung der betreffenden Gruppe gekommen ist. Politische Gruppenvertretung ist für Williams also dort gerechtfertigt, wo eine Geschichte der Unterdrückung vorliegt, die bis in unsere Gegenwart hineinreicht. In ihrem prominenten Aufsatz „Fünf Formen der Unterdrückung“ hat Young dabei deutlich gemacht, dass Unterdrückung in ganz unterschiedlichen Formen auftauchen kann. Neben materieller Benachteiligung in Form von Ausbeutung spielen auch Marginalisierung, Machtlosigkeit, Kulturimperialismus und Gewalt eine entscheidende Rolle.⁴⁶ Unter Marginalisierung versteht Young dabei alle Formen des sozialen, ökonomischen und politischen Ausschlusses, während sie unter Machtlosigkeit das Ausgeliefertsein an die Befehlsgewalt von anderen bei gleichzeitigem Mangel an eigener Autorität versteht. Kulturimperialismus wiederum benennt Formen der Stereotypisierung von Gruppen, die mit der Askription von bestimmten Eigenschaften einhergehen und dazu führen, dass die sozialen Erfahrungen der Betroffenen kein Gehör finden. Gewalt schließlich bezieht sich darauf, willkürlichen und unprovokierten *hate crimes* ausgesetzt zu sein, die kein anderes Motiv haben, als der Person Schaden zuzufügen und sie zu erniedrigen. Was alle fünf Formen der Unterdrückung miteinander teilen, ist, dass sie die Betroffenen daran hindern, ihre Fähigkeiten zu entfalten und auszuüben und dadurch Selbstvertrauen in die eigene Person auszubilden. Sie könnten entsprechend als Beurteilungskriterien dafür dienen, ob es in der Geschichte und Gegenwart einer sozialen Gruppe zu Diskriminierung gekommen ist und sie für eine politische Gruppenvertretung infrage kommt. Für Young scheint nun relativ klar festzustehen, welche sozialen Gruppen unterdrückt werden und zur politischen Gruppenvertretung berechtigt sind. Sie nennt: „Frauen, Schwarze, amerikanische Indianer, alte Menschen, arme Menschen, Behinderte, schwule Männer und lesbische Frauen, spanischsprachige Amerikaner, junge Menschen und unqualifizierte Arbeiter.“⁴⁷ Ganz gleich nun, was

46 Iris Marion Young, „Fünf Formen der Unterdrückung“, in: Herta Nagl-Docekal und Herlinde Pauer-Studer (Hg.), *Politische Theorie. Differenz und Lebensqualität*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1996, 99–139, 112ff.

47 Young, „Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz“, 289. Es ist verschiedentlich von Kommentatoren angemerkt worden, dass damit für Young wohl

man von den von Young angeführten Kriterien der Unterdrückung und dem Umfang ihrer Liste hält, wird deutlich, dass der Ansatz der politischen Gruppenvertretung nicht, wie manchmal von Kritiker_innen behauptet wird, auf dem Gefühl der Herabsetzung scheinbar marginalisierter Gruppen gründet, sondern auf einer weitreichenden sozialökonomischen und kulturellen Diskriminierungsgeschichte, die sich anhand bestimmter normativer Kriterien rekonstruieren und bewerten lässt.⁴⁸ Entscheidend wird dadurch natürlich die Frage, wer politisch darüber entscheidet, ob die entsprechenden Kriterien der Unterdrückung und Ungleichbehandlung für eine soziale Gruppe erfüllt sind?

Young selbst gibt auf diese Frage keine Antwort. Mir selbst scheint ein naheliegender Vorschlag zu sein, das jeweilige nationale Bundesverfassungsgericht mit dieser Aufgabe zu betrauen. Wie das aussehen könnte, lässt sich besonders gut im bundesdeutschen Kontext nachvollziehen: Insofern das Bundesverfassungsgericht nämlich mit dem Mittel der Verfassungsbeschwerde bereits heute den Bürger_innen die Möglichkeit bereitstellt, per Mehrheitsentscheid zustande gekommene Entscheidungen des Gesetzgebers infrage zu stellen, steht es ganz im Dienst der Idee der Freiheit als Nicht-Beherrschung. Die Verfassungsbeschwerde ermöglicht es den Bürger_innen nämlich dort, wo sie ihre Grundrechte im politischen Prozess durch parlamentarische Mehrheitsentscheidungen verletzt sehen, gegen solche Verletzungen vorzugehen. Cristina Lafont hat entsprechend argumentiert, dass die Anrufung des Verfassungsgerichts eine Vertiefung des politischen Prozesses darstellt, insofern sie Bürger_innen die Möglichkeit zur Einspruchnahme gibt und ihnen dadurch ein Mindestmaß an kommunikativer Macht verleiht.⁴⁹ Lafont betont dabei, dass Grundrechtsverletzungen nicht die Folge von bösen Absichten der Gesetzgebenden

jeder Erwachsene außer weißen heterosexuellen Männern mittleren Alters unter eine Form der Sondervertretung fallen dürfte; Winfried Thaa, „Gruppenrepräsentation und demokratischer Prozess bei Iris Marion Young“, in: Peter Niesen (Hg.), *Zwischen Demokratie und globaler Verantwortung. Iris Marions Youngs Theorie politischer Normativität*, Baden-Baden: Nomos 2013, 187–206, 194, Fn. 14.

- 48 Der Einwand findet sich exemplarisch bei Frang Furedi, „Die verborgene Geschichte der Identitätspolitik“, in: Johannes Reinhardt (Hg.), *Die sortierte Gesellschaft. Zur Kritik der Identitätspolitik*, Frankfurt: Novo 2018, 13–25, hier: 18ff.
- 49 Cristina Lafont, „Philosophical Foundations of Judicial Review“, in: David Dyzenhaus und Malcolm Thorburn (Hg.), *Philosophical Foundations of Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press 2016, 265–280, 268.

sind, sondern einfach ein Teil der „Umstände der Politik“. ⁵⁰ Einerseits ist es nämlich sogar bei minimal komplexen Rechtsakten für den Gesetzgeber nicht möglich, alle Auswirkungen und Folgen zu antizipieren, die jene auf die Grundrechte der Bürger unter variierenden sozialen und historischen Bedingungen haben. ⁵¹ Grundrechtsverletzungen werden oftmals erst nach der Anwendung eines Gesetzes sichtbar und das oftmals auch nur für die jeweils Betroffenen. Andererseits verhält es sich im politischen Prozess meist so, dass unpopuläre Meinungen weniger Gewicht besitzen und daher nicht die gleiche Aufmerksamkeit erhalten wie populäre Meinungen. Das, so Lafont, liegt aber schlicht und ergreifend daran, dass die Gesetzgebenden aufgrund der Endlichkeit ihrer kognitiven Kapazitäten und zeitlichen Ressourcen nicht in der Lage sind, alle Argumente mit der gleichen Gewissenhaftigkeit zu prüfen. ⁵² Sie müssen daher notwendig eine Auswahl treffen, was oftmals zur Vernachlässigung unpopulärer oder idiosynkratischer Ansichten führt. Zur Nichtberücksichtigung einer Meinung im politischen Prozess kann es also aus zwei Gründen kommen: Erstens, weil diese Meinung noch gar nicht existiert, sondern sich erst aufgrund unerwarteter Effekte, die im Gesetzgebungsprozess selbst noch gar nicht berücksichtigt wurden, herausbildet. Und zweitens, weil im politischen Beratungsprozess nicht alle Argumente aufgrund innerer und äußerer Beschränkungen mit gleicher Vehemenz geprüft werden können. ⁵³

Statt das Verfassungsgericht nun zu einem Organ zu machen, welches Betroffenen nachträglich die Möglichkeit der Einspruchnahme verleiht, zielt der Vorschlag der Gruppenvertretung darauf, diese Möglichkeit in den politischen Prozess selbst zu verlegen. Dem Bundesverfassungsgericht die Aufgabe zu übertragen, darüber zu entscheiden, welche Gruppen die Möglichkeit zur politischen Gruppenvertretung erhalten, bedeutet also nicht, dessen Aufgabenbereich gänzlich neu zuzuschneiden, sondern vielmehr nur, das bereits bestehende Mittel der Verfassungsbeschwerde politisch zuzuschneiden. Statt einzelnen Bürger_innen die Möglichkeit der Einsprache gegen einzelne Gesetzgebungsakte zu verleihen, würde die In-

50 Ebd., 274.

51 Ebd., 271.

52 Ebd., 274.

53 Ebd. In die gleiche Richtung gehen die Argumente von Alon Harel, der das richterliche Prüfungsrecht als ein „Recht auf Anhörung“ versteht, das den Klagenden die Möglichkeit einräumt, ihre Einwände zu äußern und dafür eine Erklärung zu erhalten. Alon Harel, *Wozu Recht? Rechte, Staat und Verfassung im Kontext moderner Gesellschaften*, übers. v. Veit Friemert, Freiburg/München: Karl Alber 2018, 256.

stitutionalisierung von Gruppenvertretungen bedeuten, marginalisierten Akteur_innen kollektive politische Handlungsmacht zu verleihen. Dabei sollten mit der Berechtigung, als Gruppe am politischen Prozess teilzunehmen, finanzielle Zuwendungen verbunden sein, die es der entsprechenden Gruppe ermöglichen, supplementäre demokratische Institutionen aufzubauen wie sie etwa im Fall des Zentralrats der Juden oder der Muslime existieren. Aufgabe solcher Räte wäre es, mittels inklusiver Verfahren unter den Gruppenmitgliedern Vertreter_innen für politische Gremien zu wählen. Ein solches Verfahren sichert nicht nur, dass diese von der Gruppe als Repräsentant_innen anerkannt und dazu legitimiert sind, deren Perspektive zu vertreten, sondern es stellt auch ein Forum bereit, vor dem sich die politischen Vertreter_innen ihrerseits für ihr Handeln verantworten müssen. Supplementäre demokratische Institutionen sorgen entsprechend nicht nur dafür, dass sich ein Gruppenstandpunkt herausbildet, sondern auch für die Sicherung der Legitimität und Responsivität ihrer politischen Repräsentant_innen.

Ad (3): Kommen wir damit schließlich zum letzten Einwand, der sich auf die Frage bezieht, wie der Einfluss politischer Gruppenvertretung gesichert werden kann. Young selbst hebt diesbezüglich die Notwendigkeit der Möglichkeit zur „Öffentlichmachung einer von der Gruppe erstellten Analyse“ hervor.⁵⁴ Wir können diesen Punkt so verstehen, dass politische Gruppenvertretende ein Anhörungsrecht besitzen sollten, durch das sie die zu erwartenden Auswirkungen eines Gesetzes oder einer Verordnung auf ihre soziale Gruppe darlegen können. Gruppenvertreter_innen erhalten so die Möglichkeit, auf mögliche Benachteiligungen hinzuweisen und alternative Vorschläge zu präsentieren. Ein solches Anhörungsrecht allein vermag freilich wenig auszurichten, weil die Stimmen der Marginalisierten im parlamentarischen Prozess genauso auf taube Ohren stoßen können wie in der politischen Öffentlichkeit. Um diesem Problem vorzubeugen, haben agonale Demokratietheoretiker wie James Tully oder William Connolly für die Ausbildung eines sittlichen Ethos im politischen Prozess plädiert. Tully etwa argumentiert, dass politische Kontestation vom Prinzip des *audi alteram partem* (Höre stets der anderen Seite zu!) getragen sein sollte.⁵⁵ Politische Kontrahent_innen sollen nicht von vornherein als Feind_innen betrachtet werden, gegen die es sich mit allen Mitteln durchzusetzen gilt,

54 Young, „Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz“, 283.

55 Tully: „Die Unfreiheit der Modernen verglichen mit ihren Idealen der konstitutionellen Demokratie“, 131.

sondern als politische Parteien, die etwas zur Auseinandersetzung um öffentliche Angelegenheiten beizutragen haben. Ähnlich plädiert auch William Connolly für die Kultivierung einer „kritischen Responsivität“.⁵⁶ Er versteht darunter eine Form des sorgfältigen Zuhörens und Eingehens auch auf solche Meinungen, welche die eigene politische Identität herausfordern. Statt diese von vornherein abzulehnen, gilt es sich ihnen gegenüber großzügig zu öffnen und gegebenenfalls von ihnen zu lernen.

