

Joachim Raschke

Die Erfindung der modernen Demokratie

Innovationen, Irrwege, Konsequenzen

Die Erfindung der modernen Demokratie

Joachim Raschke

Die Erfindung der modernen Demokratie

Innovationen, Irrwege, Konsequenzen

Mit einem Beitrag von Klaus Hänsch

Joachim Raschke
Agentur für Politische Strategie (APOS)
Hamburg, Deutschland

ISBN 978-3-658-28667-5 ISBN 978-3-658-28668-2 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-28668-2>

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

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Frank Schindler

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

Teil I Einleitung

1	Demokratie als Erfindung	3
2	Erfindung in der Politik	7

Teil II Grundlagen

3	Von der antiken zur modernen Demokratie. Oder: Warum Demokratie neu erfunden werden musste	17
3.1	Athenische Demokratie	17
3.2	Demokratiebegriff	31
3.3	Moderne Demokratie	37
4	Das Narrativ	59
5	Zeittafel, Innovationen, Interpretationen	63
5.1	Zeittafel	63
5.2	Innovationen	67
5.3	Interpretationen	75
6	Innovationen: Erklärungsrahmen	89
7	Pfade: Nichts als Sonderwege	99
8	System: <i>Eine</i> Demokratie mit vielen Gesichtern	105

Teil III Innovationen

9	Parlament	119
9.1	Die Entstehung des modernen Parlaments in England	120
9.2	Ergebnis	147
9.3	Vergleichende Perspektive	148

10 Politische Vereinigung	155
10.1 Genese in England	156
10.2 Vergleichende Perspektive	166
11 Parlamentarische Opposition	171
11.1 Vorgeschichte und Voraussetzungen	172
11.2 Die Erfindungsgeschichte	175
11.3 Zur Erklärung	190
11.4 Vergleichende Perspektive	198
11.5 Resümee	201
12 Parlamentarische Regierung	203
12.1 Die Erfindungsgeschichte	205
12.2 Vergleichende Perspektive	216
13 Soziale Bewegung	223
13.1 Thesen	223
13.2 Die ersten Schritte einer modernen Bewegung: Versailles und Paris 1789	224
13.3 Vormoderne und moderne Bewegung	226
13.4 Moderne Bewegung: die französische Revolutionsbewegung	229
13.5 Moderne Bewegung: Strukturen	233
13.6 Moderne Bewegung: Prozesse	245
13.7 Bewegungsregime	248
13.8 Schluss	267
14 Links/Rechts	277
14.1 Genese	278
14.2 Kommentierungen des Entstehungsprozesses	285
14.3 Alternativen	288
14.4 Erklärung	291
14.5 Vergleichende Perspektive	294
14.6 Schluss	299
15 Parlamentswahl	301
15.1 Wahlen als Mittel der Herrschaftsbestellung	301
15.2 Frühe Wahlen in England	302
15.3 Grundmodell Wahlen	307
15.4 Modernisierungsprozess in England	312
15.5 Weitere Entwicklung in Großbritannien – der lange Weg in die Moderne	315
15.6 Moderne Wahlen (Typ 3)	323
15.7 Moderne Wahlen – Durchbruch in den USA	326

15.8	Erste moderne Wahlen in den USA (1789–1800)	337
15.9	Vergleichende Perspektive: Selbstblockade der Moderne (Frankreich)	343
15.10	Alternativlosigkeit moderner Parlamentswahlen	347
16	Partei	349
16.1	Die lange Vorgeschichte von Parteien	349
16.2	Moderne Parteien: eine amerikanische Erfindung	364
16.3	Vergleichende Perspektive	371
16.4	Zur Erklärung der Genese politischer Parteien	385
17	Männerwahlrecht	395
17.1	Der lange Kampf um ein demokratisches Wahlrecht.	395
17.2	Vorgeschichte, Etappen, Kandidaten	397
17.3	Zur Erklärung.	408
17.4	Schluss	418
18	Volksabstimmung	419
18.1	Wie viel Volk trägt die Demokratie?.	419
18.2	Genese	421
18.3	Schluss	433
19	Parlamentsfraktion	437
19.1	Genese	437
19.2	Erklärung	452
19.3	Vergleichende Perspektive	463
19.4	Schluss	478
20	Frauenwahlrecht	481
20.1	Genese	481
20.2	Erklärung	484
20.3	Resümee.	488
21	Verhältniswahl	493
21.1	Genese	493
21.2	Vergleichende Perspektive	495
21.3	Resümee.	496
Teil IV Schluss		
22	Die Vergangenheit auf dem Prüfstand	501
22.1	Innovationen.	501
22.2	Pfade	514
22.3	Systeme	586

23	Demokratie: verstehen, reformieren, demokratisieren	609
23.1	Demokratie verstehen	609
23.2	Demokratie reformieren	624
23.3	Demokratie demokratisieren	652
Epilog		657
Literatur: Gesamtverzeichnis		659

Teil I

Einleitung

Demokratie als Erfindung

1

Diese unhistorische Atmosphäre, in der jedes große geschichtliche Ereignis entstanden ist.

