

Gisela Riescher / Beate Rosenzweig (Hg.)

# Partizipation und Staatlichkeit

Ideengeschichtliche und aktuelle Theoriediskurse

23

Staatsdiskurse

Franz Steiner Verlag



Gisela Riescher / Beate Rosenzweig (Hg.)  
Partizipation und Staatlichkeit



# Staatsdiskurse

Herausgegeben  
von Rüdiger Voigt

Band 23

Wissenschaftlicher Beirat:

Andreas Anter, Leipzig

Manuel Knoll, Istanbul

Eun-Jeung Lee, Berlin

Marcus Llanque, Augsburg

Samuel Salzborn, Göttingen

Birgit Sauer, Wien

Gary S. Schaal, Hamburg

Peter Schröder, London

Virgilio Afonso da Silva, São Paulo

Gisela Riescher / Beate Rosenzweig (Hg.)

# Partizipation und Staatlichkeit

Ideengeschichtliche und aktuelle  
Theoriediskurse



Franz Steiner Verlag

Bibliographische Information der Deutschen  
Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese  
Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;  
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet  
über <<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

ISBN 978-3-515-10281-0

Jede Verwertung des Werkes außerhalb der Grenzen  
des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar.  
Dies gilt insbesondere für Übersetzung, Nachdruck,  
Mikroverfilmung oder vergleichbare Verfahren sowie  
für die Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen.

© Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2012

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Druck: AZ Druck und Datentechnik, Kempten

Printed in Germany

## EDITORIAL

Der Staat des 21. Jahrhunderts steht in einem Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit, zwischen Ordnung und Veränderung, zwischen Herrschaft und Demokratie. Er befindet sich zudem in einem Dilemma. Internationale Transaktionen reduzieren seine Souveränität nach außen, gesellschaftliche Partikularinteressen schränken seine Handlungsfähigkeit im Innern ein. Anliegen der Reihe *Staatsdiskurse* ist es, die Entwicklung des Staates zu beobachten und sein Verhältnis zu Recht, Macht und Politik zu analysieren.

Hat der Staat angesichts der mit „Globalisierung“ bezeichneten Phänomene, im Hinblick auf die angestrebte europäische Integration und vor dem Hintergrund einer Parteipolitisierung des Staatsapparates ausgedient? Der Staat ist einerseits „arbeitender Staat“ (Lorenz von Stein), andererseits verkörpert er als „Idee“ (Hegel) die Gemeinschaft eines Staatsvolkes. Ohne ein Mindestmaß an kollektiver Identität lassen sich die Herausforderungen einer entgrenzten Welt nicht bewältigen.

Hierzu bedarf es eines Staates, der als „organisierte Entscheidungs- und Wirkeinheit“ (Heller) Freiheit, Solidarität und Demokratie durch seine Rechtsordnung gewährleistet. Gefragt ist darüber hinaus die Republik, bestehend aus selbstbewussten Republikanern, die den Staat zu ihrer eigenen Angelegenheit machen. Der Staat seinerseits ist aufgefordert, seinen Bürgerinnen und Bürgern eine politische Partizipation zu ermöglichen, die den Namen verdient. Dies kann – idealtypisch – in der Form der „deliberativen Politik“ (Habermas), als Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Staat (Gramsci) oder als Gründung der Gemeinschaft auf die Gleichheit zwischen ihren Mitgliedern (Rancière) geschehen.

Leitidee der Reihe *Staatsdiskurse* ist eine integrative Staatswissenschaft, die einem interdisziplinären Selbstverständnis folgt; sie verbindet politikwissenschaftliche, rechtswissenschaftliche, soziologische und philosophische Perspektiven. Dabei geht es um eine Analyse des Staates in allen seinen Facetten und Emanationen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des In- und Auslands sind zu einem offenen Diskurs aufgefordert und zur Veröffentlichung ihrer Ergebnisse in dieser Reihe eingeladen.

Rüdiger Voigt



## INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort.....	9
--------------	---

### **Einleitung**

*Gisela Riescher, Beate Rosenzweig*

Partizipation und Staatlichkeit

Ideengeschichtliche und aktuelle Theoriediskurse .....	13
--	----

### **I. Staatstheoretische Begründungen von Partizipation – ideengeschichtliche Ansätze**

*Jürgen Gebhardt*

Politische Ordnung und bürgerschaftliche Selbstregierung

Idee und Wirklichkeit des republikanischen Ordnungsdiskurses .....	21
--	----

*Samuel Salzborn*

Der Eigentümer als Bürger

Begrenzte Partizipation im liberalen Staatsdenken .....	53
---	----

*Martin Baesler*

Republikanische Herausforderungen – Freiheit durch Partizipation .....	71
--	----

*Gisela Riescher*

Kommunitaristische Begründungen demokratischer Partizipationsformen .....	91
---	----

### **II. Das Verhältnis von Partizipation und Staatlichkeit – aktuelle Theoriediskurse**

*Winfried Thaa*

Partizipation und Repräsentation

Eine theoretische Neubewertung und ihre offenen Fragen.....	109
---	-----

*Gary S. Schaal, Claudia Ritzi*

Deliberative Partizipation

Eine kritische Analyse des Verhältnisses von Deliberation, demokratischer

Öffentlichkeit und staatlicher Entscheidung.....	131
--	-----

*Ursula Degener, Beate Rosenzweig*

Staatlichkeit und Partizipation

Zur Analyse eines Spannungsverhältnisses aus feministischer Sicht..... 155

*Astrid Sigglow*

Partizipation und Selbstexklusion

Partizipatorische Politik aus poststrukturalistischer Perspektive..... 175

### **III. Neue Formen der Partizipation**

*Anna Meine*

Partizipation jenseits des Staates?