Auch wenn die Ausbildung eines sittlichen Ethos der politischen Kommunikation sicherlich wünschenswert ist, kann sich ein kontestatives Institutionengefüge doch nicht auf dieses verlassen.⁵⁷ Methodisch stehen wir ja genau an jenem Punkt, an dem wir nicht mehr von der wohlwollenden Bereitschaft eines „Volks von Göttern“ ausgehen, sondern von den egozentrischen Einstellungen eines „Volks von Teufeln“. Die Realisierung eines republikanischen Institutionengefüges, welches dem Ideal der Freiheit als Nicht-Beherrschung verpflichtet ist, kann sich daher gerade nicht auf das Vorhandensein eines individuellen Ethos beschränken, sondern muss vielmehr zeigen, wie ein solches Ethos durch den politischen Prozess selbst hervorgebracht werden kann. Ich möchte daher vorschlagen, Youngs Vorschlag der Öffentlichmachung nicht allein als Recht auf Anhörung zu interpretieren, sondern als *Recht auf Responsivität*. Das heißt, dass die einzelnen Gruppierungen eines politischen Rates dazu verpflichtet sind, auf die Stellungnahme von Minderheitenvertreter_innen einzugehen. Was damit gewonnen ist, wird deutlich, wenn wir uns der Responsivitätstheorie von Emmanuel Levinas zuwenden. Dieser unterscheidet bekanntlich zwischen dem *Sagen*, welches sich auf das *Dass* der Antwort bezieht, und dem *Gesagten*, welches sich auf das *Was* der Antwort bezieht.⁵⁸ Das *Sagen* ist nun insofern von grundlegender Bedeutung, als sich ein Anspruch im Akt der Antwort überhaupt erst als Anspruch konstituiert. Ein Anspruch, der keinen Widerhall findet und ins Leere geht, kann sich seiner Existenz nicht gewiss sein. Dieser kann er sich erst in jenem Moment versichern, in dem er auf eine Erwiderung trifft. Entsprechend kommt der

56 William E. Connolly, *Pluralism*, Durham: Duke University Press 2005, 126.

57 In diesem Sinne betont auch Bellamy „[T]he separation of powers provides no compelling reason of itself for the different functions of government to ‚hear the other side‘ – be that each other, or the people they are supposed to serve“, Bellamy, *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press 2007, 203.

58 Emmanuel Levinas, *Jenseits des Seins oder anders als Sein geschieht*, Freiburg: Alber 1998, 29ff.

Antwort aus responsivitätstheoretischer Sicht der logische Primat der Rede zu.⁵⁹ Ein politisches Responsivitätsrecht garantiert nun auf basaler Ebene zunächst dies: Dass die Ansprüche marginalisierter Gruppen eine Antwort bekommen und dadurch gleichsam in die Existenz gesprochen werden. Ein institutionalisiertes Responsivitätsrecht sorgt also dafür, dass sich Erfahrungen der Ohnmacht und der Sprachlosigkeit, wie wir sie in Teil I dieser Studie kennengelernt haben, für die Marginalisierten im politischen Prozess nicht einfach wiederholen, sondern die eigene Rede mit der kommunikativen Macht ausgestattet wird, eine Antwort hervorzurufen. Ein Responsivitätsrecht wird es beispielsweise rassistisch eingestellten Gruppen unmöglich machen, die Belange von Vertreter_innen des Zentralrats der Geflüchteten zu übergehen. Ähnlich werden misogyne Personen gezwungen, die Belange von Frauen zur Kenntnis zu nehmen. Ganz unabhängig davon, wie die Respondenten auf die konkreten Ansprüche reagieren, verändert sich dadurch die Ordnung des Politischen. Das Responsivitätsrecht setzt die Ansprüche der Marginalisierten in Geltung und realisiert dadurch dasjenige, was William Connolly als „kritische Responsivität“ bezeichnet hat. Diese ist jetzt allerdings nicht mehr das Resultat individueller Tugendanstrengungen der Bürger_innen, sondern ein struktureller Effekt der kommunikativen Organisation des politischen Prozesses selbst.

Man wird nun kritisch einwenden können, dass ein Responsivitätsrecht nicht auf den Akt des Sagens beschränkt werden kann, da auch die abwertende Hassrede, welche die Gleichheit des Gegenübers infrage stellt, noch als ein Akt der Antwort gelten muss. Wenn die Sprache auf diese Weise genutzt werden kann, um andere zum Verstummen zu bringen, dann darf sich ein Responsivitätsrecht freilich nicht auf den Akt des Sagens beschränken, sondern sie muss sich auch auf das Gesagte konzentrieren. Im Unterschied zur Hassrede zeichnet sich die politische Rede nun dadurch aus, dass hier die Ansprüche von anderen nicht zum Verstummen gebracht werden sollen, sondern dass auf fremde Ansprüche eingegangen wird. Das Eingehen auf fremde Ansprüche kann dabei ganz unterschiedliche Formen annehmen: Es kann sich in der Suche nach einem *Konsens* zeigen, auf den sich alle Parteien einigen können, es kann im Vorschlag eines *Kompromisses* bestehen, mit dem alle Parteien leben können, oder es kann einen Prozess der *Kontestation* eröffnen, in welchem die Streitparteien um Bei-

59 Vgl. Bernhard Waldenfels, *Antwortregister*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1994, der programmatisch festhält: „Am Anfang war die Antwort“ (Ebd., 269).

stimmung zwischen einander widerstrebenden Positionen werben. Ich werde auf die unterschiedlichen Formen der politischen Rede im nächsten Teil genauer eingehen. Entscheidend an dieser Stelle ist, dass das Responsivitätsrecht nicht nur das Recht enthält, auf Ansprüche Antworten zu erhalten, sondern auch das Recht, diese im Modus der politischen Rede zu erhalten.

Es stellt sich nun freilich die Frage, wie in jenen Fällen verfahren werden soll, in denen es zu Verletzungen des Responsivitätsrechts kommt. Um den Einfluss von politischen Gruppenvertreter_innen in solchen Fällen zu sichern, schlägt Young vor, ihnen ein „Vetorecht“ im Hinblick auf all jene politischen Maßnahmen zu verleihen, von denen sie direkt betroffen sind.⁶⁰ Dieser Vorschlag ist in der Folge auf viel Kritik gestoßen, droht er den politischen Prozess doch in eine Sackgasse zu führen. So konstatiert etwa Richard Bellamy: „Gruppenvertretung [...] kann zum Stillstand und zur Duldung eines ungerechten Status quo führen, insbesondere wenn sie durch ein Veto gestützt wird.“⁶¹ Wir können diesen Einwand so verstehen, dass das Veto-Recht politische Kommunikation nicht fördert, sondern vielmehr blockiert, da es für die Minderheit ein machtvolleres Mittel zur Verhinderung unliebsamer politischer Entscheidungen darstellt. Die Gefahr der Tyrannei der Mehrheit scheint das Vetorecht daher nur um den Preis der Gefahr der Tyrannei der Minderheit zu bannen. Diese Gefahr entsteht freilich vor allem dadurch, dass die marginalisierten Gruppen mit dem Veto ein machtvolleres politisches Blockademittel zur Durchsetzung ihrer Interessen erhalten würden, was das eingangs genannte Problem der Gegenmajorität zur Folge hätte. Um dieses Problem zu umgehen, gilt es sich auf den Grundsatz der Gewaltenteilung zu besinnen, der zufolge eine Partei nicht Kläger und Richter in eins sein sollte. Die Ausübung und der Schutz von Responsivitätsrechten müssen daher klar voneinander getrennt werden. Entsprechend möchte ich vorschlagen, den Prozess der Responsivitätskontrolle an eine weitere Instanz zu delegieren. Wie eine solche Instanz beschaffen sein sollte, will ich im nächsten Schritt zeigen.

60 Young, „Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz“, 300.

61 Bellamy, *Liberalism and Pluralism*, 127.

Eine Institution der Responsivitätskontrolle: Das Tribunal

Einer der jüngeren Beiträge zur Diskussion über demokratische Innovationen stammt von John McCormick, der im Anschluss an Niccolò Machiavelli für die Wiederbelebung der Institution des Volkstribunats zur Kontrolle politischer Eliten plädiert.⁶² Die historische Bezugnahme auf Machiavelli mag dabei insofern verwundern, als dieser aufgrund seiner in *Il Principe* angestellten Überlegungen vor allem als Herrschaftstheoretiker bekannt ist, der nicht davor zurückschreckt, die Mittel der Lüge, Gewalt und Grausamkeit zur Sicherung von Ordnung und Stabilität zu empfehlen. Weit weniger prominent dagegen ist der Machiavelli der *Discorsi*, der es sich zur Aufgabe macht, ein Regierungssystem zu entwerfen, welches die Sicherung bürgerlicher Freiheit im Modus der Nicht-Beherrschung zum Ziel hat. Es ist das Verdienst von Theoretikern wie McCormick, diese Seite von Machiavellis Denken wieder ans Licht gebracht und für die politische Theoriebildung fruchtbar gemacht zu haben. McCormick gibt diesem Rückgang auf Machiavelli dabei eine ganz spezielle Wendung, insofern er im Anschluss an ihn die Institution des Volkstribunats wiederbeleben will.⁶³ Ich möchte diesen Vorschlag im Folgenden aufnehmen, einige seiner Probleme diskutieren und dann in den bisher entwickelten Gedankengang eingliedern, indem ich dem Tribunal die Rolle der Responsivitätskontrolle zuweise.⁶⁴

62 John P. McCormick, *Machiavellian Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press 2011; ebenso: John P. McCormick, „Contain the Wealthy and Patrol the Magistrates: Restoring Elite Accountability to Popular Government“, in: *American Political Science Review*, Jg. 100, Heft 2, 2006, 147–163.

63 Im Unterschied zu anderen neorömischen Denkern wie Pocock, Skinner, Viroli und Pettit stellt McCormick damit die anti-elitäre Haltung Machiavellis stärker heraus. Im Mittelpunkt von dessen Denken sieht er die Bewältigung des Klassenkonfliktes mittels der Institution des Volkstribunats. Vgl. John P. McCormick, „Machiavelli against Republicanism. On the Cambridge School’s ‚Guicciardinian Moments‘“, in: *Political Theory*, Jg. 31, Heft 5, 2003, 615–643.

64 Zu erwähnen ist hier, dass sich McCormick zwar selbst wiederholt in die Tradition kontestativer Demokratietheorien eingliedert (McCormick, „Contain the Wealthy and Patrol the Magistrates“, 160), gegenüber deren Ausformulierung bei Pettit jedoch an verschiedener Stelle Bedenken vorbringt. Das liegt daran, dass dieser dazu tendiert, allzu strittige Sachverhalte durch „Depolitisation“ aus seinem kontestativen Institutionengefüge auszuklammern und an Expert_innengremien zu übergeben. Machiavellis populären Republikanismus versteht McCormick als Korrektur zu einer solchen elitären Tendenz im republikanischen Denken Pettits (McCormick, *Machiavellian Democracy*, 155f.). Zur Kritik an Pettits Konzept der Depoli-

McCormick entwickelt seinen Vorschlag für ein Volkstribunat in drei Schritten. In einem ersten Schritt rekonstruiert er Machiavellis Rezeption der römischen Republik und ihrer politischen Institutionen, im zweiten Schritt nimmt er dessen eigene Reformvorschläge für die Republik Florenz in den Blick, bevor er dann in einem abschließenden Schritt daraus einen zeitgenössischen Reformvorschlag zu gewinnen versucht. Als Kennzeichen für das Denken Machiavellis in den *Discorsi* gilt ihm dabei, dass hier nicht die Tyrannei der Mehrheit, sondern umgekehrt die Tyrannei der Minderheit zum bestimmenden Thema wird. Im Gegensatz zu jenen republikanischen Entwürfen, welche ihre Aufmerksamkeit vor allem der Frage widmen, wie der politische Prozess vor der Einflussnahme der blinden Masse oder des wütenden Mobs geschützt werden kann, konzentriert sich Machiavelli auf das Problem der Verselbstständigung von politischen Eliten. Entsprechend geht die größte Gefahr für die Stabilität eines politischen Systems für ihn nicht von unten, sondern von oben aus. Während das Volk nämlich nur das Verlangen hat, „nicht beherrscht zu werden“, so Machiavelli, hat der Adel „ein starkes Verlangen zu herrschen“.⁶⁵ Es ist eben dieser Gegensatz, der dazu führt, dass im Zentrum der institutionentheoretischen Überlegungen von Machiavelli der Klassenkonflikt und seine Bewältigung stehen.

Stabilität und Prosperität der römischen Republik wurzeln für Machiavelli in dem Umstand, dass der Klassenkonflikt hier in Form des Volkstribunats eine institutionalisierte und geregelte Form erhält. Das Volkstribunat entsteht dabei als Folge der Ständekämpfe zwischen Patriziern und Plebejern, wie wir sie im letzten Teil dieser Arbeit kennengelernt hatten.⁶⁶ Im Anschluss an Rancière hatte ich diese Kämpfe dort als eine Auseinandersetzung um die Aufteilung des Sinnlichen beschrieben, bei der um die Möglichkeit des gesellschaftlichen Erscheinens gestritten wird. Den Plebejern, so hatten wir gesehen, gelang es dabei mittels der Demonstration ihrer Gleichheit von den Patriziern als legitimer Teil des Demos anerkannt zu werden. Während Rancière seine Überlegungen nun genau an dieser Stelle abbricht, beginnen diejenigen von McCormick hier. Er interessiert sich dafür, wie genau der Anteil verfasst ist, der den Plebejern nun zuge-

tisierung strittiger Sachverhalte vgl. auch Nadia Urbinati, „Unpolitical Democracy“, in: *Political Theory*, Jg. 38, Heft 1, 2010, 65–92.

65 Niccolò Machiavelli, *Discorsi. Gedanken über Politik und Staatsführung*, übers. v. Rudolf Zorn, 3. Aufl., Stuttgart: Kröner 1977, I.5, 20.