Friedrich Nietzsche

Es war nicht leicht, moderne Demokratie zu erfinden. Wer konnte darauf kommen, dass Demokratie in der Moderne noch einmal erfunden wird, da doch die Voraussetzungen für Demokratie, wie man sie 2000 Jahre lang gedacht hatte, mit der griechischen Polis untergegangen waren. Die Erfinder moderner Demokratie erfuhren nie, was sie erfunden hatten. Dass, was sie erfanden, sich nachträglich noch einmal, wenn auch anders als in der Antike, zu „Demokratie“ zusammensetzen ließ. Alle hätte es überrascht zu sehen, was aus den vielen Einzelschritten, bei denen sie meist anderes verfolgten, am Ende geworden ist. Weniger Suche als Versuche.

Ist nicht schon alles gesagt zur Entstehung moderner Demokratie? Vieles schon, aber nicht aus der Perspektive von Handelnden, die lange nicht wussten, dass sie an „moderner Demokratie“ arbeiteten – von einem „Projekt Demokratie“ war nicht die Rede. Die für ihre Politikformen andere Begriffe hatten, vor allem „Republik“. Akteure, die griechische Demokratie definitiv als überholt sahen, aber nur für sie den Namen Demokratie kannten. Die Bausteine schufen, ohne einen Plan für das Ganze zu haben. Die also keineswegs so zielbewusst auf das zusteuerten, was wir heute unter Demokratie verstehen.

Auch die Bausteine waren einzelne Elemente, für die es oft Alternativen gab. Bei denen aus der historischen Konstellation heraus nicht vorhersagbar war, was sich durchsetzt. Auch nicht, welchen Sinn es erhält. So war „parlamentarische Opposition“ zu Beginn die Opposition des ganzen, nicht wie heute des halben Parlaments.

Anfangs interessierte ich mich für die Fälle institutioneller Innovation auf dem Weg zu moderner Demokratie. Gleichgültig in welchem Land: der erste war der Erfinder.

Sah man sich die Innovationen Land für Land an, konnte man erkennen – das war der zweite Blick – dass sie nicht zufällig streuten. Es gab innere Zusammenhänge, die auf den innovativen Beginn verwiesen. Fälle und Pfade wurden zum Denkraum.

Die Entwicklungspfade zu moderner Demokratie waren sehr unterschiedlich. Autonomes Parlament, Parlamentarische Regierung und Parlamentarische Opposition gehörten zum repräsentativ-demokratischen Entwicklungspfad Großbritanniens, die frühe Massenbeteiligung zum identitär-demokratischen Weg, für den Frankreich stand. Der Blick zurück zeigt, dass die institutionellen Innovationen zum Entwicklungsweg „passten“ – zum einen oder zum anderen.

„Moderne Demokratie“ ist eine Synthese von Elementen und Vorstellungen aus verschiedenen Fällen und Pfaden. Heute erscheint als System, was anfangs unplausibel und unwahrscheinlich war. Die Vorgeschichte wird meist erzählt, als führte sie auf dieses System hin. Tatsächlich ist die Geschichte der Entwicklung moderner Demokratie eine Experimentiergeschichte in einer Reihe von Ländern – ohne Ziel und mit offenem Ausgang. Da sich Demokratie durchgesetzt hat und mehr standardisiert ist als vor 100 Jahren, erscheint vieles als banal, selbstverständlich, alternativlos. Demokratie als System ist ein nachträgliches, real existierendes Konstrukt, das in vielerlei Hinsicht so sinnfällig erscheint, dass man die Spuren der Erfindung, des Suchprozesses ohne Ziel, des anfangs miteinander Unverträglichen, darin nicht erkennt. Hier stellen wir uns nicht dumm, sondern gehen in die Perspektiven der damals Handelnden, die ihre Situation vor Augen hatten, aber nicht wussten, wo das enden soll.

Die Geschichte moderner Demokratie, so mein analytischer Ansatz, greift auf drei Ebenen zu. Die *Innovation* einzelner Formelemente, wann und wo auch immer, aus denen Bausteine moderner Demokratie werden. Die *Pfade* insbesondere von Pionierstaaten, bei denen sich landesspezifische Innovationen mit anderen Institutionen zu einem charakteristischen Entwicklungsmuster verknüpfen. Das *System* moderner Demokratie, in dem sich nicht zuletzt Institutionen aus Einzelerfindungen und Erfahrungen aus landesspezifischen Pfaden durchgesetzt haben, ein System mit einem festen Kern und erheblichen Variationen.