Eine Herausforderung für die Demokratietheorie ..... 193

*Steffen Albrecht*

E-Governance – eine Partizipationsform der Zukunft? ..... 217

*Hubertus Buchstein*

Der Zufall als Mittel der Politik

Zur Erweiterung demokratischer Partizipationsformen durch Losverfahren ..... 241

Autorinnen und Autoren ..... 265

## VORWORT

Die Geschichte der Demokratie erscheint gerade heute als eine alles überstrahlende Erfolgsgeschichte. Schon lange sind die westlichen Staaten gefestigte Demokratien, die Diktaturen des 20. Jahrhunderts gehören der Vergangenheit an. Der Zusammenbruch des Sowjetsystems hat zu einer beispiellosen Ausdehnung der Demokratie geführt. Und die *Arabellion* scheint nun auch den islamisch geprägten Staaten endlich die Chance auf ein demokratisches Gemeinwesen zu eröffnen. Kaum ein Staat der Welt nimmt nicht auch für sich das Etikett „demokratisch“ in Anspruch. Und doch bleibt ein gewisses Unbehagen bei der Betrachtung der „real existierenden“ Demokratien – auch denen der westlichen Welt. Könnte es sein, dass der schöne Schein trügt? Dieses Unbehagen richtet sich nicht gegen das demokratische Prinzip als solches, es ist vielmehr die Praxis, die hinter den Erwartungen zurückbleibt. Sollte Colin Crouch mit seiner Feststellung Recht haben, dass zwar die demokratischen Institutionen noch vorhanden sind, dass sie auch arbeiten, aber als „leere Hüllen“, denen keine wirkliche Bedeutung mehr zukommt?

In dieser Situation scheint das neue Zauberwort „Partizipation“ zu lauten. Könnte man nicht das hehre Ideal der Demokratie durch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger wieder zu neuem Leben erwecken? So ließe sich womöglich aus der „Fassadendemokratie“ (Jürgen Habermas) wieder das machen, was Abraham Lincoln am 19. November 1863 in seiner berühmten Gettysburg-Address ausgeführt hatte: Jetzt, nach der gewonnenen Schlacht müsse sich erweisen, ob eine „Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk“ dauerhaft bestehen könne. Freilich hieße mehr Partizipation gerade, den von den Herrschenden so gern übersehenen Gesichtspunkt „Regierung durch das Volk“ wieder mehr in den Vordergrund zu rücken. Eliten neigen stets dazu, sich für klüger zu halten als das „einfache Volk“, das ist in demokratischen Systemen nicht anders als in autoritären Regimen. Diese Eliten bestimmen dann, was für das Gemeinwesen „vernünftig“, „gut“ und „richtig“ ist. Dabei ist jedoch eine Erkenntnis verloren gegangen, die David Easton schon 1965 der Politikwissenschaft ins Stammbuch geschrieben hat: Politik braucht die Unterstützung (*political support*) der Menschen. Sie zu bloßen Zuschauern oder bestenfalls zu Statisten zu degradieren, kann auf die Dauer nicht gut gehen.

Alte und neue Formen der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sind daher auf ihre Tauglichkeit für eine nachhaltige Demokratisierung des politischen Systems zu prüfen. Damit kommt der vorliegende Sammelband der Freiburger Politikwissenschaftlerinnen Gisela Riescher und Beate Rosenzweig ins Spiel, der freilich die Perspektive erweitert. Zwar geht es in erster Linie um Partizipation, im Vordergrund der Untersuchung steht aber das Verhältnis von Partizipation und

Staatlichkeit. Ideengeschichtliche Diskurse und aktuelle Theoriediskussionen ergänzen sich dabei wechselseitig. In drei Teilen beleuchten 13 Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftler dieses komplexe Thema der Demokratietheorie aus unterschiedlichen Perspektiven. Der Leserin/dem Leser eröffnet dieser Sammelband die Möglichkeit, sich gezielt in die Thematik zu vertiefen und sich auf den neuesten Stand der Diskussion zu bringen. Die Reihe *Staatsdiskurse*, die sich vor allem zur Aufgabe gemacht hat, die Entwicklung des Staates zu beobachten und sein Verhältnis zu Recht, Macht und Politik zu analysieren, wird damit um die partizipatorische Perspektive erweitert. Es wäre zu wünschen, dass die vorliegende Publikation auch jüngere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu weiteren Arbeiten auf diesem Gebiet anregt.

Netphen, im August 2012

Rüdiger Voigt

## EINLEITUNG



# PARTIZIPATION UND STAATLICHKEIT

Ideengeschichtliche und aktuelle Theoriediskurse

*Gisela Riescher und Beate Rosenzweig*

Spätestens mit dem „demokratischen Frühling“ im Nahen Osten, der globalisierungskritischen „Occupy-Bewegung“ und den europaweiten Bürgerprotesten gegen staatliche Finanz- und Sparpolitiken ist die Debatte um den Zustand und die Zukunft der Demokratie in der Öffentlichkeit neu entbrannt. Der weitreichenden Kritik am *status quo* der repräsentativen Demokratie als eines elitär kontrollierten, intransparenten Gemeinwesens, in dem den Bürgerinnen und Bürgern allenfalls noch die Rolle von passiven oder reaktiven Wählerinnen und Wählern zukomme, wird im Rahmen der aktuellen Bürgerproteste öffentlich Ausdruck verliehen und zugleich mit der Forderung nach mehr demokratischer Teilhabe begegnet. In den aktuellen politischen und sozialen Protesten reartikuliert sich das normative Versprechen der Demokratie nach politischer Freiheit und Gleichheit und der selbstbestimmten Regelung der öffentlichen Angelegenheiten – von der lokalen über die nationale bis hin zur globalen Ebene politischer Entscheidungsfindung. Ob diese neuen Formen bürgerschaftlicher Politisierung allerdings zu einer nachhaltigen partizipativen Neubelebung des Demokratischen führen, lässt sich vor dem Hintergrund der aktuellen demokratietheoretischen Debatte nur mit skeptischer Zurückhaltung vermuten. Die westlich-repräsentative Demokratie, so der weithin geteilte Befund, befindet sich am Beginn des 21. Jahrhunderts in einer tiefgreifenden Legitimationskrise und die Zukunftsfähigkeit demokratischen Regierens erscheint angesichts der komplexen inneren und äußeren Herausforderungen keineswegs als ausgemacht.