66 Vgl. Kap. 2: „Die Aufteilung des Sinnlichen“.

standen wird. Hier zeigt sich, dass die Plebejer fortan mitnichten als Gleiche behandelt werden, da sie nicht das Recht haben, für den Senat zu kandidieren und damit an den Regierungsgeschäften teilzuhaben. Ganz im Gegenteil: Der Senat bleibt weiterhin exklusiv den Patriziern vorbehalten. Die Einbeziehung der Plebejer in den politischen Prozess soll vielmehr durch eine politische Gegeninstitution gewährleistet werden: das *concilium plebis*. Dieses ist genau spiegelverkehrt zum Senat eingerichtet, insofern es den Patriziern nicht gestattet ist, an diesen Versammlungen teilzunehmen. Und die Parallele geht noch weiter: Während der Senat die Konsuln wählt, welche mit den obersten Regierungsgeschäften beauftragt sind, wählt das *concilium plebis* eine Reihe von Tribunen, um die Interessen des *populus* zu vertreten.⁶⁷ Die Volkstribune besitzen dafür vier politische Mittel: Sie sind erstens dazu berechtigt, die Freilassung all jener Plebejer einzufordern, die ohne Grund festgehalten werden; sie besitzen zweitens die Macht, politische Entscheidungsträger öffentlich wegen Amtsmissbrauchs anzuklagen; sie besitzen drittens ein Veto-Recht gegenüber den Entscheidungen des Senats und der Konsuln, um die Plebejer vor Willkürherrschaft zu schützen und dafür zu sorgen, dass ihre Anliegen im Entscheidungsprozess Berücksichtigung finden; und viertens schließlich können die Tribune mit Zustimmung des *concilium plebis* Gesetze (Plebiszite) erlassen, an die später im Zuge der Einführung der *Lex Hortensia* auch die Patrizier gebunden waren.⁶⁸ Abgesichert wird die politische Macht der Volkstribune dadurch, dass die Plebejer geschworen haben, jede Bedrohung oder Gewaltanwendung gegen sie mit dem Tod zu rächen, was ihnen einen sakrosankten Status verleiht.

Mit der Etablierung klassenspezifischer Institutionen wird die römische Republik für Machiavelli zu einer gemischten Regierungsform zwischen Monarchie (Konsuln), Aristokratie (Senat) und Demokratie (Volkstribune), in der ein jedes der Glieder sein Bestes zur Regierung beiträgt und gleichzeitig jedes andere Glied daran hindert, seine schlechtesten Eigenschaften zu entfalten. Die „Vollkommenheit“ der römischen Republik ist für ihn entsprechend gerade als Resultat ihrer „Uneinigkeit“ zu verste-

67 „In the Roman republic, the tribunate functioned as the plebeian answer to magistracies from which plebs were formally excluded initially, and then obtained only with great difficulty – it was a counter-consulate, if you will; the tribunes, in effect, counter-consuls.“ McCormick, „Contain the Wealthy and Patrol the Magistrates“, 153.

68 Ebd., 150.

hen.⁶⁹ Eine solche Uneinigkeit kann freilich so lange prekär bleiben, wie sich die Beteiligten ihrer konstitutiven Rolle nicht bewusst sind. Exemplarisch hierfür sind für Machiavelli die zweiten Ständekämpfe um 449 v.u.Z. Sie resultieren aus der Einsetzung der *Dezemviri*, dem Rat der Zehn, von denen sich sowohl die Patrizier als auch die Plebejer eine Erweiterung ihrer Macht erhofften. Beide mussten jedoch die Erfahrung machen, dass die Auflösung des institutionalisierten Gegensatzes zu Instabilität und Tyrannei führte.⁷⁰ Als es im Zuge des zweiten Auszugs der Plebejer zur Wieder Einrichtung der Ständeinstitutionen von Senat und *concilium plebis* kommt, gelingt es den Plebejern, dem Adel das Recht abzurufen, dass fortan auch Plebejer als Konsuln ernannt werden können. Bemerkenswerterweise führte das im Zuge der nächsten Wahlen jedoch nicht dazu, dass einer der Konsuln aus dem Kreise der Plebejer bestellt wurde. Vielmehr entschlossen sich die Plebejer, weiterhin Patrizier als Konsuln zu bestellen.⁷¹ Machiavelli versteht dieses Ereignis so, dass die Bürger in dem Moment, in dem sie gezwungen sind, den besten Kandidaten für das Amt der Konsuln zu wählen, zu der Einsicht kommen, dass die geeignetsten Männer für dieses Amt aus der Klasse der Patrizier stammen.⁷² Die Plebejer verzichten auf die Möglichkeit der Machtergreifung, weil sie zu der reflexiven Einsicht gekommen sind, dass die Vollkommenheit der Republik auf einem geordneten Gegeneinander der einzelnen Glieder der Gemeinschaft beruht. Und das bedeutet im konkreten Fall, den Patriziern die Macht über die Regierungsgeschäfte zu übertragen und sich selbst auf die Rolle einer Gegen-Macht zu konzentrieren.

Machiavellis Begeisterung für das politische System Roms ging so weit, dass er dieses in seiner *Denkschrift über die Reform des Staates Florenz* konzeptionell zu reproduzieren gedachte.⁷³ In dieser Schrift, die als Ratschlag an Papst Leo X. und Kardinal Giulio de' Medici sowie ihre Freunde verfasst ist, empfiehlt Machiavelli, die politischen Vertretungen

69 Machiavelli, *Discorsi*, I,2, 16.

70 Ebd., I,40, 120.

71 Ebd., I,47, 129.

72 „Als es aber seine Leute im einzelnen zu beurteilen hatte, erkannte es deren Schwächen und sah, daß keiner aus ihrer Mitte das verdiente, was es in seiner Gesamtheit zu verdienen glaubte. Es schämte sich ihrer und wandte sich wieder an die, die das Amt wirklich verdienten.“ (Ebd., I,47,130)

73 Niccolò Machiavelli, „Denkschrift über die Reform des Staates von Florenz“, in: ders., *Politische Schriften*, aus d. Ital. v. Johannes Ziegler und Franz Nikolaus Baur, hrsg. v. Herfried Münkler, Frankfurt a. M.: Fischer 1990, 347–357.

der künftigen Republik entlang von Klassengrenzen einzurichten. Als erste nennt er dabei die Mitglieder derjenigen Klasse, die „hohen Sinnes sind und die den Vorrang vor den anderen zu verdienen glauben“.⁷⁴ Diese exklusive Klasse soll in der *Signorina* zusammenkommen, in der 65 auf Lebenszeit ernannte Adelige Platz finden. Um die Männer mittleren Ranges zu befriedigen, folgt der „Rat der Erwählten“, der sich aus 200 Bürgern zusammensetzt, die ebenso auf Lebenszeit ernannt sind. Beide Gremien sollen zu Beginn durch den Papst besetzt werden, so dass dessen Gewalt in der Stadt befestigt ist. In einem dritten Schritt geht Machiavelli dann dazu über, auch für den dritten Stand die Einführung eines Gremiums vorzuschlagen, da ohne eine Befriedigung der Massen keine „dauernde Republik“ errichtet werden kann.⁷⁵ Es soll daher den „Rat des Volkes“ geben, der mit 1000 Bürgern besetzt ist. Dieser hat die Aufgabe, nach dem Ableben des Papstes die Mitglieder der *Signorina* und des Rates der Erwählten zu benennen, was ihm einen weitreichenden politischen Einfluss sichert. Glaubt man, dass Machiavelli mit dieser Form der Einflussnahme bereits eine ausreichende Teilung der Gewalten hergestellt sieht, geht man jedoch fehl. Fast wie nebenbei führt er nämlich abschließend noch eine Institution der popularen Kontrolle ein, die sich aus 16 Gonfalonieri aus den Reihen des Volkes zusammensetzt.⁷⁶ Unter ihnen darf keiner der 65 Adelige aus der *Signorina* sein, damit sichergestellt ist, dass es sich um eine klassenspezifische Vertretung handelt. Aufgabe dieser Tribune ist es, den Sitzungen der *Signorina* und des Rates der Erwählten beizuwohnen und dafür zu sorgen, dass „jedesmal, wenn sie aus Uneinigkeit nicht zu einem Beschlusse kommen oder aus Bosheit gegen das öffentliche Wohl handeln“, die Entscheidung an den nächstniedereren Rat übergeben wird.⁷⁷

Während McCormick Machiavellis Vorschlag zur Reform des Staates Florenz auf einer Linie mit dessen Rekonstruktion der römischen Republik sieht, scheint mir sein Reformvorschlag in wichtigen Details vom System der römischen Republik abzuweichen. Handelte es sich bei den Vetorechten der römischen Tribune nämlich um *suspensive* Vetorechte, welche die Macht zu einem erneuten Beschluss an das ursprüngliche Gesetzgebungs-

74 Ebd., 351.

75 Ebd., 354.

76 McCormick betont, dass diese Diskussion so subtil ist, dass sie von den meisten Kommentatoren dieser Schrift übersehen worden ist. McCormick, „Contain the Wealthy and Patrol the Magistrates“, 152.

77 Machiavelli, „Denkschrift über die Reform des Staates von Florenz“, 355.

organ zurücktransferieren, haben wir es bei den projektierten Vetorechten der florentinischen Tribune mit *devolutiven* Vetorechten zu tun, welche den Neubeschluss an die nächstuntere Instanz delegieren. Das führt dazu, dass alle politischen Regierungsangelegenheiten von oben nach unten durchsickern und zum Gegenstand des Rats des Volkes werden können. Machiavellis Konzeption des florentinischen Tribunats fällt daher nicht nur demokratischer aus als das römische Vorbild, sondern sie stellt auch die demokratische Entscheidungsmacht selbst noch einmal unter Kontrolle. Machiavelli lässt die Tribune nämlich auch dem großen Rat des Volkes beiwohnen, um zu prüfen, ob die hier getroffenen Entscheidungen zum Wohle der Öffentlichkeit ausfallen. Das hat zur Folge, dass die Florentiner Tribune nicht in erster Linie Vertreter der Interessen des Plebs sind, sondern Vertreter des Gemeinwillens. Im Unterschied zu den römischen Tribunen müssen die florentinischen Tribune daher eine epistemische Sonderstellung besitzen, die es ihnen erlaubt, Einsicht in das öffentliche Wohl zu nehmen. Kraft welcher Befähigung die Tribune in eine solchen Position gelangen, bleibt bei Machiavelli jedoch ungeklärt. Klar ist jedoch, dass sie konstitutionell eine sehr starke Stellung haben, insofern ihre Veto-Macht sich nicht nur auf die Signorina und den Rat der Erwählten, sondern auch auf den Rat des Volkes erstreckt.

Im Anschluss an Machiavellis Überlegungen schlägt McCormick eine Wiederbelebung der Institution des Volkstribunats vor. Dies scheint ihm aufgrund der Tatsache erstrebenswert, dass der Gegensatz zwischen Reich und Arm auch in unseren Gesellschaften heute noch eine bedeutende Rolle spielt, ohne jedoch einen institutionalisierten Ausdruck zu finden. McCormick spekuliert, dass dies die Folge von zwei gegenläufigen Bewegungen ist.⁷⁸ Einerseits ist die binäre Unterscheidung zwischen Arm und Reich einer Pluralität von Differenzen gewichen, die zur Folge haben, dass soziale Zugehörigkeit heute nicht mehr so stark in Begriffen der Klasse verstanden wird. Andererseits hat die von Rousseau formulierte Idee der Souveränität des Volkes dazu geführt, den Demos als ein Kollektivsubjekt zu verstehen, dessen Willen nicht weiter unterteilt werden kann. Zusammengenommen führen beide Bewegungen dazu, dass im Konstitutionalismus der Gegenwart das Nachdenken über klassenspezifische Institutionen nach und nach verschwunden ist. Dadurch gerät jedoch aus dem Blick, dass unsere Gegenwartsgesellschaften weiterhin durch starke öko-

78 Vgl. McCormick, „Contain the Wealthy and Patrol the Magistrates“, 158ff.

nomische Asymmetrien in der Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums gekennzeichnet sind. Während etwa in den USA das Einkommen der unteren fünf Prozent der Bevölkerung im Vergleich zu den oberen fünf Prozent zwischen 1947 und 1979 noch um 23% zunahm, ist es zwischen 1979 und 2007 um 59% zurückgegangen.⁷⁹ Diese Entwicklung hat uns heute in eine Situation geführt, in der 1% der amerikanischen Bevölkerung ca. 38% des Gesamtvermögens besitzen. Es ist eben diese Ungleichverteilung, auf die Bewegungen wie *Occupy* mit ihrem Slogan „We are the 99%“ aufmerksam machen wollen und welche McCormick dazu führt, die Relevanz des Klassengegensatzes auch für unsere gegenwärtigen Gesellschaften zu betonen. Gemäß der Idee von „One man, one vote“ sollten solche Ungleichverteilungen freilich keine Rolle spielen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass ökonomische und politische Privilegien eng miteinander verknüpft sind. So besitzen die Bürger_innen in Kalifornien zwar beispielsweise die Möglichkeit, mittels direktdemokratischer Praktiken Gesetzesinitiativen einzubringen und politische Amtsträger zu sanktionieren. Für den Erfolg einer solchen Initiative brauchen sie jedoch Unterschriften von ca. 400.000 Stimmberechtigten, die innerhalb von 150 Tagen eingeholt werden müssen. Ohne professionelle Unterstützung ist es daher für einfache Bürger_innen beinahe unmöglich, in diesem Zeitraum die erforderlichen Unterschriften zu sammeln. Was sich hier am Beispiel der Petitionsarbeit zeigt, setzt sich im Bereich bezahlter Lobby-, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit fort. Finanzstarke Akteure haben hier die Möglichkeit, die öffentliche Meinung mittels Agendasetting und der Präsentation von Sachverhalten zu beeinflussen. Nicht umsonst etwa sind die meisten Kandidaten im US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf entweder selbst Millionäre oder werden von solchen alimentiert. Effektiv bedeutet all dies für McCormick, dass in unserer Demokratie hinter der Fassade von Gleichheit Machtasymmetrien dafür sorgen, dass bessergestellte Individuen größeren Einfluss auf den politischen Prozess nehmen können als Normalbürger_innen.⁸⁰

79 Die Zahlen basieren auf: Graham Smith und David Owen, „Machiavellian Democratic Innovations, McCormick’s People’s Tribunate“, in: *The Good Society*, Jg. 20, Heft 2, 2011, 203–215, hier: 206.