Eine zweite Strukturierung durchzieht die Arbeit, sie betrifft die Bauweise moderner Demokratie aus Werten, Prinzipien, Institutionen. Am ehesten schließen Werte an den antiken Vorlauf an. Institutionen mussten neu erfunden werden, sie sind politisch tragend und für Innovationsanalyse am ehesten abgrenzbar. Prinzipien, wie Repräsentation und Gewaltenteilung, haben eine Zwischenstellung, praktisch wie analytisch. Sie sind nicht Vorläufer, aus denen quasi deduktiv Institutionen entstehen. Zum Teil sind sie Begleiter, einige werden erst im Nachgang zu institutionellen Innovationen formuliert. Spätestens auf der Systemebene von Demokratie müssen sie hinreichend geklärt sein, dann sind sie für das Überleben von Demokratie ähnlich wichtig wie Institutionen. Analytisch sind Prinzipien schwerer abgrenzbar, Innovationsakteuren noch schwieriger zuzuordnen, inhaltlich mehrdeutiger als die institutionellen Erfindungen. Ohne Zweifel hat sich auch dabei kreatives und innovatives Potential entfaltet und Prinzipien könnten in eine erweiterte Erfindungsgeschichte moderner Demokratie aufgenommen werden.

Sie werden in dieser Arbeit skizziert¹, sind im Übrigen ein Hauptgegenstand der Theoriegeschichte von Demokratie, bei der man von Theoretikern nur lernen kann.² Hier kommen sie am ehesten als Vorläufer und Begleiter institutioneller Innovationsakteure sowie auf der Systemebene in den Blick.

Was treibt einen Politologen zu einem Thema, das man eher Historikern zuordnen würde? Ich habe drei Motive.

Das erste: Sich als Politologe für *Geschichte* zu interessieren. Das gab es schon einmal, eine um Systematik bemühte historische Politikwissenschaft. Ernst Fraenkel, Karl Dietrich Bracher, Gilbert Zieburg, Gerhard A. Ritter – um nur diese Berliner Protagonisten zu nennen. Oder Karl Loewenstein, Maurice Duverger, Dolf Sternberger, Klaus von Beyme – die Liste wäre leicht zu verlängern. Der Impuls, Politikanalyse von Geschichte her zu bereichern, ist in der deutschen Politikwissenschaft weitgehend verloren gegangen. Heute stellt sich das Fach in großen Teilen als geschichtsvergessen dar. Hier wird an der Perspektive einer historischen Sozialwissenschaft festgehalten. Dabei galt, wo immer in historischer Rekonstruktion möglich, das Interesse den Akteuren. Im Hintergrund steht ein handlungstheoretischer Ansatz, vor allem in der Strukturierungsperspektive von Anthony Giddens als Wechselbeziehung von Akteur und Struktur. Gleichzeitig im Blick ist aber die doppelte Transzendierung des situativ begrenzten Akteurshorizonts: Entwicklungspfade sowie Demokratie als System.

Strukturierung ist mehrdimensional. Dabei sind zum Beispiel sprachliche (Begriffe), praktische (Regeln), rechtliche (Verfassung), theoretische Dimensionen unterscheidbar. Sie sind untereinander verbunden, aber ohne feste Ablaufmuster und mit unterschiedlichem Gewicht. Unmöglich, sie bei der komplexen Innovationsgeschichte aus einer Hand gleichmäßig im Blick zu behalten, wo möglich aber werden Durchblicke immer wieder versucht.

Geschichte ist ein großes Experimentierfeld. Strukturbildung wird von Scheitern begleitet. Der Ausgang eines Experiments ist häufig offen. Neben Erfolgen, bei denen die Ergebnisse den Zielen entsprechen, gibt es Scheitern von Alternativen, auf dem Weg häufig auch „erfolgreiches Scheitern“.

Das zweite Motiv heißt: Sich als Politologe für *Innovation* zu interessieren. Das Neue, auch das historisch Neue, interessierte mich immer mehr als das schon Eingespielte. 1957 fragte ich (in einer Abiturientenrede), warum es damals *keine* soziale Bewegung gab. Tatsächlich griffen die Bewegungen, die dann kamen, eine ältere, durch die NS-Bewegung diskreditierte Politikform auf, zeitgemäß transformiert – die 68er mit APO und Studentenbewegung, die „Neuen Sozialen Bewegungen“ in den 1970/80er Jahren, die Grünen zunächst als Neuauflage des Paradoxes einer Bewegungspartei. Ein ähnliches Grundmuster wie bei vielen historischen Innovationen: Die Akteure wollen etwas

¹Vgl. etwa Kap. 3.