Mit seiner publizistisch verbreiteten Rede von der „Postdemokratie“ hat Colin Crouch vor allem auf die Probleme der inneren Delegitimierung demokratischer Entscheidungsprozesse und ihre Entnormativierung hingewiesen. In den westlich-repräsentativen Demokratien beschränkt sich die demokratische Legitimation demzufolge auf die medial inszenierten und elitär bestimmten institutionellen Formen politischer Partizipation. „Im Schatten [der] politischen Inszenierung“, so Crouch, spielt die „Mehrheit der Bürger eine passive, schweigende, ja sogar apathische Rolle“.<sup>1</sup> Ihr kommt nur noch die instrumentelle Rolle formaldemokratischer Mehrheitsbeschaffung zu. Darüber hinausgehende Möglichkeiten zur direkten Einflussnahme, Mitentscheidung oder Kontrolle der politischen Repräsentanten bestehen nicht und sind Crouch zufolge von Seiten der herrschenden privile-

1 Crouch 2008, S. 10.

gierten Eliten unerwünscht. Die elitäre Verkürzung der Demokratie gründet demnach auf einer „Entpolitisierung von oben“<sup>2</sup> und einer Instrumentalisierung demokratischer Entscheidungsstrukturen zugunsten ökonomisch starker Interessen und ihrer formaldemokratisch legitimierten Repräsentation. Diese ideologiekritische Zuspitzung ist, wie Colin Crouch selbst eingesteht, sicherlich übertrieben. Sie bleibt, das hat Emanuel Richter eindrücklich kritisiert, perspektivisch auf den westlich-liberaldemokratischen Kontext verengt, blendet bestehende Formen bürgerschaftlicher Selbstorganisation und politischer Beteiligung aus und suggeriert darüber hinaus die historische Zäsur eines postdemokratischen Zeitalters.<sup>3</sup> Dennoch verweist Crouch zu Recht auf das Spannungsverhältnis von normativer Selbstbeschreibung und der vorherrschenden demokratischen Realität.<sup>4</sup> Seine Kritik an den legitimatorischen Defiziten bestehender formaldemokratischer Entscheidungsprozesse ist von der politikwissenschaftlichen Forschung vielfach empirisch belegt worden.<sup>5</sup> Die Politik- und Parteienverdrossenheit insbesondere sozial schwacher und exkludierter Interessen, der Vertrauensverlust in die Handlungsfähigkeit der Politik, die zunehmende Entparlamentarisierung und Intransparenz des demokratischen Entscheidungsprozesses sind Ausdruck der mangelnden Input-Legitimation liberaldemokratischer Systeme. Für die aktuelle demokratietheoretische Debatte sprechen Hubertus Buchstein und Dirk Jörke von einer weitgehenden Verabschiedung der partizipativen Elemente demokratischen Regierens. Unter den Bedingungen der „postnationalen Konstellation“ zunehmender Komplexität und Pluralisierung fokussiere die Demokratietheorie vor allem auf die Output-Legitimation und die Frage, wie der „Rationalitätsgrad“ von Politikergebnissen erhöht werden könne. Die partizipative Komponente werde hingegen den „Rationalitätszsumutungen moderner Politik“<sup>6</sup> vollständig untergeordnet, sie sei zu einem „Ballast des Demokratiebegriffs“<sup>7</sup> geworden. Selbst deliberative Demokratiemodelle im Anschluss an Habermas vertreten demnach einen partizipativ ausgedünnten Demokratiebegriff, der die Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen der verfahrensrechtlich-institutionellen Ebene politischer Entscheidungsfindung nachordnet. Partizipatorische Demokratiemodelle, so das Fazit der Analyse, befinden sich in der Defensive. Entweder lassen sich diese auf den empirisch gesättigten demokratietheoretischen Ernüchterungskurs ein, oder aber sie werden als „unrealistisch utopisch“ an den Rand des herrschenden Diskurses gedrängt.<sup>8</sup>

Die konstatierte Output-Orientierung demokratietheoretischer Konzepte erscheint allerdings nicht nur aufgrund der normativen Enttäuschung über das demokratische Beteiligungsversprechen, sondern auch aufgrund der zunehmenden Einschränkung der staatlichen Handlungsmacht als problematisch. Unter den Be-

2 Sauer 2011, S. 33.

3 Richter spricht vom „richtigen ‚Ruf nach Demokratie‘ mit den falschen Lauten“, vgl. Richter 2006, S. 36.

4 Vgl. u. a. Jörke 2005 und 2006.

5 Vgl. u. a. Merkel/Petring 2011, Böhnke 2011.

6 Buchstein/Jörke 2003, S. 476.

7 Ebd., S. 474.

8 Ebd., S. 487.

dingungen der globalisierten Ökonomie und der zunehmenden Transnationalisierung politischer Entscheidungen wird sie selbst zu einer Quelle der Delegitimierung des demokratischen Staates. Die „Erosion der Staatsmacht“, so spitzte Herfried Münkler aktuell zu, wird „zu einer Krise der Demokratie“.<sup>9</sup> Die demokratietheoretische Vernachlässigung des demokratischen Inputs geht somit einher mit einer zunehmenden Problematisierung der effizienzorientierten Legitimation demokratischen Regierens. Die zentrale Herausforderung liegt demnach im Spannungsverhältnis von normativer Rechtfertigung und einer begrenzten politischen Steuerungs- und Leistungsfähigkeit im Rahmen entgrenzter ökonomischer und politischer Handlungsräume.<sup>10</sup>

Die Frage, wie die Kluft zwischen den Erwartungen an die Demokratie und deren bestehender institutioneller Ausgestaltung überwunden werden kann, lässt sich sicherlich nicht einseitig zugunsten einer (begrenzten) Output-Legitimation beantworten. Der Demokratie als eines politischen Institutionen- und Entscheidungssystems ist eine bürgerschaftlich partizipative Perspektive eingeschrieben. Gerade angesichts der Neujustierung der politischen Handlungsmacht des Staates und der gesellschaftlichen Verständigung darüber gilt es, die Notwendigkeit einer partizipativen Legitimation demokratischen Regierens hervorzuheben. Im Zentrum des vorliegenden Sammelbandes steht damit nicht die Diskussion über das mögliche Ende der Demokratie als einer nicht mehr zeitgemäßen Regierungsform, sondern, im Gegenteil, die Frage nach den Möglichkeiten ihrer fortgesetzten partizipativen Erneuerung.