80 „Modern popular governments are no less vulnerable than their historical antecedents to corruption, subversion, and usurpation by the wealthy.“ (John McCormick, *Machiavellian Democracy*, 2)

Um politische Machtasymmetrien auszugleichen, macht sich McCormick für die Wiederbelebung der institutionellen Gegenmacht des Volkstribunats stark. Sein Vorschlag für ein Volkstribunat gestaltet sich folgendermaßen: Es ist zusammengesetzt aus 51 Bürgerinnen, die mittels Losverfahren gewählt und für ein Jahr eingesetzt werden. Entscheidend ist dabei, dass der Lospool, aus welchem die Tribune gezogen werden, politische und ökonomische Eliten ausschließt. Alle diejenigen, die schon einmal ein offizielles politisches Amt bekleidet haben und deren Haushaltsvermögen über \$ 345.000 liegt (dieser Wert entspricht in den USA ungefähr dem Ausschluss der reichsten 10% der Bevölkerung), sind von der Lotterie ausgeschlossen.⁸¹ Die Aufgabe der Tribune besteht nun darin, fünf Tage die Woche für sechs Stunden am Tag die Geschäfte der Regierung zu studieren und zu diskutieren. Kommen sie zu dem Schluss, dass die Regierung schlecht arbeitet, stehen ihnen drei Sanktionsmaßnahmen zur Verfügung: In ihrer einjährigen Legislaturperiode können sie zunächst einmal ein Veto gegenüber einem Gesetzesvorschlag der Legislative, einem Erlass der Exekutive und einem Urteil der Judikative einlegen, worauf die entsprechende Institution ein Jahr lang nicht noch einmal die gleiche Maßnahme anstreben darf. Zweitens können die Tribune ein nationales Referendum zu einem von ihnen gewählten Thema durchführen. Zu diesem Referendum darf es keine privaten Werbemaßnahmen geben, sondern nur eine im nationalen Fernsehen ausgetragene Diskussion zwischen einem Pro- und einem Opponenten des Referendums. Der anschließende Referendumsbeschluss hat die Kraft eines Bundesgesetzes und kann nur durch eine Zweidrittelmehrheit von Parlament und Senat aufgehoben werden. Drittens schließlich haben die Tribune die Macht, in ihrer Legislaturperiode ein Amtsenthebungsverfahren gegen je einen Amtsträger der drei Gewalten einzuleiten, um diesen für schlechte Amtsführung zur Rechenschaft zu ziehen.

McCormicks Überlegungen haben in der Gegenwart eine Reihe von Fürsprechenden gefunden. So beschließt etwa Lawrence Hamilton seine Studie über Freiheit und Macht im Anschluss an McCormick mit dem Plädoyer für ein demokratisches Institutionendesign, das sich der Institution des Volkstribunats bedient.⁸² Ähnlich spricht sich auch Dirk Jörke im Anschluss an McCormick für eine Re-Demokratisierung des politischen

81 Ebd., 183.

82 Lawrence Hamilton, *Freedom is Power. Liberty Through Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press 2014, 203.

Systems mittels spezifischer Beteiligungsrechte für minderprivilegierte Gruppen aus.⁸³

Gleichwohl sind McCormicks Vorschläge nicht nur auf Zustimmung gestoßen, sondern haben auch eine Reihe von Einwänden hervorgebracht. Diese betreffen einerseits die formale Zusammensetzung der Institution und andererseits deren inhaltliche Befugnisse. Widmen wir uns zunächst dem formalen Rahmen, müssen wir feststellen, dass McCormick diesen direkt von seinen historischen Vorbildern übernommen zu haben scheint. Vom römischen Vorbild übernimmt er die Vorgabe, dass die Tribune jeweils für ein Jahr ernannt werden, von der florentinischen Republik, dass die Anzahl der Tribune bei ca. 50 liegen soll.⁸⁴ Nun liegt es freilich auf der Hand, dass beide Größen an ihren jeweiligen historischen Kontext gebunden sind und ihre Validität im Kontext moderner Massengesellschaften zu überprüfen und zu begründen wäre. Ein solche Begründung lässt McCormick jedoch vermissen. Es ist daher nur wenig verwunderlich, dass eine erste Kritik eben jene beiden Größen ins Visier nimmt, die McCormick so selbstverständlich setzt. So argumentiert etwa Andrew Rehfeld, dass eine Amtszeit von einem Jahr in den meisten Fällen nur dann für ein Amtsenthebungsverfahren oder ein nationales Referendum ausreichen würde, wenn dieses sofort nach Amtsantritt angegangen würde.⁸⁵ Insgesamt sei die Zeit des Tribunats daher zu kurz bemessen. Gleiches gilt für die Anzahl der gewählten Bürger_innen. Mit einer per Losverfahren ausgewählten Zahl von 51 Tribunen, so Rehfeld weiter, ist keine angemessene statistische Repräsentation der 90% der Bevölkerung, die McCormick im Blick hat, zu leisten. Vielmehr würde es regelmäßig zur statistischen Über- bzw. Unterrepräsentation bestimmter sozialer Gruppen in diesem Gremium kommen, da eine Durchschnittsrepräsentation erst ab einer Zahl von ca. 1000 Tribunen gewährleistet wäre.⁸⁶ Um effektiv und repräsentativ arbeiten zu können, müsste das von McCormick ins Auge gefasste Gremium daher anders verfasst sein.

83 Dirk Jörke, „Political participation, social inequalities, and special veto powers“, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Jg.19, Heft 3, 2016, 320–338.

84 McCormick, *Machiavellian Democracy*, 93 und 123.

85 Andrew Rehfeld, „Incentivize the Powerful or Empower the Poor? Thoughts on John McCormick's *Machiavellian Democracy*“, in: *The Good Society*, Jg. 20, Heft 2, 2011, 226–239, 235.

86 Ebd., 230f.

Gehen wir nun für den Moment davon aus, dass die genannten formalen und organisatorischen Rahmungsprobleme mittels Anpassungsmaßnahmen zu lösen sind, bleibt die Frage, wie überzeugend die von McCormick vorgebrachten inhaltlichen Befugnisse sind. Bezüglich der Befugnis der Tribune zur Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens hat Melissa Schwarzenberg die Sorge geäußert, dass diese zu populistischen Maßnahmen führen könnte, welche die Parlamentarier_innen davor zurückschrecken lassen, unpopuläre Entscheidungen zu fällen. Die Befugnis zur Amtsenthebung geht aus ihrer Sicht mit der Gefahr einher, einen Politikstil der wechselseitigen Dämonisierung zu fördern.⁸⁷ Mit Blick auf die Befugnis der Tribune, ein nationales Referendum zu initiieren, gibt Roger Smith zu bedenken, dass aufgrund der oben genannten Über- bzw. Unterrepräsentation von Gruppen im Tribunatsgremium die Sachverhalte, die zur nationalen Abstimmung ausgewählt werden, in der Gefahr stehen, lediglich partikulare Interessen auszudrücken.⁸⁸ Der Denominator ‚arm‘ sei schlicht nicht differenziert genug, um dafür zu sorgen, dass die Tribune die Belange aller artikulieren. Auf der Ebene des Tribunats treten somit wieder genau jene Probleme der universalen Staatsbürgerschaft auf, die ich im vorherigen Abschnitt diskutiert habe. Es ist daher nur wenig verwunderlich, dass sich auch McCormick für eine gruppenspezifische Repräsentation im Tribunatsgremium ausspricht – ohne allerdings zu erläutern, wie sich diese Idee zu derjenigen der Lotterie verhält.⁸⁹

Die weitreichendste Diskussion in der Literatur hat der Vorschlag ausgelöst, den Tribunen ein Vetorecht zu übertragen.⁹⁰ Unter Kommentator_innen besteht Einigkeit darüber, dass die Beschränkung des Vetorechts auf einen Einsatz pro Legislaturperiode die Kontrollfunktion des Tribunats unterläuft. Dieses bezieht seine Macht ja gerade daraus, dass es durch seine wiederholte Anwendungsmöglichkeit die Akteur_innen dazu nötigt, wechselseitig aufeinander einzugehen. Wo nur ein einmaliges Vetorecht herrscht, kann ein solcher Effekt nicht erzeugt werden. Es wird vielmehr

87 Melissa Schwartzberg, „The Ferocity of Hope: Accountability and the People's Tribune in Machiavellian Democracy“, in: *The Good Society*, Jg. 20, Heft 2, 2011, 216–225, 219f. In die gleiche Richtung auch: Rehfeld, „Incentivize the Powerful or Empower the Poor?“

88 Smith und Owen, „Machiavellian Democratic Innovations“, 243.

89 McCormick, *Machiavellian Democracy*, 185.

90 Rehfeld, „Incentivize the Powerful or Empower the Poor?“, Schwartzberg, „The Ferocity of Hope“; Nadia Urbinati, „Republicanism: Democratic or Popular?“, in: *The Good Society*, Jg. 20, Heft 2, 2011, 157–169.

lediglich zur Destabilisierung des politischen Prozesses führen, da für den Gesetzgeber bei einem sich jedes Jahr erneuernden Tribunal schlecht abzusehen ist, welche Gesetzesvorhaben genau auf ein Veto stoßen werden.⁹¹ Was in einem Jahr per Veto verhindert wird, kann im nächsten Jahr aufgrund der Neuzusammensetzung des Tribunats unbeanstandet bleiben. Das Tribunal stellt für den Gesetzgeber keinen stabilen und berechenbaren Handlungspartner dar, sondern vielmehr eine unberechenbare Störquelle.⁹² Das einmalige Vetorecht hat daher nicht den Effekt, die unterschiedlichen Parteien zusammenzuführen, sondern es stärkt vielmehr den Anreiz zur Übervorteilung. So kann der Gesetzgeber versuchen, die Vetomacht der Tribune dadurch zu umgehen, dass er eine Gesetzesvorlage in möglichst viele Einzelgesetze aufspaltet oder ein so provokantes Gesetz formuliert, dass die Tribune genötigt sind, hierfür ihr Veto zu verbrauchen, was ihm dann für den Rest der Legislaturperiode freie Hand lässt. Kurz und gut: McCormicks Beschränkung des Vetos auf seinen einmaligen Einsatz läuft dem Zweck der Ermöglichung wechselseitiger Kommunikation zuwider.

Führt man sich diese Einwände vor Augen, stellt sich die Frage, wo wir nach diesen Überlegungen mit der Institution des Volkstribunats stehen. Zunächst ist festzuhalten, dass sich in McCormicks Tribunal verschiedene Motive vermischen. Während Veto und Amtsenthebung dem System der Kontrolle angehören, ist die Möglichkeit zur Initiierung von Referenden Teil eines Systems der Einflussnahme. Eine solche Einflussnahme muss bei McCormick freilich nur deshalb gesichert werden, weil er die elitäre Struktur des politischen Systems als gegeben voraussetzt.⁹³ Im Gegensatz dazu habe ich hier einen partizipativen Ansatz verfolgt, welcher mittels politischer Gruppenvertretung die gleiche Einflussnahme aller sozialer Gruppen gewährleisten soll. An die Stelle der gesellschaftlichen Gegensätze von Arm und Reich ist dabei die Pluralität von Differenzen moderner Gesellschaften getreten, welche zwar auch die Forderung zur Gruppenrepräsentation von Armen enthalten kann, sich jedoch darauf nicht beschränkt. Gehen wir in der Folge davon aus, dass die Möglichkeit zur Einbringung von Gesetzen in den Händen der Legislative bleiben sollte, bleiben für die Tribune ihre Kontrollbefugnisse (Veto und Amtsenthebung) übrig. Ich will mich dabei vor allem auf das Vetorecht konzentrieren und der Frage nachgehen, in welcher Form die Tribune dieses ausüben sollten.