²Vgl. zum Beispiel Saage 2005 und Vorländer 2010.

anderes. Sie täuschen sich über das, was eigentlich innovativ ist an ihnen. Selten erleben sie, dass die Innovation von Dauer ist.

Die „Fälle“ institutioneller Innovation haben mich immer fasziniert und der meiste Raum in diesem Buch gilt ihnen. Gleichzeitig wollte ich über die Fallstudien hinaus. Anfangs schlug ich unmittelbar den Bogen zur Aktualität. Das warf neues Licht auf heutige Opposition. So spannend das war, aber zuvor wollte ich doch wissen, wie sich die Innovationen untereinander verhielten. So kam das Konzept der Pfade ins Spiel. Auch von dort gibt es Wege in die Gegenwart. Man muss diese nur historisiert denken sowie nach ihrer Zukunft im Lichte der Geschichte fragen.

Und das ist das dritte Motiv: Sich als Politologe für *Zukunft* zu interessieren. Deshalb stehen am Ende „Lehren“. Man kann auch mit Common Sense zu ihnen kommen, aber da moderne Demokratie nicht zuletzt ein Verwirrspiel ist, hilft es der praktischen Vernunft, sich auch an Geschichte zu orientieren. Zukunft besteht aus Innovationen, aber die Vergangenheit sagt häufig auch, was in Zukunft möglich ist. Moderne Demokratie ist keine Konstruktion aus einem Guss. Sie ist ein Prozess aus Elementen, die anfangs nicht zusammengehörten, aber zusammenwuchsen. Ein zur Zukunft offener Prozess.

Der Groß-Historiker Jürgen Osterhammel hat in seinem monumentalen Panorama des 19. Jahrhundert die Demokratiefrage „übergroß und diffus“³ genannt. Die Erfindungsfrage muss, auf den Spuren ihrer Erfinder, gestellt werden – trotz allem.

Das Erfindungsinteresse stand für mich lange Zeit im Mittelpunkt der Demokratieanalysen, mit denen ich in den 1990er Jahren begonnen hatte. Die vielen Unterbrechungen durch andere Themen veränderten auch das Interesse am Demokratiethema. Zu Erfindung und Entwicklung kam die Krise der modernen Demokratie hinzu, die uns mit neuer Dringlichkeit seit einigen Jahren beschäftigt. Was lässt sich aus der Erfindungs- und Entwicklungsgeschichte moderner Demokratie für die akute Krise lernen? Diese Frage steht im Mittelpunkt der Schlusskapitel 22 und 23 – einem der nie abgeschlossenen Versuche, aus der Geschichte konstruktiv zu lernen.

Das Folgende ist ein historisch-politologischer Essay. Der Absicht nach gut informiert, aber mit den Freiheiten eines wissenschaftlichen Essays.

Klaus Hänsch, Freund, Kollege und Europapolitiker mit großem Erfahrungsschatz, hat einen Beitrag zu Perspektiven europäischer Demokratie beige-steuert (Abschn. 23.2).

³Osterhammel 2011, S. 850.

Die Geschichte ist eine begnadete Arrangeurin von Konstellationen, in denen sich das, was uns heute als eingeschliffene Routine, als Sediment menschlicher Erfahrung und als soziale Institution begegnet, einspielte und verfestigte.

Heinrich Best

Wir kennen uns aus in der Innenausstattung der modernen Politik. Parlament und Opposition, Bewegungen und Parteien, Wahl und allgemeines Wahlrecht, Links und Rechts – ohne all dies, wissen wir, ist Demokratie nicht zu machen. Oder Parlamentsfraktionen, ein unentbehrliches „technisches“ Hilfsmittel, um ein Parlament arbeitsfähig zu machen – sagen wir. Aber warum hat es dann Jahrhunderte gedauert, bis diese „nahe liegenden“ Institutionen erfunden und durchgesetzt waren? Was heute selbstverständlich ist, war anfangs das Nicht-Gedachte, Illegitime, Unwahrscheinliche.

Anfangs wirkten die Akteure im „*mental fog*“ (Oakeshott), im Handgemenge der Bewältigung konkreter Situationen. „Das System“ – zum Beispiel „das parlamentarische Regierungssystem“ – wurde erst hinterher daraus gemacht.