Davon ausgehend erscheint die in der Literatur immer wieder zu findende Gegenüberstellung von einem „mageren“ repräsentativen und einem „echten“ republikanisch-partizipatorischen Demokratiemodell ebenso wenig sinnvoll wie eine schematische Trennung von Input- und Output-Legitimation. Demokratische Partizipation kann weder normativ auf direktdemokratische Entscheidungsrechte oder bürgerschaftlichen Protest verengt werden noch erschöpft sie sich in der als „realistisch“ apostrophierten Option der Wahlbeteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Sinnvoller ist es vielmehr, von Demokratie als einem offenen Projekt auszugehen, das multiple politische Handlungs- und Beteiligungsmöglichkeiten umfasst und deren ständige kritische Reflexion miteinschließt. Die u. a. von Chantal Mouffe geforderte Wiederbelebung des demokratischen Prozesses<sup>11</sup> setzt die fortgesetzte (Re-)Politisierung der Bürgerinnen und Bürger in deliberativen Arenen ebenso voraus wie ihre repräsentative und direktdemokratische Beteiligung auf den unterschiedlichen Ebenen politischer Entscheidungsfindung. Der vorliegende Sammelband zielt dementsprechend auf eine kritische Bestandsaufnahme und Analyse der zentralen ideengeschichtlichen und aktuellen Theoriedebatten zum Verhältnis von Partizipation und demokratischer Staatlichkeit.

In einem ersten Teil werden staatsrechtliche Begründungen des republikanischen und liberalen Denkens im Hinblick auf den Bürger- und Partizipationsbe-

9 Münkler 2012, NZZ vom 25.4.

10 Vgl. Brodocz/Schaal/Llanque 2008, S. 11 ff.

11 Mouffe 2000, S. 85 ff.

griff kritisch analysiert. Welche normativen Voraussetzungen sind, so fragt Jürgen Gebhardt, dem republikanischen Bürgerbegriff von der Antike bis zur Moderne inhärent und was sind die Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerseins unter den Bedingungen der modernen Staatlichkeit? Im modernen republikanischen Diskurs verknüpft sich, so zeigt er, die Idee bürgerschaftlicher Selbstregierung mit dem Prinzip der Repräsentation im Rahmen der konstitutionellen Ordnung. Anders als im neuzeitlich-liberalen Staatsdenken von John Locke und John Stuart Mill, dem, wie Samuel Salzborn deutlich macht, ein funktionales Staatsverständnis und eine weitgehende Einschränkung politischer Partizipation zugrunde liegt, konstituiert sich im (neo-)republikanischen Diskurs ein politischer Freiheitsbegriff, der bürgerliche Partizipation zur grundlegenden Voraussetzung vernünftiger politischer Entscheidungsfindung erklärt. Der Sinn bürgerschaftlichen Partizipierens wird hier, so legt Martin Baesler dar, vor allem in der effektiven Kontrolle und Überwachung politischen Handelns verortet. Ausgehend von kommunitaristischen Begründungen thematisiert Gisela Riescher schließlich die demokratische Notwendigkeit der Konstituierung kommunaler Partizipationsräume.

Der zweite Teil des Bandes fokussiert auf die aktuellen Theoriedebatten zur partizipativen Erweiterung demokratischer Staatlichkeit. Wie Winfried Thaa, Gary S. Schaal/Claudia Ritzi und Astrid Sigglow verdeutlichen, besteht ein zentrales Problem in der sozialen Selektivität demokratischer Beteiligung. Während Thaa aus einer repräsentativen Perspektive den Grund hierfür vornehmlich in einem entpolitisierten Parteienwettbewerb sieht, verweisen Schaal und Ritzi auf die Abhängigkeit deliberativer Beteiligung von der individuellen Ressourcenausstattung. Aus einer partizipatorischen Perspektive besteht weder, wie Thaa auf der Grundlage dekonstruktiver Überlegungen zum Repräsentationsbegriff nachweist, ein Gegensatz von Partizipation und Repräsentation, noch stellen deliberative Verfahren den legitimatorischen Königsweg demokratischer Beteiligung dar. Auf der Grundlage der empirischen Forschung analysieren Schaal und Ritzi die zentralen Herausforderungen im Verhältnis von demokratischer Deliberation und staatlicher Entscheidungsfindung. Am Beispiel des Bürgerprotestes gegen Stuttgart 21 zeigt Astrid Sigglow, dass auch partizipatorische Initiativen keineswegs frei sind von sozialen Machtverhältnissen und ausschließenden Praxen. Die Beiträge belegen, dass die Inklusivität politischer Beteiligung auf der Ebene repräsentativer Verfahren und im Hinblick auf deutlich voraussetzungsvollere Formen nichtverfasster politischer Partizipation ein fortgesetzter Kritikmaßstab des Demokratischen bleibt. Ursula Degener und Beate Rosenzweig thematisieren die notwendige Vermittlung zwischen sozialer Protestbewegung, Repräsentation und staatlicher Politik aus der Perspektive der feministischen Bewegung.