91 Rehfeld, „Incentivize the Powerful or Empower the Poor?“, 235.

92 Ebd., 234.

93 So argumentiert auch Urbinati, „Republicanism: Democratic or Popular?“, 163f.

Im dem von McCormick befürworteten römischen Modell des Tribunats, so hatten wir gesehen, haben die Tribune die Aufgabe, die Interessen der plebejischen Volksversammlung zu vertreten und entsprechend eine Gegen-Macht zum Senat zu bilden. Tribune sind in diesem Modell Teil einer der beiden Streitparteien. Anders dagegen, so hatte ich gezeigt, verhält es sich in dem von Machiavelli präsentierten florentinischen Modell. Aufgabe der Tribune ist es hier, als Vertreter des öffentlichen Wohls zu fungieren und als ausgleichende Macht zwischen der Macht der *grandi* und der Gegen-Macht des *popolo* zu fungieren. Entsprechend sind sie in diesem Modell nicht Teil der beiden Streitparteien, sondern sie stehen über ihnen. Die Vetomacht der Tribune kommt im ersten Fall entsprechend überall dort ins Spiel, wo die Regierenden gegen die partikularen Interessen der Bürger_innen verstoßen, während sie im zweiten Fall überall dort ins Spiel kommt, wo die Regierenden nicht im Sinne des Allgemeinwohls handeln. Beide Veto-Konzeptionen scheinen mir für eine Reaktualisierung der Institution des Volkstribunats unbrauchbar. Die römische Konzeption setzt die Vorstellung eines ständisch gegliederten politischen Systems voraus, in welchem die Bürger_innen von vornherein von der legislativen Macht ausgeschlossen sind und ist daher nicht mit der Konzeption einer starken Demokratie, wie ich sie im letzten Kapitel entwickelt habe, zu vereinbaren. Die florentinische Konzeption setzt dagegen eine übergreifende Vorstellung des öffentlichen Wohls voraus, von dem gerade in modernen Gesellschaften mit ihren divergierenden Vorstellungen vom guten Leben unklar ist, worin genau es bestehen soll. Das Scheitern beider Modelle bedeutet jedoch nicht, dass wir die Idee des Volkstribunats gänzlich aufgeben müssten, vielmehr besteht die Aufgabe darin, das florentinische Modell unter den Bedingungen unserer Gegenwart neu zu formulieren.

Eine solche Neuformulierung kann an das im letzten Abschnitt entwickelte Konzept der Responsivitätsrechte anschließen. Dieses bestand darin, die Einflussnahme marginalisierter Stimmen im politischen Prozess dadurch zu sichern, dass politische Akteur_innen im Zuge parlamentarischer Gruppenrepräsentation gesicherte Möglichkeiten zur Artikulation ihrer *Ansprüche* haben und andere politische Gruppierungen verpflichtet sind, auf die von ihnen vorgebrachten Vorschläge, Einwände und Bedenken eine *Antwort* zu geben. Im Anschluss an Machiavellis Konzeption des florentinischen Tribunats würde die Aufgabe eines zeitgenössischen Tribunats nun darin bestehen, sicherzustellen, dass politische Auseinandersetzungen im Sinne des Gemeinwohls geführt werden – mit dem entscheidenden Unterschied, dass hier kein substantieller Begriff des Gemeinwohls mehr vorausgesetzt wird, zu dem die Tribune exklusiven Zugang

hätten, sondern ein kontestativer Begriff, der sich erst in der politischen Auseinandersetzung herauskristallisieren muss. Entsprechend haben die Tribune nicht über das Gemeinwohl zu wachen, sondern über die Verfahren, in deren Zuge unterschiedliche Vorstellungen des Gemeinwohls miteinander konfrontiert werden. Gegenstand tribunaler Kontrolle ist daher nicht diese oder jene Vorstellung vom Guten, sondern das Wechselspiel von Rede und Antwort, in welchem die politischen Akteur_innen um eine solche Vorstellung streiten. Für eine solche Responsivitätskontrolle könnte dem Tribunat ähnlich wie heutigen Parlamentspräsident_innen die Macht zustehen, das Wort zu erteilen oder zu entziehen, Ermahnungen auszusprechen oder Parlamentarier_innen bei schwerwiegendem kommunikativem Fehlverhalten temporär zu suspendieren.⁹⁴ Im losen Anschluss an die florentinische Konzeption des Tribunats könnte man sogar so weit gehen, die Volkstribune mit einem suspensiven Vetorecht auszustatten. Dieses könnte überall dort zum Einsatz gebracht werden, wo politische Entscheidungen nicht das Resultat von kommunikativen Auseinandersetzungen, sondern von strategischer Durchsetzungsakten sind. Das suspensive Veto vermag das Problem der Gegenmajorität dabei auf eine produktive Weise aufzulösen: Es stellt den politischen Prozess nicht still, vielmehr zwingt es die politisch Handelnden dazu, mit kommunikativen Mitteln aufeinander Bezug zu nehmen. Ziel ist es, der Verselbstständigung des politischen Prozesses in einen Wettkampf vorzubeugen, in welchem die andere Partei nur noch als zu überwindende Gegnerin in den Blick kommt. Tribunale Responsivitätskontrolle hat – so lässt sich im Anschluss an eine Begriffsbildung von Chantal Mouffe formulieren – die Aufgabe dafür zu sorgen, dass Agonismus nicht in Antagonismus umkippt, und der politische Prozess die Form eines Redewettstreits beibehält, in dem beide Seiten aufeinander bezogen sind.⁹⁵

Der Vorschlag von McCormick ist mit diesem neuen Zuschnitt der Funktion des Volkstribunats freilich substantiell abgeändert. Die Volkstribune würden jetzt nämlich nicht mehr im Modus der Stellvertretung agie-

94 Zum Rederecht im Bundestag vgl. Johann Christoph Besch, „Rederecht und Redeordnung“, in: Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh (Hg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, New York: de Gruyter 1989, 939–959.

95 „Als Hauptaufgabe der Demokratie könnte man die Umwandlung des Antagonismus in Agonismus ansehen.“ (Mouffe, Chantal: *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, aus d. Engl. v. Niels Neumeier, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2007, 30)

ren, um die Interessen der einfachen Bürger_innen gegen die Eliten zu verteidigen, sondern ihre Aufgabe wäre es, politische Auseinandersetzungen von einem dritten Standpunkt aus auf ihre Responsivität hin zu prüfen. Wenn die Tribune nun aber selbst keine Streitpartei darstellen, sondern eine dritte Instanz bilden, welche die Streitparteien aufeinander beziehen soll, empfiehlt es sich, dass ihre Zusammensetzung anders beschaffen ist als diejenige der politischen Gremien, über die sie wachen. McCormicks Vorschlag, so hatten wir gesehen, bestand darin, die Tribune per Losverfahren aus jenen 90% der Bevölkerung zu rekrutieren, die er zum *populus* rechnet. Dies entsprang dem Anliegen, einer Verselbstständigung politischer Eliten vorzubeugen. Eben dieses Anliegen ist in dem von mir vorgeschlagenen kontestativen Modell nun aber bereits durch die Institution der politischen Gruppenvertretung gesichert. Das eröffnet uns die Möglichkeit, das Tribunat weniger unter dem Gesichtspunkt sozialer Diversität als demjenigen fachlicher Kompetenz zu betrachten. Das erscheint mir in diesem Fall auch angemessen, weil die Tribune im Unterschied zu einfachen Bürger_innen nicht nur kommunikative Kompetenzen besitzen sollten, welche sie zur politischen Kontestation befähigen, sondern ebenso kommunikative Meta-Kompetenzen, mit deren Hilfe sie auf den kommunikativen Prozess reflektieren und diesen beurteilen sollen.

Weil die Tribune im Zuge einer solchen Beurteilung jedoch notwendig selbst wieder einen bestimmten Begriff politischer Kommunikation voraussetzen müssen, drohen wir an dieser Stelle in Probleme zu geraten. Denn was als politische Kommunikation zählt, entpuppt sich ja selbst wieder als eine politische Frage. Umstritten ist zwischen politischen Parteien nämlich sowohl die Frage, welche Formen von Argumenten zum politischen Streit zugelassen werden sollen, als auch ob logischen und ästhetischen Erkenntnisformen der gleiche Rang zukommt und wo persuasive Rede endet und manipulative Rhetorik beginnt. Das Volkstribunat darf entsprechend nicht als eine Instanz verstanden werden, die gleichsam von einem überparteilichen Standpunkt aus darüber entscheidet, welche Spielzüge in kommunikativen Auseinandersetzungen legitim sind und welche nicht, sondern es muss als eine Instanz verstanden werden, die selbst politischen Charakter hat. Damit drohen wir aber in einen Begründungsregress zu geraten: Wenn das Volkstribunat nämlich bei der Kontrolle der politischen Kommunikation selbst einen politisch geprägten Begriff der Kommunikation in Anschlag bringen muss, wer wacht dann über das Volkstribunat? An dieser Stelle verweist uns die republikanische Position auf die im ersten Teil dieser Studie entwickelte radikaldemokratische Position zurück. Deren Betonung des Kontingenzcharakters der politischen Ordnung

macht nämlich deutlich, dass die Begriffe, in denen wir unsere Welt beschreiben, situierte Begriffe sind. Entsprechend hatten es sich radikal-demokratische Formen des Protesthandelns zur Aufgabe gemacht, die Grenzen des Sag- und Sichtbaren in einem Gemeinwesen zum Gegenstand zu machen und neu zu verhandeln. Eben solche Aushandlungsprozesse scheinen mir nun auch dazu geeignet zu sein, dafür zu sorgen, dass der Begriff der politischen Kommunikation, wie er vom Volkstribunat in Anschlag gebracht wird, als politischer Begriff transparent gehalten und vor seiner Reifizierung geschützt wird. Der Streit um das Kratos verweist uns so zurück auf den Streit um die gemeinsame Welt des Demos und die Praktiken der demonstrativen Kritik.

Eine Institution der Bestreitung: Der Multikameralismus

Ein klassisches Mittel politischer Kontestation stellt der Bikameralismus dar.⁹⁶ Sein Ursprung wird zumeist auf die englische Verfassung zurückgeführt, in der sich im Mittelalter nach und nach ein Zweikammernsystem herausgebildet hat, in dem die erste Kammer – das *House of Commons* – sich aus gewählten Vertretern zusammensetzt, während die zweite Kammer – das *House of Lords* – dem Adel vorbehalten ist. Bereits Montesquieu betont in seiner Analyse der englischen Verfassung, dass die zweite Kammer hier als „ausgleichende Gewalt“ wirkt.⁹⁷ Den Adel sieht er für eine solche Aufgabe besonders gut geeignet, da er sich durch „Bescheidenheit und Einfachheit der Sitten“ auszeichnet.⁹⁸ Dadurch ist er in ausgezeichneter Weise dazu in der Lage, die Regierung zu Maß und Mitte anzuleiten. Um ihrer Stimme Gewicht zu verliehen, besitzt die zweite Kammer ein Vetorecht, mit der sie Beschlüsse der ersten Kammer für nichtig erklären kann. Eigene positive Gesetzgebungsbefugnisse sind hier für die zweite Kammer nicht vorgesehen, damit die zweite Kammer ihrerseits nicht zum selbstsüchtigen Handeln im Sinne der eigenen Sonderinteressen verführt wird. Historisch besteht die Aufgabe der zweiten Kammer also darin, für Ausgleich und Mäßigung zu sorgen.

96 Vgl. hierzu: Gisela Riescher, Sabine Ruß und Christoph Haas (Hg.), *Zweite Kammern*, München: Oldenbourg 2000.

97 Montesquieu, Charles Baron de Secondat: *Vom Geist der Gesetze*, Berlin: De Gruyter 1950, 135.

98 Ebd., 105.

Das englische Modell des Bikameralismus hat insbesondere auf die amerikanische Verfassung großen Einfluss ausgeübt. Deutlich wird das dort, wo die Gründerväter der amerikanischen Verfassung auf die einhegung der Kraft des Senats hinweisen. James Madison hebt zwei Gefahren hervor, denen der Senat entgegenwirken soll: Erstens laufen die Regierenden des Repräsentantenhauses stets Gefahr, ihren Wahlversprechen untreu zu werden und sich in ihrer Entscheidungsfindung von Sonderinteressen leiten zu lassen.⁹⁹ Zweitens besteht die Möglichkeit, so Madison, dass sich das Repräsentantenhaus von spontanen und leidenschaftlichen Gefühlen hinwegreißen und zu irrationalen Entscheidungen verführen lässt.¹⁰⁰ Die politische Rolle des Senats besteht entsprechend darin, das Repräsentantenhaus in seinem Tun zu kontrollieren und vor Korruption zu schützen. Freilich nun ändert sich mit der amerikanischen Verfassung ein wichtiges Moment gegenüber der englischen: die Zusammensetzung der zweiten Kammern. Das hat seinen Grund nicht einfach darin, dass die im Entstehen begriffene Nation von einem anti-aristokratischen Ideal der Gleichheit getragen war, sondern vielmehr darin, dass der Bikameralismus hier in das System des Föderalismus eingelassen ist. Der dem Parlament zur Seite gestellte Senat soll nicht mehr der Einflussnahme traditioneller Eliten dienen, sondern im Zuge des föderalen Systems dafür sorgen, dass die Meinungen der untergeordneten Stufe, auf der übergeordneten Ebene repräsentiert sind. Daher entsendet jeder Gliedstaat zwei Senator_innen mit dem Auftrag, darüber zu wachen, dass die spezifischen Interessen ihrer jeweiligen territorialen Einheit von der Regierung mitbedacht werden. Die Geschäfte des Parlaments werden hier also nicht mehr aus der Perspektive eines tugendhaften Dritten in den Blick genommen, sondern aus der parteilichen Perspektive der untergeordneten Ebene.