Es geht hier um praktische Erfindungen und um die Wechselbeziehung von Idee und Praxis, nicht um rein intellektuelle Innovationen. Nicht um die Frage „Wer hat zum ersten Mal den Begriff Partei verwendet?“ Der Begriff ist wichtig. Erst der Begriff sagt „Wir haben verstanden.“ Aber alle haben dann noch lange nicht verstanden. Institutionelle Innovation entsteht nicht in Gelehrtenstuben, sondern im hart umkämpften politischen Feld.

Zur Geschichte des Neuen – und seiner Haltbarkeit

Auch das anhaltende Interesse für „das Neue“ versteht sich nicht von selbst, etwa aus anthropologischen Gegebenheiten (der Mensch ist nicht von Natur aus „neu-gierig“). Lange gab es eine traditionalistische Abwertung des Neuen zugunsten des Alten, bereits

Bestehenden, Überkommenen. Erst mit der Renaissance begann eine Hochschätzung neuer Kenntnisse, Erkenntnisse, Entdeckungen, „die in früheren Zeiten so keine Parallele hat. Dass das Neue um seiner selbst geschätzt wird, ist etwas historisch Neues.“¹

Diese vom 16. bis 18. Jahrhundert gradlinig fortschreitende Hochschätzung des Neuen bezog sich insbesondere auf die Wissenschaften und Künste. Vor allem hier kam es zu Institutionalisierungen des Neuen als Produktivkraft. Dies galt, insbesondere vermittelt über technologische Innovation, auch für die Wirtschaft, die kapitalistische Marktwirtschaft, die insgesamt – mit Joseph Schumpeter – als „schöpferische Zerstörung“, das heißt unter Innovationsdruck stehend, charakterisiert werden kann.

Religion war die Gegenkraft zu moderner Wissenschaft und Kunst, traditionale Gleichgewichtsökonomie stand gegen kapitalistische Marktwirtschaft, besonders stark waren die etablierten Gegenkräfte aber im Bereich der Politik. Hier war das Alte herrschaftsgestützt. Die Herrschaft der Könige war eine Innovationsbarriere. Besonders dort, wo diese durch die Beseitigung der intermediären Institutionen des Mittelalters, der Stände, ein autokratisches Herrschaftssystem aufgebaut hatten: im europäischen Absolutismus.

Bezeichnenderweise gibt es in dem Land, das – in den Bürgerkriegen des 17. Jahrhunderts – die Übernahme des kontinentalen Absolutismus durch die Stuart-Könige abgewehrt hatte, in England, auch die ersten, bis heute fortdauernden politischen Innovationen. Starke gesellschaftliche Kräfte institutionalisierten eine Mitwirkung in einem weiterhin monarchischen Regime, das aber – nach lang anhaltenden, erbitterten Kämpfen – das Parlament gewissermaßen zur Innovation freigegeben hatte. Aus den konfliktorisch-kooperativen Beziehungen zwischen Monarch/Regierung und Parlament gingen dann weitere Erfindungen, wie parlamentarische, das heißt parlamentarisch verantwortliche Regierung, und parlamentarische Opposition hervor.

Nordamerika war auch deshalb ein besonders geeignetes Feld für politisch-institutionelle Innovationen, weil die staatlichen Kontrollmächte schwach waren. Zunächst die der britischen Krone, denen seit 1765 eine Unabhängigkeitsbewegung aller Schichten gegenübertrat. Dann die eigenen Kontrollmächte, die als gesamtstaatliche durch die sogenannten „Gründungsväter“ (Jefferson, Washington etc.) erst geschaffen werden mussten, und die für ihr Funktionieren weitere Innovationen notwendig machten.

Anders der revolutionär zugespitzte Herrschaftskonflikt in Frankreich, der ein erhebliches Innovationspotential von unten freisetzte, aber im Bereich dauerhafter Herrschaftsinstitutionen wenig erfolgreich war. Missglückte Revolutionen stärkten die etablierten gegenrevolutionären Kräfte. Ähnlich auch in Deutschland, wo, nach dem nationalen, nicht demokratischen Widerstand gegen Napoleon, vor allem das Scheitern der 1848er Revolution und der Erfolg des preußischen Absolutismus bei der Lösung der deutschen Frage die „Verspätung“ gegenüber den westlichen Demokratien begründeten. In Frankreich und Deutschland ging es zugleich um politische und soziale Revolutionen.

¹Rath 1984.

Solche Aufgaben sind schwerer zu lösen als die „nur“ politischen Revolutionen in England und Nordamerika.

Politisch-institutionelle Basisinnovationen sind also stark kontextabhängig. Sie entstehen nicht – wie Wissenschaft und Kunst – in einem sozialen Feld, in dem das Innovationsprinzip bereits verankert ist. Politische Innovation stößt auf die massive Restriktion traditionaler Herrschaft, die bei allem Anpassungswandel (etwa an den technischen oder wirtschaftlichen Fortschritt), ihre eigene Struktur von Herrschaft erhalten will und mit dem Monopol staatlicher Gewaltmittel über ein beachtliches Unterdrückungspotential verfügt.