Im dritten Teil des Bandes werden schließlich neue Formen demokratischer Partizipation erörtert. Dabei stellt Anna Meine zunächst die grundlegende Frage, ob Demokratie jenseits des Staates möglich ist. In ihrer Analyse der aktuellen Theoriedebatte kommt sie zu dem Ergebnis eines zusätzlichen partizipatorischen Potenzials jenseits des Staates und hebt zugleich die Rolle des Staates als zentralem Akteur demokratisch legitimer Politik hervor. Was die Möglichkeiten neuer Partizipationsformen angeht, so untersucht Steffen Albrecht das Potenzial

von e-governance und Hubertus Buchstein plädiert für Losverfahren als einer sinnvollen Ergänzung der bestehenden demokratischen Partizipationschancen. Seine im Hinblick auf den partizipativen Mehrwert von Losverfahren formulierte These, dass es um eine gleichzeitige Stärkung von partizipativen, repräsentativen und deliberativen Momenten geht, kann aus Sicht der Herausgeberinnen zugleich als gebotene Perspektive für die Zukunft demokratischen Regierens gelten.

## LITERATUR

- Böhnke, Petra*, 2011: Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. In: APuZ 1-2, S. 18–25.
- Brodacz, André/Llanque, Marcus/Schaal, Gary S.*, 2008: Demokratie im Angesicht ihrer Bedrohungen. In: Dies. (Hrsg.): Bedrohungen der Demokratie, Wiesbaden, S. 11–26.
- Buchstein, Hubertus/Jörke, Dirk*, 2003: Das Unbehagen an der Demokratietheorie. In: Leviathan 31/4, S. 470–495.
- Crouch, Colin*, 2008: Postdemokratie, Frankfurt am Main.
- Jörke, Dirk*, 2005: Auf dem Weg zur Postdemokratie. In: Leviathan 4, S. 482–491.
- Jörke, Dirk*, 2006: Warum ‚Postdemokratie‘. In: Forschungsjournal NSB 19, S. 38–46.
- Merkel, Wolfgang/Petring, Alexander*, 2011: Partizipation und Inklusion. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Demokratie in Deutschland, Bonn; [http://www.demokratie-deutschland-2011.de/common/pdf/Partizipation\\_und\\_Inklusion.pdf](http://www.demokratie-deutschland-2011.de/common/pdf/Partizipation_und_Inklusion.pdf) (letzter Zugriff 31. Juli 2012)
- Mouffe, Chantal*, 2000: Das Demokratische Paradox. Aus dem Englischen übersetzt und eingeleitet von Oliver Marchart, Wien.
- Münkler, Herfried*, 2012: Steht die Demokratie am Scheideweg? Die Verdrossenen und die Emporten. In: NZZ vom 24.4.2012.
- Richter, Emanuel*, 2006: Das Analysemuster der ‚Postdemokratie‘. Konzeptionelle Probleme und strategische Funktionen. In: Forschungsjournal NSB, Jg. 19/4, S. 23–37.
- Sauer, Birgit*, 2011: Die Allgegenwart der ‚Androkratie‘: Feministische Anmerkungen zur Postdemokratie. In: APuZ 1, S. 32–45.



# I. STAATSTHEORETISCHE BEGRÜNDUNGEN VON PARTIZIPATION – IDEENGESCHICHTLICHE ANSÄTZE



# POLITISCHE ORDNUNG UND BÜRGERSCHAFTLICHE SELBSTREGIERUNG

Idee und Wirklichkeit des republikanischen Ordnungsdiskurses<sup>1</sup>

*Jürgen Gebhardt*

## I. HERRSCHAFTSDISKURS UND BÜRGERDISKURS – ZUM ORDNUNGSKONFLIKT DER MODERNE

Der moderne politische Diskurs in der Wissenschaft und der Gesellschaft des Westens ist von einer fundamentalen Ambivalenz geprägt, die sich im Janusgesicht des herrschenden Politikverständnisses dokumentiert. Diese ist unmittelbar verknüpft mit der Frage nach der sozialen, rechtlich und normativ definierten Identität des individuellen Gesellschaftsmitgliedes in der modernen politischen Ordnung, soweit ihre Legitimität letztlich zumindest prinzipiell auf das demokratische Prinzip der Volkssouveränität gründet. Im Begriff der Volkssouveränität spiegeln sich unterschiedliche Formen der Konstitutionalisierung der Herrschaft wider, deren politische Architektonik ideell und institutionell auf der Anerkennung des Individuums als letzte politische und rechtliche Einheit beruht, wie dies im kollektiven Selbstverständnis der politisch organisierten Gesellschaft als ‚Gemeinwesen‘ zum Ausdruck kommt.

Auf den ersten Blick kennzeichnet der Begriff des Bürgers die moderne politische Ordnung schlechthin. Zum einen gilt dies im Sinne einer rechtlichen Zuschreibung, die das Individuum als Mitglied einer wie auch immer organisierten politischen Einheit ausweist, zum anderen aber auch mit Rücksicht auf die formale Anerkennung des Individuums als integrales Glied eines Kollektivsouveräns. Dieses Grundprinzip der politischen Modernität generierte zwei nach Inhalt und Form klar unterscheidbare politische Ordnungslogiken des Politischen, welche die Volkssouveränität entweder nach Maßgabe der kontinentaleuropäischen Idee der Staatssouveränität oder nach Maßgabe der republikanisch-kommunitären Idee der bürgerschaftlichen Souveränität deuteten.

1 Die folgende Untersuchung stellt eine erweiterte Fassung meiner Studien zum Bürgerbegriff dar: *Gebhardt* 1996, Die Idee des Bürgers. In: K. v. Beyme (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Opladen, S. 347–361 und *Gebhardt* 1998, Norms of Citizenship and Conceptions of Community. In: J. Hell (Hrsg.), *Multiculturalism*, S. 105–113.