-
- 99 „First, it is a misfortune incident to republican government, though to a less degree than to other government, that those who administer it may forget their obligations to their constituents, and prove unfaithful to their important trust.“ (Alexander Hamilton, James Madison und John Jay, *The Federalist Papers*, hrsg. v. Michael A. Genovese, New York: Palgrave Macmillan 2009, Federalist No. 62, 161)
- 100 „Second, the necessity of a senate is not less indicated by the propensity of all single and numerous assemblies to yield to the impulse of sudden and violent passions, and to be seduced by factious leaders into intemperate and pernicious resolutions.“ (Hamilton, Madison und Jay, *Federalist Papers*, Federalist No. 62, 161)

Aufgabe des Bikameralismus ist es hier nicht mehr für Mitte, Maß und Ausgleich zu sorgen, sondern vielmehr zu kontrollieren, dass die jeweils eigenen Interessen und Meinungen Berücksichtigung finden. Eine solche Kontrolle ist notwendig, da die autotelische Funktionslogik der jeweiligen Regierungseinheit (hier des nationalen Parlaments) auch bei bestem Wissen und Gewissen schnell dazu führt, dass die politischen Ansprüche der untergeordneten Ebene nicht ausreichend berücksichtigt werden. Eine Dynamik, die im föderalen System, in der es zu einer Aufteilung der Aufgaben der jeweiligen Regierungsebenen kommt, noch einmal verstärkt wird. Gerade in föderalen Systemen bedarf es daher einer Kontrollinstanz, welche die Möglichkeit hat, die Entscheidungen der übergeordneten Ebene zu bestreiten und herauszufordern.

Im Fall einer föderalen Republik der Räte spitzt sich diese Notwendigkeit noch weiter zu. Während der klassische Föderalismus gemeinhin nur zwei Ebenen kennt, würde eine Republik der Räte mehrere Ebenen umfassen. Damit taucht die Frage auf, wie das System der Gegen-Macht hier zu strukturieren wäre. Durch die Vertretung der jeweils unteren Ebene auf allen übergeordneten Ebenen würde ja ein komplexes multikamerales System entstehen. Nun scheint mir allerdings, dass diese Idee eines Multikameralismus gar nicht so weit von bestehenden politischen Strukturen entfernt zu sein scheint. Exemplarisch lässt sich das an den Multi-Level-Governance-Strukturen der BRD festmachen: Nicht nur bestehen hier mit Gemeinderat, Kreistag, Landtag und Bundestag vier Regierungsebenen, zugleich auch sind diese mittels unterschiedlicher Repräsentationsmechanismen auch auf den jeweils höheren Stufen als kollektive Einheiten gegenwärtig: So sind die Kommunen auf den übergeordneten Ebenen von Kreis, Land und Bund mittels Städte- und Gemeindebund vertreten, die Kreise auf der Ebene der Länder und des Bundes mittels des Deutschen Landkreistags repräsentiert und die Länder wiederum sind auf Bundesebene durch Landesvertretungen präsent.

Würde man nun versuchen wollen, diese losen Multi-Governance-Strukturen in ein geregelteres System des Multikameralismus zu überführen, in welchem die untergeordneten Ebenen die verbürgte Möglichkeit hätten, die Entscheidungen der übergeordneten Ebenen zu blockieren oder zu annullieren, würde man vor jenem Problem stehen, dass Fritz Scharpf bereits

in den 1970er Jahren als „Politikverflechtungsfälle“ bezeichnet hat.¹⁰¹ Diese Fälle entstehen dann, wenn eine mehrere Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur einerseits „aus ihrer institutionellen Logik heraus systemisch ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt“ und andererseits „unfähig ist, die institutionellen Rahmenbedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern“.¹⁰²

Der föderale Bikameralismus scheint nun besonders anfällig dafür zu sein, in die Politikverflechtungsfälle zu geraten. Der konstitutionstheoretisch gewollte Gegensatz zwischen den Kammern spitzt sich nämlich dort negativ zu, wo die untergeordneten politischen Ebenen sich in erster Linie an der Erhaltung und Erweiterung ihrer Interessen orientieren. Ein solcher Interessengegensatz kann dazu führen, dass politische Entscheidungskonflikte nicht mittels kommunikativen Streitschlichtungsverfahrens, sondern mittels Bargaining-Verfahren entschieden werden, da letztere eine weniger anspruchsvolle Form der Konfliktlösung sind. Während gemeinsames Problemlösen die wechselseitige Verpflichtung auf ein Gemeinwohl voraussetzt, in dessen Zuge die Einzelnen auch dazu bereit sind, Nachteile in Kauf zu nehmen, orientiert sich das Bargaining-Modell allein am rational-egoistischen Eigeninteresse der Individuen. Der zu erwartende Nutzen einer Einigung muss daher mindestens ebenso groß sein wie der bei Nicht-Einigung erwartete.¹⁰³ Wo alle Akteur_innen sich aber nur an ihren je eigenen Partikularinteressen orientieren, kommt es – ganz im Sinne des Gefangenen-Dilemmas der rational choice theory – zu suboptimalen Ergebnissen. Wird die politische Auseinandersetzung vom Bargaining-Modus bestimmt, leidet entsprechend die Gemeinwohlorientierung des ganzen politischen Systems. Bikameralismus kann deshalb nicht nur zu einem kooperativen Miteinander, sondern auch zu einem destruktiven Gegeneinander führen. Zur Falle im Sinne von Scharpf wird ein solches Gegeneinander dort, wo Entscheidungen in der zweiten Kammer mit qualifizierten Mehrheiten getroffen werden müssen. Mit zunehmender Regelungsdichte bedeutet Nicht-Einigung im politischen System nämlich nicht den Rück-

101 Vgl. Fritz Scharpf, Bernd Reissert und Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg: Scriptor 1976; sowie aktueller: Sabine Kropp, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden: Springer 2010.

102 Fritz Scharpf, „Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 26, 1985, S. 323–356, hier: 350.

103 Ebd., 340.

fall auf eine Stufe der Regelfreiheit, sondern vielmehr das Weitergelten früher festgesetzter Beschlüsse.¹⁰⁴ Wo solche Beschlüsse aber aufgrund externer Dynamiken neue Lösungen erfordern, geht die politische Blockade mit der Privilegierung der durch den Status quo Begünstigten einher. Weil diese gemäß der Bargaining-Logik kein Interesse an der Abgabe von Privilegien haben, wird eine Selbsttransformation des politischen Systems verhindert. In solchen Fällen schnappt die Politikverflechtungsfalle zu: Es werden sowohl suboptimale Politikergebnisse erzielt als auch Transformationen des Status quo verhindert. Freilich nun setzt das Zuschnappen der Politikverflechtungsfalle von Anfang an voraus, dass die kommunikative Schlichtung des Streits zwischen den verschiedenen Kammern scheitert. Das Problem der Politikverflechtung, wie es von Scharpf formuliert worden ist, verschwindet daher in dem Maße, wie es gelingt, politische Aushandlungsprozesse auch unter Bedingungen von tiefen Meinungsverschiedenheiten kommunikativ zu gestalten. Wie das gelingen kann, möchte ich im nächsten Schritt anhand der Institution des Schiedsgerichts zeigen.

Eine Institution der Streitschlichtung: Das Schiedsgericht

Während sich Meinungsverschiedenheiten in politischen Gremien letztlich mit dem Mittel des Mehrheitsentscheids auflösen lassen, ist eine solche Möglichkeit zwischen bikameralen Institutionen nicht möglich. Entsprechend stehen wir vor der Frage, wie einer Arretierung des politischen Prozesses durch tiefe Meinungsverschiedenheiten im bikameralen System vorgebeugt werden kann. Die Verfassungen vieler bestehender politischer Gemeinwesen sehen für diesen Fall die Einsetzung einer Schlichtungsinstanz vor. An diese Tradition anschließend möchte ich im Folgenden zwei bestehende Konzepte der politischen Streitschlichtung vorstellen, um dann in einem dritten Schritt mit dem Schiedsgericht ein eigenständiges Konzept zur Streitschlichtung für eine Republik der Räte vorzuschlagen.

Die für unsere Gegenwart bedeutsame Geschichte von Streitschlichtungsinstitutionen beginnt im 18. Jahrhundert mit der Amerikanischen Revolution. Zur Verhinderung politischer Blockaden zwischen Repräsentantenhaus und Senat beschloss der amerikanische Kongress eine Geschäftsordnung, welche in politischen Streitfällen zwischen beiden Kammern die

104 Ebd., 337.

Einrichtung von so genannten „Conference Committees“ vorsieht.¹⁰⁵ Diese Committees werden immer dann einberufen, wenn sich beide Kammern nicht auf einen gemeinsamen Gesetzesvorschlag einigen können. Dieser wird normalerweise im Zuge eines so genannten Navette-Verfahrens zu erzielen versucht, in dem jede der beiden Kammern eine Gesetzesvorlage mit Ergänzungen und Änderungen versieht und der jeweils anderen zur Billigung vorlegt. Führt dieser Prozess nicht zum Erfolg, weil sich die Parteien nicht einig werden können, wird ein Conference Committee zur Streitschlichtung einberufen. Dieses Gremium ist kein dauerhafter Ausschuss mit ständigen Mitgliedern, sondern es wird ad hoc für jede einzelne Verhandlungssache neu gebildet. Jede der beiden Kammern entsendet dabei eine variable Zahl von Mitgliedern, die Fachkompetenz für die jeweiligen Entscheidungsmaterien besitzen. Conference Committees sind daher in erster Linie Expert_innenausschüsse. Damit sich im Streitschlichtungsverfahren diese Expertise gegenüber parteitaktischen Erwägungen auch wirklich durchsetzen kann, tagen die Gremien normalerweise unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Die von ihnen entwickelten Kompromissvorschläge werden in der Folge sowohl dem Repräsentantenhaus als auch dem Senat vorgelegt, und nur dann verabschiedet, wenn sie eine mehrheitliche Zustimmung finden. Um Nachverhandlungen und ein erneutes Aufflammen des Streits zu vermeiden, kann dabei nur über den Kompromissvorschlag als Ganzes und nicht über seine Einzelelemente abgestimmt werden.

Die US-amerikanischen Conference Committees haben als Vorbild bei der Einrichtung des deutschen Vermittlungsausschusses gedient.¹⁰⁶ Während die Institution des Conference Committees in den USA nicht verfassungsrechtlich verankert ist, sondern lediglich in der Geschäftsordnung des Kongresses festgeschrieben ist, wird die Einberufung des Vermittlungsausschusses durch Art. 77 Abs. 2 GG geregelt. Dieser kann im Falle von Einspruchsgesetzen vom Bundesrat, im Fall von Zustimmungsgesetzen von Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung einberufen werden. Der Vermittlungsausschuss ist dabei aus gleichstarken Gruppen von Bundesrat und Bundestag zusammengesetzt. Genau wie beim US-

105 Einen instruktiven Überblick bietet immer noch Ekkehart Hasselsweiler, *Der Vermittlungsausschuß. Verfassungsgrundlagen und Staatspraxis*, Berlin: Duncker & Humblot 1981, Teil 1; sowie: Jan Elsner, *Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren*, Wiesbaden: Springer 2017, Teil 1.

106 Ebd., 17f.

amerikanischen Vorbild kommt ihm die Aufgabe zu, einen Vermittlungsvorschlag zu erarbeiten, der dann anschließend sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat mehrheitlich verabschiedet werden muss, um Geltung zu erlangen. Im Unterschied zum US-amerikanischen Modell handelt es sich beim Vermittlungsausschuss nicht um ein anlassbezogenes, sondern um ein dauerhaftes Gremium mit ständigen Mitgliedern. Durch die langfristig angelegte Arbeit soll es den Mitgliedern möglich werden, ein Vertrauensverhältnis zueinander aufzubauen, das verhindert, dass Einigungsvorschläge allein durch temporäre strategische Verhandlungstaktiken erzielt werden. Unterstützt wird dieser Vermittlungsmodus wiederum durch die Tatsache, dass der Vermittlungsausschuss nicht-öffentlich tagt: Jenseits parteilicher, verbandlicher und öffentlicher Einflussnahme sollen so möglichst sachgeleitete Vermittlungsvorschläge zur Lösung politischer Streitigkeiten entstehen.