Interessen und Macht-Ressourcen schränken das Experimentierfeld Politik ein, sind zugleich aber auch Triebkräfte für Veränderungen. Häufig noch einflussreicher sind Vorstellungen, die sich Menschen von der richtigen Ordnung der politischen Welt machen, und an die sie glauben. Alle Innovationen sind mit Ideen verbunden und Neues ist meist nur unter Bezug auf Älteres durchzusetzen, das sich in den Köpfen festgesetzt hat. Aufgreifen älterer Argumentations- und Legitimationsmuster, Lob etablierter Personen bei gleichzeitiger Unterminierung ihrer Autorität, alte Begründungen, die auf neue Strukturen bezogen werden.

Auffällig ist, dass revolutionäre Phasen besonderer Experimentierfreude – wie zum Beispiel die der Levellers in den englischen Revolutionsjahren und die fünf Jahre der großen Französischen Revolution – viele neue Ideen, Symbole und Praxen im Mikrobereich, aber wenig institutionell Haltbares brachten. Levellers zum Beispiel forderten Mitte des 17. Jahrhunderts das (fast) allgemeine Männerwahlrecht, das dann mehr als 250 Jahre später eingeführt wurde. Was bedeutet das unter dem Aspekt der Wirksamkeit von Innovationen? Ideen, Experimente, Diskussionen sind etwas anderes als die Durchsetzungsprozesse, die zur Innovation dazugehören.

Soziale Bewegungen und Revolutionen haben besonderen Einfluss auf den politischen Innovationsprozess, nicht nur durch Hervorbringung, sondern auch durch die Zirkulation neuer Ideen, die mit ihnen verbunden ist. Aber es gibt eine Reihe grundlegender Innovationen, die im „normalen“ politischen Prozess entstanden sind: zum Beispiel Parlamentarische Opposition und Regierung, Parteien und Proporz. Es gibt spektakuläre Suchprozesse mit geringen Resultaten, aber auch unspektakuläre Veränderungen im alltäglichen Politikprozess. Zum Beispiel für Folgeprobleme nach der Durchsetzung neuer Institutionen, die für ihr Funktionieren noch Lücken aufweisen (Wahlen, Parteien).

In diesen Zusammenhang gehört Sartoris Frage: „Sind Revolutionen kreativ oder ist“, so seine Meinung, „die Behauptung, die revolutionäre Praxis sei in sich schöpferisch, ein Mythos?“² Sartori nennt Gründe für seine skeptische Auffassung:

Die Revolution selbst sei nicht schöpferisch-aufbauend, sie leiste nur die Zerstörung des Alten, das dann einen Neuaufbau möglich macht.

²Zitat und folgende Gesichtspunkte vgl. Sartori 1992, S. 85–87.

Das Neue müsse vorher vorhanden bzw. vorbereitet sein: „Wenn aber vor der Revolution kein Neubaupotential da ist, so kann der Revolution auch kein neuer positiver Aufbau folgen. Etwas muss vor dem revolutionären Akt da sein, damit es danach verwirklicht werden kann.“

Die Revolution setze schöpferische Kräfte frei, die vorher nur behindert waren.

Vielleicht sind Revolutionen in der Lancierung von Ideen wirksamer als im Ersinnen dazugehöriger Institutionen. Sicherlich sind sie geeignet für die Diffusion und die Beschleunigung des Umlaufs neuer Ideen. Vielleicht passt es auch ins Bild, wenn man sagt, dass Revolutionen „abgearbeitet“ werden müssen in nachrevolutionären Zeiten. Das gilt zum Beispiel für Großbritannien und die USA.

Gibt es einen charakteristischen Unterschied zwischen Innovationen, die aus Revolutionen, und anderen, die aus nicht-revolutionären Kontexten hervorgehen? Revolution, das sind neue, offene Konstellationen, die ein Feld für *freie Strukturierung* kollektiver Akteure schaffen. So ist die moderne Sozialbewegung ein typisches Kind von Revolutionen, zuerst der amerikanischen, dann der französischen. Aber auch das Orientierungssystem Links/Rechts im französischen und die Parlamentsfraktion im deutschen Revolutionsparlament machen von freien Strukturierungschancen Gebrauch.