Erkenntnisleitend für die folgenden Überlegungen zur Idee des Bürgers ist die idealtypische Unterscheidung der in der neueren westlichen Geschichte vorherrschenden Konzeptionen der Politik: Ein herrschafts-, macht- und staatszentrierter Begriff der Politik lässt sich auf die Erfahrung des monarchischen Zentralstaates und dessen bürokratischen Herrschaftsapparat zurückführen, wohingegen ein bürgerschafts- und konsenszentrierter Politikbegriff auf die Erfahrung der sich selbst staatsfrei regierenden Bürgergemeinde rekurriert. Entsprechend dieser geschichtlichen Vorgaben entspringen der modernen Dialektik von Konstitutionalisierung der Herrschaft und Fundamentaldemokratisierung ein Multiversum politischer Ordnungsformen. Jede davon kennt den Formalbegriff des Bürgers, kollektiviert ihn mehrheitlich etatistisch und erlaubt ihm im demokratischen Autoritarismus nur eine scheinconstitutionelle Schattenexistenz. Zudem negieren sie machtpragmatisch den politisch-sittlichen Geltungsanspruch des existenziell-politischen Bürgers und widersetzen sich damit dem Geist eines genuin republikanischen Regimes.

Das etatistische Verständnis des Bürgers widerspricht insofern nicht dem demokratischen Prinzip der Volkssouveränität, als dieses konzeptionell im Begriff des konstitutionalisierten Staates aufging. Somit gilt – wie der deutsche Staatsrechtslehrer Böckenförde ausführt – in dieser Lesart demokratischer Modernität auch für den „demokratisch organisierten Staat, dass der Staat als Macht-, Entscheidungs- und Friedenseinheit“ der Verfassung vorausgeht.<sup>2</sup> Das ‚souveräne‘ Volk ist das ‚Staatsvolk‘. Es ist

„begrenzt durch das rechtliche Band der Staatsangehörigkeit, das die statusmäßige Zugehörigkeit zum Trägerverband der staatlichen Herrschaftsorganisation zum Inhalt hat. Die Staatsangehörigen sind mit dem politischen Leben und Schicksal des Staates, den sie bilden und tragen, wesentlich verknüpft, stellen insofern auch eine politische Schicksalsgemeinschaft dar.“<sup>3</sup>

Nur in der Gesamtheit der (Staats-)Bürger, dem Staatsvolk, repräsentiert durch die Aktivbürgerschaft, gewinnt das Volk als politische Schicksalsgemeinschaft seinen politischen Charakter. „Beliebig gruppierte einzelne Bürger aus dem Volk bleiben einzelne (singuli), auch wenn sie – durch Zusammenschluß und Aktivität – zu *pouvoirs de fait* werden; weder sind sie noch repräsentieren sie das Volk.“<sup>4</sup> Folgerichtig gibt es keinen ethisch-politisch gehaltvollen Begriff des Bürgers, keinen substanziiell politischen Menschen als normativen Bezugspunkt einer politischen Vergemeinschaftung. Im staatszentrierten Politikbegriff wird der verbindliche Ordnungs- und Sinngehalt der konstitutionellen Politie nicht als Ausdruck gemeinschaftsstiftenden Bürgerbewusstseins begriffen. Wo der Bürger fehlt, bringt Böckenförde ersatzweise die Kollektivperson ‚Volk‘ ins Spiel:

2 *Böckenförde* 2000, S. 136.

3 *Böckenförde* 1991, S. 311 f.

4 *Ebd.*, S. 313.

„Worauf es ankommt, ist also, daß in einem Volk, dann wenn es sich als verfassungsgebende Gewalt betätigt, ein lebendiges Rechtsbewußtsein, wirksame Ordnungsideen und ein ethisch-politischer Gestaltungswille vorhanden sind, kurz, daß es einen ‚Geist‘ in sich trägt, der sich in Institutionen, Regeln und Verfahren ausformen kann und ausformt“.<sup>5</sup>

Wie aber bleibt ein solcher Geist im Volk gegenwärtig und lebendig unter den Bedingungen der politischen Modernität? Soweit dies nicht durch die Pflege des geistig-kulturellen Erbes, das die Nation in sich trägt, geschieht, entbehrt der demokratische Staat einer konsensuell fundierten geistigen Basis – beruht doch der aktuelle Konsensus nur auf dem Flugsand unverbindlicher pluraler Meinungen und Auffassungen.

„Dieser Konsens ist indes kein objektiver, normativ geforderter Konsens, der sich auf ein Staat und Bürger gemeinsam verpflichtendes objektives Prinzip bezieht, sondern ein subjektiver Konsens, der von den tatsächlich vorhandenen gemeinsamen Auffassungen bestimmt wird.“<sup>6</sup>

Es entspricht der Logik dieser Argumentation, dass unter den Bedingungen eines instabilen subjektiven Konsenses das ‚Volk‘ seine ihm eigene Identität, d. h. sein „politisch orientiertes Bewußtsein und Empfinden (Wir-Bewußtsein)“ im Rückgriff auf die Idee der ‚Nation‘ gewinnt.<sup>7</sup> In der Tat, überall dort, wo die für die politische Kultur konstitutive Gemeinsamkeit nicht oder nicht mehr im normativen Gehalt der Bürgerkultur verankert ist, legitimiert sich staatliche Herrschaft tendenziell als eine im Erlebnis von Sprache oder Kultur begründete ‚Schicksalsgemeinschaft‘.