Auch wenn die Institutionen des Vermittlungsausschusses in den USA und Deutschland ganz ähnlich gestaltet sind, stehen hinter ihnen doch zwei unterschiedliche Modelle der Streitschlichtung. Während der Vermittlungsausschuss im US-amerikanischen Modell unterschiedliche Interessen abwägen und einen für alle Parteien annehmbaren *Kompromiss* hervorbringen soll, steht im bundesdeutschen Modell die Überwindung von Differenzen und die Hervorbringung eines übergreifenden *Konsens* im Zentrum.¹⁰⁷ Hinter den zwei unterschiedlichen nationalen Institutionen verbergen sich freilich zwei demokratietheoretische Modelle: das Wettbewerbsmodell der Demokratie in der Tradition Schumpeters auf der einen und das Deliberationsmodell der Demokratie in der Tradition von Haber-

107 Zur Deutung der amerikanischen Conference Committees als Orten der Verhandlungsstrategie vgl. John Manley, *The Politics of Finance*, Boston: Little-Brown 1970, der festhält: „The overriding ethic of the Conference Committee is one of bargaining, give-and-take, compromise, horse-trading, conciliation, and malleability by all concerned.“ (ebd. 271); sowie: Ross Hickey, „Bicameral Bargaining and Federation Formation“, in: *Public Choice*, Jg. 154, 2013, 217–241. Zur Auslegung des Vermittlungsausschusses als Deliberationsorgan vgl. Markus Spörndli, *Diskurs und Entscheidung. Eine empirische Analyse kommunikativen Handelns im deutschen Vermittlungsausschuss*, Wiesbaden: Springer VS 2004, sowie: Roland Lhotta, „Konsens und Konkurrenz in der konstitutionellen Ökonomie bikameraler Verhandlungsdemokratie: Der Vermittlungsausschuss als effiziente Institution politischer Deliberation“, in: Everhard Holtmann und Helmut Voelzkow (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: Springer 2000, 79–104.

mas auf der anderen Seite. Mit ihnen verbunden sind zwei unterschiedliche Modelle der Rationalität. Im ersten Fall haben wir es mit einer ökonomischen Verhandlungsrationalität zu tun, im zweiten Fall mit einer kommunikativen Aushandlungsrationalität. Ekkehart Hasselsweiler hat erstere in seiner einschlägigen Studie folgendermaßen beschrieben: „Der Kompromiß, wie ihn der Vermittlungsausschuß finden soll, muß jeder Streitpartei das Gefühl geben, sich in den ihr wichtigen Punkten zumindest prinzipiell behauptet und nur in Fragen von nachgeordneter Wichtigkeit Zugeständnisse gemacht zu haben. Wo ein Verzicht auf wesentliche Positionen unabdingbar ist, muss jede Seite gleich große Opfer erbringen. [...] Die Beteiligten müssen für jede erbrachte Konzession auch ein entsprechend gewichtiges Nachgeben der anderen Seite erreicht haben.“¹⁰⁸ Deutlich wird hier, dass dort, wo es als Ziel des Vermittlungsausschusses betrachtet wird, Kompromissvorschläge hervorzubringen, Mechanismen des *bargaining* vorherrschen. Die politische Kunst besteht hier darin, auf dem Wege von Kompensations- und Koppelgeschäften den jeweils besten *deal* für die eigene Seite herauszuschlagen. Zu Konzessionen sind die Beteiligten hier also nur deshalb bereit, weil mittels ihrer die jeweils andere Partei ihrerseits zu Zugeständnissen bewegt werden kann. Das wechselseitige Aufeinander-Zugehen geht hier also nicht mit einem Abrücken von der eigenen politischen Position einher, sondern ist einem pragmatischen Impuls geschuldet. Anders dagegen verhält es sich im deliberativen Politikmodell: Kommunikative Auseinandersetzungen zielen auf einen Einstellungswandel der Beteiligten ab. Mittels des Appells an Geltungsansprüche soll die jeweils andere Partei von der besseren Qualität der eigenen politischen Position überzeugt werden. Entsprechend wird der Vermittlungsausschuss daher auch als Organ der „Differenzbereinigung“ bezeichnet.¹⁰⁹ Während im wettbewerblichen Modell politische Differenzen lediglich temporär überbrückt werden sollen, ist das Ziel des deliberativen Modells, diese dauerhaft zu überwinden. Freilich nun zeigt sich in der Praxis, dass es in vielen politischen Streitfragen nicht die eine beste Lösung gibt, sondern eine Vielzahl von möglichen Lösungen. In solchen Fällen wird ein übergreifender Konsens gerade nicht möglich sein. John Dryzek hat entsprechend darauf hingewiesen, dass auch im deliberativen Modell nicht

108 Hasselsweiler, *Der Vermittlungsausschuss*, 36.

109 Vgl. mit Blick auf die Schweiz: Elsner, *Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses*, 196.

alle Zwistigkeiten überkommen werden können.¹¹⁰ Gleichwohl betont er, dass deliberative Diskurse zu einem informierten Kompromiss führen können, in welchem unterschiedliche Parteien einer bestimmten Problemlösung aus unterschiedlichen Gründen zustimmen.¹¹¹ Vom bloßen Verhandlungskompromiss unterscheidet sich ein solcher Aushandlungskompromiss dadurch, dass er nicht auf einem bloßem *power play* beruht, sondern an der Praxis der Kommunikabilität festhält.

Bei aller Unterschiedlichkeit in der Ausgestaltung teilen die ökonomische und deliberative Demokratietheorie eine gemeinsame Grundannahme: Politischer Streit soll hier wie dort mittels Vermittlung geschlichtet werden. Zu den klassischen Streitschlichtungsmethoden zählt von alters her neben der *Vermittlungsidee* aber ebenso die *Schiedsidee*.¹¹² Diese besteht darin, dass sich zwei Streitparteien darauf einigen, zur Schlichtung ihres Streits einen Dritten zum Schiedsrichter zu bestellen und sich dessen Schiedsspruch zu unterwerfen.¹¹³ Im Anschluss daran, möchte ich die Einrichtung eines föderalen Schiedsgerichts zur Auflösung der föderalen Herausforderung vorschlagen. Im Unterschied zum Vermittlungsausschuss, welcher auf einen Ausgleich zielt, bei dem sich die Streitparteien gleichsam in einer noch unbestimmten Mitte treffen, zielt die Einrichtung eines föderalen Schiedsgerichts darauf, eine ins Stocken geratene Auseinandersetzung wieder in Bewegung zu bringen und einer Entscheidung zuzuführen: Der Streit soll hier nicht dadurch aufgelöst werden, dass sich die Streitparteien im Zuge von Zugeständnissen immer weiter annähern, sondern dadurch, dass ihre Auseinandersetzung in einer von einer dritten Partei gesetzten Ordnung ausgetragen wird. Georg Simmel hat das Recht als eine solche dritte Ordnung verstanden. Der Rechtsstreit gilt ihm daher

110 John Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford: Oxford University Press 2000, 47.

111 Ebd., 170.

112 Vladimir Kaščeev, „Schiedsgericht und Vermittlung in den Beziehungen zwischen den hellenistischen Staaten und Rom“, in: *Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte*, 1997, Jg. 46, Heft 4, 419–433.

113 Zu den Funktionsrollen des Dritten vgl. Thomas Bedorf, „Stabilisierung und/oder Irritation. Voraussetzungen und Konsequenzen einer triadischen Sozialphilosophie“, in: ders., Gesa Lindemann und Joachim Fischer (Hg.), *Theorien des Dritten. Innovationen in Soziologie und Sozialphilosophie*, München: Fink 2010, 13–32.

auch als „der Streit schlechthin“.¹¹⁴ An ihm, so Simmel, wird deutlich, dass sich ein Streit dort auflösen lässt, wo beide Parteien auf einen gemeinsamen Boden gestellt werden. Den Rechtsstreit zeichnet dabei die „gemeinsame Unterordnung unter das Gesetz [aus], die beiderseitige Anerkennung, daß die Entscheidung nur nach dem objektiven Gewicht der Gründe erfolgen soll, [...] das Bewußtsein, [...] von einer sozialen Macht und Ordnung umfaßt zu sein“.¹¹⁵ Was Simmel hier als die eigentliche Leistung des Rechts ausmacht, scheint jedoch zunächst nur zu bestätigen, dass ein föderales Schiedsgericht nicht dazu geeignet ist, tiefe Meinungsverschiedenheiten zu bewältigen. Denn tiefe Meinungsverschiedenheiten, so hatte ich ja stets argumentiert, zeichnen sich dadurch aus, dass es hier gerade keine gemeinsame Ordnung gibt, welcher sich die Streitparteien unterstellen können, weil es diese Ordnung selbst ist, die strittig ist. Dieser Einwand sollte uns jedoch nicht dazu führen, die Idee einer gemeinsamen Ordnung aufzugeben, sondern muss uns vielmehr dazu anspornen, diese Ordnung unter der Bedingung ihrer Ungegründetheit zu denken. Folgt man diesem Gedanken, dann wäre die Aufgabe der Schiedsinstitution zunächst nicht, den Konflikt zwischen den Parteien für die Parteien zu entscheiden, sondern vielmehr einen Rahmen bereitzustellen, innerhalb dessen der Streit von den Beteiligten selbst zu einem Ende geführt werden kann.

Um diesen Gedanken weiterzuentwickeln, ist es hilfreich, sich den Problemen zuzuwenden, welche bei der richterlichen Auslegung von Verfassungen entstehen. Ronald Dworkin hat diesbezüglich gezeigt, dass Verfassungen immer einer „moralischen Auslegung“ bedürfen.¹¹⁶ Dieser Pro-

114 Georg Simmel, „Der Streit“, in: ders., *Soziologie. Untersuchung über die Formen der Vergesellschaftung*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1992, 284–382, 305.

115 Ebd., 306.

116 Ronald Dworkin, *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Oxford/New York: Oxford University Press 1996, 7. Ähnlich Grimm: „Das Demokratieproblem ergibt sich aus dem Umstand, dass die abstrakt formulierten Rechtssätze die Anwendung auf individuelle und konkrete Streitfälle nicht vollständig, sondern nur mehr oder weniger determinieren. [...] Auslegung erschöpft sich aber nicht, wie in der Rechtswissenschaft zeitweise angenommen, in der Aufdeckung eines in der Norm schon vollständig enthaltenen Sinns, sondern ist, je nach Determinationskraft einer Norm oder Neuartigkeit des Falls, immer auch in größerem oder kleinerem Umfang Sinnkonstituierung.“ Dieter Grimm, „Justiz und Gesetzgebung. Zur Rolle und Legitimität der Verfassungsrechtsprechung“, in: Peter Koller und Christian Hiebaum (Hg.), *Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung*, Berlin/Boston: De Gruyter 2016, 99–116, 99.

zess erschöpft sich nicht einfach darin, einen im Verfassungstext bereits enthaltenen Sinn freizulegen, sondern dieser Sinn muss oftmals von den Richter_innen allererst *gestiftet* werden. Das, so betont Dworkin, bedeutet freilich nicht, dass Richter_innen sich an ihren persönlichen Präferenzen orientieren können, sondern vielmehr, dass sie ihre Auslegung an zwei Kriterien ausrichten müssen. Ihr Urteilsspruch muss erstens eine historische Dimension haben, die berücksichtigt, welchen Sinn die jeweiligen Grundrechte bei ihrer Niederschrift zum Ausdruck bringen sollten und zweitens eine systemische Dimension, die darin besteht, dass Entscheidungen mit der Struktur der Verfassung im Ganzen als auch mit vorauslaufenden Entscheidungen konform gehen müssen.¹¹⁷ Richter_innen, so Dworkin, sind wie Autor_innen, „die gemeinsam einen Fortsetzungsroman“ schreiben.¹¹⁸ Der Vorwurf, sie besäßen uneingeschränkte oder gar beliebige Macht bei der Auslegung der Verfassung, ist daher zurückzuweisen. Denn selbst ein Richter, der der Überzeugung wäre, dass Gleichheit nur durch wirtschaftliche Gleichheit zu haben ist, wäre nicht in der Lage, den gesetzlichen Gleichheitsgrundsatz so zu interpretieren, dass damit die Gleichverteilung des Reichtums oder gar das kollektive Eigentum an Produktionsmitteln gemeint wäre. Eine solche Interpretation, so Dworkin, würde schlicht und ergreifend nicht mit der historischen Dimension der Verfassung übereinstimmen.¹¹⁹ Die geschichtlich verankerte Verfassungslegung weist darauf hin, dass wir es mit weltanschaulich durchtränkten moralischen Interpretationen von Prinzipien zu tun haben, die sittlich in einer Gemeinschaft tradiert werden. Eben auf diese Sittlichkeit haben sich Gerichte zu beziehen, wenn sie die Verfassung interpretieren. Die von Dworkin vorgeschlagene moralische Auslegung der Verfassung bedeutet gleichwohl nicht, dass der Gehalt der Verfassung damit zu einer unstrittigen Angelegenheit würde. Da im Zuge gesellschaftlicher Wandlungsprozesse die Vielzahl der weltanschaulichen Lebensentwürfe steigt, ist es mehr als unwahrscheinlich, dass sich eine Gesellschaft auf eine einheitliche Auslegung eben jener Normen wird einigen können, welche einem vernünftigen Pluralismus zugrunde liegen sollen. Deutlich wird daran, dass die moralische Auslegung der Verfassung Interpretationsstreitigkeiten nicht einfach beseitigt, sondern dem Streit vielmehr einen Rahmen verleiht, innerhalb dessen rechtliche Auseinandersetzung um die Verfas-

117 Dworkin, *Freedoms Law*, 10.

118 Ebd.

119 Ebd., 11.

sungsordnung stattfinden können. Auch wenn ihr Schiedsspruch diesen Streit temporär beendet, so ist er doch niemals abgeschlossen. Ähnlich wie im Fall des Tribunats gibt es daher auch für das Schiedsgericht keine neutrale, dem Streit um die gemeinsame Welt entzogene Position, auf die es sich zurückziehen kann, um gleichsam von außen zu beurteilen, welche der beiden Streitparteien im Recht ist. Ganz im Gegenteil: Seine Aufgabe ist es, durch seinen Schiedsspruch den Boden zu bestellen, auf welchem sich die beiden Streitparteien begegnen können. Ein Schiedsgericht hat daher, so lässt sich im Anschluss an Thomas Bedorf formulieren, die Aufgabe, das politische System unter der Bedingung der „Bodenlosigkeit“ auf einen Boden zu stellen, auf welchem sich politische Streitigkeiten überhaupt erst entscheiden lassen.¹²⁰ Konkret bedeutet das, dass eine Schiedsinstitution politischen Streit dadurch auflösen muss, dass sie *wertsetzend* verfährt und dadurch eben jene Maßstäbe etabliert, an denen die Überzeugungskraft politischer Kommunikation bemessen wird. Das Schiedsgericht ist daher weniger als eine Entscheidungsinstanz zu verstehen denn vielmehr als eine Wertsetzungsinstanz, die in strittigen Fällen darüber zu entscheiden hat, in welcher Ordnung Konflikte in einem politischen Gemeinwesen ausgetragen werden.