Dagegen stehen nicht-revolutionäre Kontexte, in denen Innovationen durch *institutionelle Reaktion* zustande kommen. So bildet sich die englische parlamentarische Opposition in einer nicht-revolutionären, vordemokratischen Konstellation. Parteien sind eine Reaktion auf institutionelle Gegebenheiten, denen man kaum ausweichen kann. Später entsprechen zum Beispiel Volksabstimmung, Proporz oder Frauenwahlrecht einer ähnlichen Logik.

Weniger Plan als Paradoxie

Es geht bei institutionellen Innovationen nicht um Lehrbuchbeziehungen zwischen Theorie und Praxis in dem Sinne, dass erst eine Theorie, dann eine Praxis existiert. Zu rechnen ist mit Wechselwirkungen zwischen beiden Bereichen. Es kommt auch vor, dass Theorien der experimentierenden Praxis nachfolgen. So meint Lichtenberg, Zufall sei „der Vater so vieler herrlicher Erfindungen“³.

Es gibt auch paradoxe Erfindungen: Es war etwas anderes intendiert als entstanden ist. Beispiele sind die Parlamentarische Opposition, bei der Lord Bolingbroke an etwas völlig anderes dachte, als daraus geworden ist. Ähnliches gilt für die Sansculotten der Französischen Revolution – Teil einer modernen Sozialbewegung mit zum Teil anti-modernen, auf die Herstellung der alten Ordnung drängenden Vorstellungen.

Erfindungen können auch nicht beabsichtigte Folgen eines Handelns sein, das auf ganz anderes gerichtet war. So wird aus einer bloßen parlamentarischen Sitzordnung ein Orientierungssystem für Massen. Daraus ergeben sich dann Grenzen der Rationalität bei der Erfindung von Neuem – oft sind es lauter begrenzte Rationalitäten, die den nächsten

³Promies 1992, S. 57.

Schritt steuern, aber das Neue im Ganzen war nicht das rational verfolgte Ziel. Politische Rationalität findet ihre stärksten Ausprägungen, wo es um Handeln innerhalb von stabilen Institutionen geht.

Sofort-Erfindungen vs. Erfindungen auf Raten

Viele politisch-institutionelle Innovationen waren Erfindungen auf Raten, sozusagen stotternde Erfindungen. Dazu gehören vor allem die mit einer frühmodernen Phase. Die Historiker haben den Begriff der Protomodern erfunden, um zu sagen: Die Moderne, die in der Politik für die meisten 1789 beginnt, hat sich vorbereitet in der Übergangsphase von der Vormoderne zur Moderne (das gilt zum Beispiel für Wahlen und Parteien). Ursachen für solche Erfindungen auf Raten sind:

- Viele Erfindungen waren umkämpft. Es kam also zu Entwicklungen des Stop and Go.
- Häufig verfügten die Erfindungen nicht gleich über die Evidenz, die sie für uns heute haben.
- Es gibt auch Probleme der Beobachter, den richtigen Zeitpunkt zu bestimmen. So kommt es zur Unterscheidung zwischen einer Erfindung im engeren Sinne, die zur Anmeldung bei einem imaginären Amt für politische Patente berechtigen würde, und der „Anwendungsreife“ bzw. definitiven Durchsetzung einer Innovation.
- Es gibt sowohl unabhängige Entwicklungspfade wie auch Interdependenzen zwischen den drei großen Experimentierländern der politischen Moderne, Großbritannien, USA, Frankreich.
- Die Erwartung von „Brüchen“, dem plötzlichen Erscheinen von etwas völlig Neuem, ist häufig irreführend. Selbst „Revolution“ ist, wie gesagt, nicht selten nur ein Kick in eine andere Richtung, der sein Herkommen nicht verleugnen kann.

Die Sicht auf die Prozesshaftigkeit des Strukturwandels hilft auch, das zeitlich außerordentlich Gestreckte vieler Erfindungen zu verstehen. Vielleicht brauchen gerade die schärfsten Tabubrüche am längsten (z. B. Institutionalisierung organisierter Konflikte, die Gewaltlosigkeit der Konfliktaustragung). Links/Rechts, die schnellste Erfindung (innerhalb weniger Monate, im Juni 1789 beginnend), war kein Tabubruch, sondern stand – jedenfalls für die rechte Seite – in einer sehr langen Traditionslinie.

Es gibt ein inneres Wachstum der erfundenen Formen, durch das sie eigentlich erst zu dem wurden, was sie heute sind. Wesentlich dabei ist, dass sie in den Demokratisierungsprozess eingebaut werden. Der Weg des anfangs adligen, dann plutokratischen, schließlich demokratischen Parlaments brauchte in Großbritannien fünf Jahrhunderte. Da dies die einzige Institution mit ungebrochener Tradition aus der Vormoderne ist, stellt sich hier, aber auch nur hier so dramatisch das zugespitzte Problem eines Geburtsdatums der modernen Institution.