In dieser herrschaftszentrierten Sicht des Politischen wird der in den real existierenden demokratischen Verfassungsstaaten für eine demokratische Herrschaftsordnung konstitutive Wertkodex, dessen verpflichtender Charakter sich einer letztbegründenden transpersonalen Ordnungsidee verdankt, als Formprinzip eines bürgerschaftlichen Grundkonsenses ausgeblendet. Böckenfördes Analyse verfehlt das Essenzielle der demokratischen Politities. Sie ist jedoch durchaus zutreffend für die herrschafts- und machtzentrierten Erscheinungsformen des demokratischen Prinzips in der politischen Modernität insbesondere dort, wo die konstitutionelle Revolution sich der machtsstaatlichen Realität anverwandeln musste und den für diese kennzeichnenden normativ entleerten Bürgerbegriff, wie Herfried Münkler betont, tolerierte.<sup>8</sup>

Böckenfördes durchaus empirisch unterfütterte realpolitische Apperzeption des Politischen – wie Ernst Vollrath es nannte – speist sich aus dem Geist der europäischen Erfahrung, welche den Wissensgehalt aller Politik mit der einer „depersonalisierten“ Ausübung von Macht und Gewalt in der neuen politischen Welt des erscheinenden Staates identifizierte und in der modernen Wissenschaftskultur

5 Ebd., S. 111.

6 Böckenförde 1991, S. 141.

7 Böckenförde 2000, S. 43, 57.

8 Vgl. Münkler 1993, S. 25–46.

ihren eigenen unverwechselbaren Ausdruck im Werk Max Webers erlebte. In seiner handlungstheoretisch begründeten Herrschaftssoziologie gerinnen ‚Staat‘ und ‚Macht‘ zu Fundamentalkategorien des Politischen schlechthin und werden in der Folge als epistemologisches Fundament einer *modernen* politischen Sozialwissenschaft im westlichen Politikdiskurs rezipiert. „Der Staat ist, ebenso wie die ihm geschichtlich vorausgehenden politischen Verbände“, so die berühmte Leitthese Webers, „ein auf das Mittel der legitimen (das heißt: als legitim angesehenen) Gewaltsamkeit gestütztes *Herrschaftsverhältnis* von Menschen über Menschen“.<sup>9</sup> Schärfere kann der Gegensatz zu einer auf bürgerschaftlicher Gemeinvernunft und politischer Tugend basierenden Ordnungskonzeption nicht artikuliert werden, denn nach diesem Verständnis optiert Weber für den Despotismus, wie Dolf Sternberger kritisch anmerkt:

„Der Staat, der ‚politische Verband‘ überhaupt, stellt sich, sofern Weber moderne Verhältnisse ins Auge fasst, als ein Gewühl von Machtstrebern dar, denen eine mehr oder weniger blinde Menge von ‚Beherrschten‘ oder doch jedenfalls ‚Gehorchenden‘ – also kurz und authentisch: von Untertanen – gegenübersteht, die ihrerseits offenbar nichts mit der ‚Politik‘ zu tun haben, da sie nicht nach Macht streben. Ein politischer Begriff des Bürgers tritt in dem reichen Vorrat an sozialen Figuren nicht hervor – und das, obwohl es Max Weber war, der die Einzigartigkeit der okzidentalen Bürgerstadt auf das Entschiedenste und nicht ohne einen verborgenen Enthusiasmus geschildert hat. Die ‚Bürger‘ bleiben in einem kategorialen Niemandsland, ihre Freiheit heißt nur eine ‚sogenannte‘ und im System der Legitimitätsarten gehen sie leer aus.“<sup>10</sup>

Das große Kapitel über die ‚Stadt‘, seine sozio-politische Verfassung und den bürgerschaftlichen Verbandscharakter figuriert unter dem Titel „die nichtlegitime Herrschaft“, ist die Stadtkommune doch der erste „ganz bewusst illegitime und revolutionäre politische Verband“, der sich kurzfristig der legitimen Gewalt der Patrimonialmonarchie entledigt hatte.<sup>11</sup>

Im staats- und herrschaftszentrierten politischen Kosmos der Moderne gibt es keine bürgerschaftliche Politik, auf die sich eine demokratische Ordnung berufen könnte. Dies gilt, wie in den Krisenanalysen 1917 und 1918 mit aller Schärfe ausgesprochen wird, für jede Form des „modernen Massenstaates“, in dem die wirkliche Herrschaft in Händen der Bürokratie liegt, die sich einer cäsaristisch-plebiszitären Massendemokratie gegenüber sieht. In dieser Konstellation fungiert das moderne Parlament in erster Linie als Vertretung „der durch die Mittel der Bürokratie *Beherrschten*“<sup>12</sup> und als Selektionsmechanismus für die Auswahl der „Massenführer als Staatsleiter“. Parlamentarismus und „Massendemokratisierung“ treten in ein Spannungsverhältnis, insofern der politische Führer nicht mehr per se bewährter Parlamentspolitiker aus der Honoratiorenschicht ist, sondern er „das Vertrauen und den Glauben der Massen an sich und also seine Macht mit *massen-*

9 Weber 1980, S. 507.

10 Sternberger 1978b, S. 356 f.

11 Weber 1964, S. 985.

12 Weber 1980, S. 339.

demagogischen Mitteln gewinnt.<sup>13</sup> Der „cäsaristische Zug der Massendemokratie“ bedingt das Vorherrschen des „cäsaristischen Prinzips der Führerauslese“ in jeder modernen demokratischen Ordnung. In Webers herrschaftskategorialen Verständnis des Politischen bedingt Demokratisierung die Mobilisierung der emotionalen und irrationalen Massen, verknüpft mit politischem Cäsarismus.<sup>14</sup>

Diese Sicht der Politik ist durch und durch von der kontinentalen postrevolutionären Erfahrung des plebiszitären Autokratismus geprägt, der sich im europäischen Cäsarismuskurs widerspiegelt. Weber generalisiert seine für dieses spezifische Syndrom einer entbürgerlichten Massendemokratie zutreffende Deutung der politischen Modernität, die konsequent die bürgerschaftliche Fundierung des demokratischen Verfassungsstaates und das Ordnungsmodell des Verfassungsstaates selbst aus dem wissenschaftlichen Diskurs eliminiert. Weber belegt dies exemplarisch in der Darstellung der amerikanischen Politik, wo das plebiszitär-demokratische Moment seiner Meinung nach vorherrscht, in Gestalt einer plebiszitären Parteienmaschine und einer plebiszitären Führerwahl, die nicht zuletzt die Bestellung des Präsidenten kennzeichnet. Webers machtpolitische Optik öffnete durchaus den Blick für die latente Dysfunktionalität eines konstitutionell-republikanischen Regimes durch die demokratische Massenmobilisierung. Entscheidender aber ist, dass seine Herrschaftslehre, die den plebiszitär-demokratischen Autoritarismus kategorial rezipiert, einen Herrschaftstypus beschreibt, der sich in der Tat als die geschichtsmächtige Alternative zum demokratischen Verfassungsstaat durchgesetzt hat.