Die Rolle des Schiedsgerichts in einem System der Bestreitung lässt sich weiter präzisieren, wenn wir uns zwei Einwänden widmen. Zunächst kann sich der Vorschlag zur Einrichtung eines föderalen Schiedsgerichts mit dem Vorwurf konfrontiert sehen, dass dieses zu einer Verrechtlichung des politischen Prozesses führt. Dieser, im Zuge der Debatte um das richterliche Prüfungsrecht (*judicial review*) entstandene Vorwurf, zielt darauf ab, dass die rechtliche Lösung von Streitigkeiten diese der Sphäre des gemeinsamen Handelns entzieht und dadurch deren politischen Charakter verstellt.¹²¹ Um diesem Einwand zu begegnen, gilt es die Rolle des födera-

120 Thomas Bedorf, „Bodenlos. Der Kampf um den Sinn im Politischen“, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 2007, Jg. 55, Heft 5, 2007, 689–715. Ähnlich lässt sich mit Luhmann auch von der Ausarbeitung einer „Kontingenzformel“ sprechen. Vgl. Niklas Luhmann, *Politik der Gesellschaft*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2002, 120.

121 Jeremy Waldron, *Law and Disagreement*, Oxford: Clarendon Press 1999; Jeremy Waldron, „The Core of the Case against Judicial Review“, in: *Yale Law Journal*, Jg. 115, Heft 6, 2006, 1346–1406; Bellamy, *Political Constitutionalism*. In die gleiche Richtung gehen auch die Arbeiten von Larry D. Kramer, *The People Themselves. Popular Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford: Oxford

len Schiedsgerichts weiter zu präzisieren. Helfen kann uns dabei die Institution des Vermittlungsausschusses. Dessen Aufgabe, so hatten wir gesehen, bestand ja gerade nicht darin, für die politischen Streitparteien zu entscheiden, sondern vielmehr einen Kompromissvorschlag zu entwickeln, der dann an die politischen Akteur_innen zurückgespielt wird. Entsprechend bildet der Vermittlungsausschuss keine eigenständige dritte Kammer, sondern vielmehr ein intermediäres Organ. Ähnlich würde es sich mit dem föderalen Schiedsgericht verhalten. Diesem soll nicht die Aufgabe zukommen, den Streit mit seinem Schiedsspruch zugunsten einer der Seiten abschließend zu entscheiden, sondern vielmehr die kommunikativen Prämissen zu bestimmen, unter denen der Streit von den Parteien geführt werden kann. Als wertsetzende Institution entscheidet das Schiedsgericht nicht über den Ausgang des Streits, sondern darüber, welche Argumente im politischen Prozess als legitime Argumente gelten dürfen. Sein Schiedsspruch hat daher nicht das Ziel, eine Entscheidung herbeizuführen, sondern vielmehr durch Wertsetzung zu einer Gewichtung der Argumente der Streitparteien beizutragen. Auch wenn eine solche Gewichtung den Ausgang des Streits freilich vorstrukturiert, belässt sie die letztliche Auflösung des Streits doch bei den Streitparteien selbst und gibt diesen die Möglichkeit, auf der Basis der eingesetzten Werte alternative Argumente zu entwickeln. Ziel des Schiedsspruchs ist es also nicht, den Streit zu entscheiden, sondern vielmehr einen Boden bereitzustellen, auf dem die Parteien ihren Streit entscheiden können.

Ein zweiter Einwand gegen ein föderales Schiedsgericht könnte lauten, dass dieses elitären Charakter hat, insofern hier eine kleine Zahl von Schiedsrichter_innen dazu befugt wird, über die grundlegenden Werte der Gemeinschaft zu bestimmen. Dieser Einwand lässt sich dadurch entkräften, dass der Auftrag der Schiedsrichter_innen darin besteht, im Namen der Gesellschaft als Ganzer und nicht als Privatpersonen zu agieren. Ihr Schiedsspruch soll nicht auf der Basis persönlicher Präferenzen zustande kommen, sondern er soll den Werthorizont der Gesellschaft widerspiegeln. Um dies zu ermöglichen, dürfen die Schiedsrichter_innen nicht allesamt aus demselben kulturellen Milieu stammen, sondern sie müssen sich aus einer Vielzahl an Milieus rekrutieren. Zudem sollten die Schiedsrichter_innen eine hohe persönliche Integrität besitzen, welche ihnen in weiten

University Press 2004 und Mark V. Tushnet, *Taking the Constitution away from the courts*, Princeton, NJ: Princeton University Press 1999.

Teilen der Gesellschaft Ansehen verleiht. Freilich nun kann auch ein so zusammengesetztes Schiedsgericht nicht den einen übergreifenden Werthorizont ausmachen, welcher der Gesellschaft als Ganzer zugrunde liegt. Seine Schiedssprüche werden daher notorisch strittig sein, da es als wertsetzende Instanz manche dieser Lebensformen bevorzugt und andere benachteiligt. Der Vorteil der Institution des Schiedsgerichts liegt nun aber genau darin, diesen Umstand transparent zu machen: Als wertsetzende Institution macht das Schiedsgericht deutlich, dass die Grundlagen des gesellschaftlichen Zusammenlebens nicht vorab festgelegt, sondern in ständiger Veränderung begriffen sind und daher immer wieder neu gegründet werden müssen. Indem es jeweils eine bestimmte historische Form der Selbstgründung der Gesellschaft explizit macht, wirkt das Schiedsgericht dabei einer Naturalisierung und Verdinglichung der gesellschaftlichen Ordnung entgegen. Es macht deutlich, dass demokratische Gesellschaften prinzipiell ungegründet sind, gleichwohl jedoch einer Gründung bedürfen, um politisch handlungsfähig zu sein. Dabei kann gerade die zivilgesellschaftliche Ebene immer wieder Impulse für eine Neugründung geben: Demonstrationen, ziviler Ungehorsam und auch militante Aktionen können Mittel sein, welche die Notwendigkeit der Neugründung der Gesellschaft anzeigen. Die Institution des föderalen Schiedsgerichts darf daher nicht abgekoppelt von solchen zivilgesellschaftlichen Aktionsformen verstanden werden, vielmehr beruht die Legitimität seiner Entscheidungen darauf, dass es sich zu genau solchen Protestformen in Beziehung setzt. Der von ihm gesetzte Werthorizont muss stets als Ausdruck einer Mehrheit des Demos gelten können. Nur so kann es nämlich sicher sein, dass seine Entscheidungen der Realisierung von Freiheit als Nicht-Beherrschung dienen.

Kommen wir nun abschließend noch einmal auf das Problem der Politikverflechtungsfälle zu sprechen. Dieses bestand ja darin, dass sich der Multikameralismus durch die Aufspaltung politischer Macht zu blockieren droht. Um dieser Falle zu entgehen, so hatte ich argumentiert, ist es notwendig, eine Institution zu schaffen, die gewährleistet, dass die Auseinandersetzung zwischen sich kontrollierenden Kammern mit den Mitteln der politischen Kommunikation statt des Bargaining geführt wird. Das hier vorgeschlagene Schiedsgericht erlaubt nun eben das: Indem es den streitenden Parteien einen Boden der Kommunikation bereitet, sorgt es dafür, dass diese ihre Konflikte mit den Mitteln des Redestreits lösen und nicht auf strategische Verhandlungstechniken zurückgreifen. Auf diese Weise trägt auch das föderale Schiedsgericht seinen Teil zur Realisierung politischer Freiheit in einer Republik der Räte bei: Durch die Verhinderung

wechselseitiger Blockadeprozesse zwischen föderalen Einheiten und der Ermöglichung kommunikativer Konfliktlösungsformen sorgt es dafür, dass sich die Auseinandersetzungen im System des Redestreits unter der Bedingung der Nicht-Herrschaft vollziehen. Es ist eben diese enge Verschränkung von Institutionen des Redestreits mit Institutionen der Bestreitung, welche dafür sorgt, dass es im republikanischen Institutionengefüge zur Realisierung politischer Freiheit kommt.

Die Republik der Räte

Die Ausgangsfrage des zweiten Teils meiner Studie lautete: Wie soll politische Herrschaft eingerichtet werden? Zur Beantwortung dieser Frage, so hatte ich vorgeschlagen, sollten wir uns am Wert der Freiheit orientieren und klären, wie sich dieser Wert unter den Bedingungen demokratischer Pluralität realisieren lässt. Als Ausgangspunkt einer solchen Klärung hat mir dabei die Idee eines Republikanismus des Dissenses gedient, der neoatheistische und neorepublikanische Motive und Institutionen miteinander verschränkt. Im Ausgang der Überlegungen von Arendt und Pettit habe ich entsprechend das Konzept der republikanischen Freiheit entwickelt, das in einer Republik der Räte institutionalisiert werden soll. Führen wir uns dafür abschließend noch einmal das institutionelle Grundgerüst dieser Republik vor Augen: Grundsätzlich ist die Republik der Räte in Form einer föderalen Pyramide mit Vorder- und Rückseite strukturiert. Auf der Vorderseite der Pyramide finden wir ein gestaffeltes System von Räten, das sich an der Abstufung von Kommunen, Kreisen, Ländern und Bund orientieren kann. Die jeweiligen Räte sind dabei nach den Prinzipien der subsidiären Lokalisation, der dissentischen Kommunikation und der epistemischen Supplementation ausgestaltet. Um zu garantieren, dass politische Auseinandersetzungen in diesen Räten unter Bedingungen der Nichtbeherrschung stattfinden, bedienen sich die Räte der Institution der Gruppenvertretung, die dafür sorgen soll, dass die Belange politischer Minderheiten in politischen Entscheidungsorganen nicht einfach übergangen oder übersehen werden. Die Rückseite der Pyramide wird von kontestativen, multikameralen Institutionen gebildet, die wir hier abschließend als Senate bezeichnen können, um ihr funktionale Rolle auch terminologisch klar von den Räten abzugrenzen. Aufgabe der Senate ist es, den politischen Primärprozess auf der Vorderseite der Pyramide auf die Verselbstständigung übergeordneter Ebenen hin zu kontrollieren und in den entsprechenden Fällen dessen Entscheidungen zu bestreiten.

Erinnern wir uns nun an die Überlegungen von Hannah Arendt aus dem ersten Kapitel dieses Teils zurück, dann bestand einer ihrer Ansprüche an eine Republik der Räte darin, dass das Prinzip der Machtteilung nicht zur Begrenzung, sondern zur Vermehrung von Macht führen soll. Mit einer solchen Vermehrung haben wir es nun immer dann zu tun, wenn Institutionen der Gegen-Macht nicht nur blockierende, sondern auch gestalterische Funktion haben. Die Institutionen des Tribunats und des Schiedsgerichts können nun als zwei Konfliktbewältigungsinstanzen in eben diesem Sinne verstanden werden. Um der ersten Institution den Charakter des Ungewöhnlichen zu nehmen, können wir sie hier abschließend auch einfach als Präsidium bezeichnen. Präsidium und Schiedsgericht haben die Aufgabe, die fortwährende Gestaltbarkeit des politischen Prozesses dadurch abzusichern, dass sie die beteiligten Parteien darauf verpflichten, ihren Streit mit kommunikativen Mitteln zu führen. Während das Präsidium dabei auf das Mittel des suspensiven Vetos zurückgreifen kann, operiert das Schiedsgericht mit der Setzung einer Werteordnung. Ersteres sorgt dafür, dass politischer Streit responsiv ausgetragen wird, letzteres dafür, dass es einen gemeinsamen Boden gibt, auf dem der Streit ausgetragen werden kann. Insofern damit in beiden Fällen garantiert ist, dass politische Entscheidungen weiterhin auf der Basis von politischer Kommunikation und nicht auf der Basis von Verhandlungsprozessen zustande kommen, kann mit Arendt festgehalten werden: „Hieraus erklärt sich auch die merkwürdige Tatsache, dass Machtteilung keineswegs Machtverminderung zur Folge hat, ja dass das Zusammenspiel der ‚Gewalten‘, das auf Teilung beruht, ein lebendiges Verhältnis von sich gegenseitig kontrollierenden und ausgleichenden Mächten hervorruft, in dem vermöge des in ihm waltenden Miteinander mehr Macht erzeugt wird.“¹²² Wenn nun aber das republikanische Institutionengefüge im Kern die Aufgabe hat, systemische Bedingungen für die kommunikative Bewältigung von politischem Streit zu schaffen, und wenn es mit den von mir skizzierten Institutionen gelungen ist, diese Bedingungen plausibel zu machen, dann gilt es nun im nächsten Schritt zu fragen, in welchem kommunikativen Modus ein solcher Streit geführt werden soll.

122 Arendt, *Vita Activa*, 254.