Kein geringerer als der große Analytiker der Demokratie Alexis de Tocqueville hat diese herrschaftstypische Differenz auf einen Begriff gebracht, wenn er vom demokratischen Cäsarismus Bonapartes sagt, er sei „der Despotismus eines Mannes auf demokratischer Grundlage“. In seiner retrospektiven Betrachtung der Revolution (1858) konstatiert er eine erhebliche Konfusion bei der Verwendung der Worte: Demokratie, demokratische Institutionen, demokratische Regime.

„Wenn sie nicht klar definiert werden und wenn über die Definition nicht Übereinstimmung herrscht, werden wir in einer unauflöselichen Konfusion der Idee leben, was zum Vorteil von Demagogen und Despoten ist. Diese behaupten, dass ein von einem absoluten Herrscher regiertes Land eine Demokratie ist, weil dieser mit Hilfe solcher Gesetze regiert und solche Institutionen aufrecht erhält, die zum Vorteil der großen Masse des Volkes sind.“<sup>15</sup>

Ein differenziertes Bild eines neuen demokratischen Despotismus zeichnet er schon in seiner Amerikastudie: die gewaltige, bevormundende Macht eines Souveräns hält die Gesellschaft in einer Art geregelter, milder und friedsamere Knechtschaft. Sie verbindet sich mit einigen der äußeren Formen der Freiheit meist besser als man denkt, und es ist ihr nicht unmöglich, sich im Schatten der Volkssouveränität einzunisten, denken sich die Bürger doch eine einzige schüt-

13 Ebd., S. 403.

14 Ebd., S. 393–395.

15 *Tocqueville* 1959, S. 102 f., 154.

zende, allmächtige Macht aus, die von den Bürgern gewählt wird – ein Despotismus in der „vermittelnden Form von Verwaltungsdespotie und Volkssouveränität“, der „die Entwürdigung der Menschen vollzöge ..., ohne sie zu quälen.“<sup>16</sup> Hellsichtig diagnostizierte Tocqueville die plebiszitär-cäsaristische Entwicklungstendenz der Demokratie unter den geschichtlichen Bedingungen einer herrschafts- und machtzentrierten Deutung der Volkssouveränität. Für Tocqueville kann das Wort ‚Demokratie‘ jedoch seiner eigentlichen Bedeutung nach nur für ein bürgerhaftliches Regime gelten: „Ein Regime, in dem das Volk mehr oder weniger an seiner Regierung Anteil hat. Ihrem Wesen nach ist sie eng mit der Idee der politischen Freiheit verbunden.“<sup>17</sup> Es gründet, wie Tocqueville in einer unvergleichlich eingängigen Formulierung sagt, in der republikanischen Wirklichkeit der Volkssouveränität, wie sie in Amerika in Erscheinung tritt. Dieser Begriff der Volkssouveränität beruht nicht auf Doktrinen, sondern er erwächst aus der Gesamtheit der Vorstellungen und Gewohnheiten, dem republikanischen Geist, der republikanischen Lebensform, die sich auf die Vernunftfähigkeit der menschlichen Natur berufen. Die Vorsehung hat jedem Menschen, wer immer er sei, das nötige Maß von Vernunft gegeben, das er zur selbstständigen Führung der ihn allein angehenden Dinge braucht. Das ist der große Leitsatz, der in den Vereinigten Staaten der bürgerlichen und politischen Gesellschaft zugrundeliegt. Er reguliert die Familie, die Dienstverhältnisse, das Gemeindeleben und das öffentliche Leben insgesamt. „Auf das Ganze der Nation ausgedehnt, wird er zum Dogma der Volkssouveränität.“<sup>18</sup> Die Legitimität der konstitutionellen Herrschaftsordnung ist bürgerliche Legitimität, „sie fußt in Wahrheit nicht auf der Kollektivperson Volk“, sagt Dolf Sternberger, „sondern auf der pluralen Bürgerschaft der *civitas civium*.“<sup>19</sup> Tocqueville schält den Kern des republikanischen Paradigmas gesellschaftlicher Ordnung heraus und führt es auf seine anthropologisch-geschichtliche Begründung zurück.

Wenn eingangs von der Janusköpfigkeit des modernen Politikdiskurses gesprochen wurde, dann zeigt sich dies an der eigentümlichen Verfassung der angelsächsisch dominierten Sozialwissenschaften: Theoretisch sind sie machtzentriert, empirisch praktisch aber Demokratiewissenschaften, die sich den Weberschen Politikbegriff anverwandeln und damit Gefahr laufen, sich theoretisch nicht mehr auf ihre eigenen normativen Voraussetzungen einzulassen, sondern sich positivistisch mit einem deskriptiven formalen politisch-ethisch entleerten Bürgerbegriff zu begnügen, der auch mit dem global vorherrschenden Schein-Konstitutionalismus vereinbar ist. Als sich jedoch eine erneuerte politische Wissenschaft in den USA in den 1950er Jahren daran machte, das Scheitern der Institutionen der westlichen Demokratie in der europäischen wie in der postkolonialen Welt aus deren historisch-kulturellen Voraussetzungen, d. h. der politischen Kultur heraus zu ver-

16 Tocqueville 1964, S. 815.

17 Tocqueville 1959, S. 102.

18 Tocqueville 1964, S. 459.

19 Sternberger 1990, S. 227.