Erst-Erfindungen, Imitationen und „Nacherfindungen“

Bei „Nacherfindungen“ (Zapf) dominiert nicht Imitation, sondern – zum Beispiel aufgrund unzureichender Information – der Glaube, Erfinder von etwas ganz Neuem zu sein. Erst nachträglich, auf dem fiktiven Internationalen Patentamt, erfährt der Erfinder, dass in seiner Sache schon jemand vorgesprochen hat.

In Deutschland gab es nur eine Ersterfindung, die Parlamentsfraktionen in der Paulskirche, überwiegend dagegen Imitationen (z. B. Parlament, Links/Rechts, Soziale Bewegung der deutschen Jakobiner, Referendum, Opposition) und Nacherfindungen (Parteien – dazu gab es kein französisches oder britisches Vorbild, Amerika war weit). Ein „Demonstrationseffekt“ (Bendix) müsste jeweils nachgewiesen werden (bei Diffusion beziehungsweise Nachahmung) – er versteht sich keineswegs von selbst, sondern setzt, im Gegenteil, sehr komplizierte Vermittlungsprozesse voraus.

Was Erfindung nicht ist...

Erfindung ist nicht gleich Erkennung und Benennung einer Innovation. Soziale Bewegung ist ein Beispiel für das lange Fehlen einer zutreffenden Beschreibung und Benennung.

Erfindung ist nicht gleich Erfinder. Politisch-institutionelle Erfindungen, wie sie hier beschrieben werden, sind nicht einer einzelnen Person zurechenbar wie Edison der Glühbirne. Sie sind auf kollektive Innovationsprozesse zurückführbar, bei denen einzelne Personen eine besondere Rolle gespielt haben können, wie Bolingbroke bei der Konstruktion der Parlamentarischen Opposition, ohne dass die Erfindung durch sie allein zu erklären ist. Selbst Mr. Charles Boycott war nur der Betroffene, nicht der Erfinder der nach ihm benannten Aktionsform.

Erfindung ist nicht gleich Erhaltung. Verfolgt man stattgefundene Innovationen über einen längeren Zeitraum, zeigen sich häufig Diskontinuitäten. Etwa bei den amerikanischen Parteien, die gewissermaßen zweimal erfunden werden mussten, oder bei der in wenigen Jahren höchst produktiven Französischen Revolution, deren Innovationen nach 1795 zurücktreten, um 1830 und richtig wieder 1848 erneut aufzuleben (z. B. hinsichtlich Sozialer Bewegung und des allgemeinen Männerwahlrechts).

Erfindung ist nicht gleich Verbreitung, Kreation nicht Diffusion. Die Diffusion von Innovationen ist kein automatischer Prozess und nicht anhand von Informationsausbreitung messbar. England und die USA waren frühe Pioniere, dann kam mit einer eigenen Innovationsgeschichte Frankreich, Deutschland war ein Nachzügler.

Aufmerksamkeit und Praxis richten sich nicht nach dem Kopf, sondern nach den Verhältnissen. Dies schließt nicht aus, dass einzelne (Wissenschaftler, Intellektuelle) sich „vorzeitig“ Formelemente weiter fortgeschrittener Länder aneignen und so, „wenn die Situation da ist“, zur Verfügung stellen. Ein Beispiel ist Robert Mohl, der die Geschäftsordnungen in Großbritannien und Frankreich studierte und auf dieser Grundlage der Frankfurter Paulskirche sehr schnell einen Vorschlag unterbreiten konnte – auch wenn sich herausstellte, dass dieser recht unpraktisch war und aufgrund eigener Praxis bald revidiert werden musste.

Diffusion wirft eigene Untersuchungsfragen auf, die hier nicht im Vorübergehen mit beantwortet werden können. Entwicklungspfade, zweiter Ansatz neben der Fallanalyse politischer Innovation, handelt von der Sequenz verschiedener, nicht von der Diffusion einzelner Formelemente. Wenn hier, in „vergleichender Perspektive“, aber häufig nur kurz, vom Erfindungsfall ein Blick auf andere Länder gerichtet wird, dann, um zu zeigen, wie vor allem die drei demokratischen Avantgardestaaten Großbritannien, USA und Frankreich eine Reihe ähnlicher Probleme unterschiedlich gelöst haben.

Erfindung bezieht sich auf das einzelne Element, nicht auf ein System von Institutionen. Systeme werden nicht erfunden, sondern nachträglich konstruiert. In solche Konstruktionen gehen Erfahrungen, Lernprozesse und Theorien ein, die die Elemente in einen Zusammenhang bringen, in dem sie vorher nicht standen. Demokratie und Repräsentation (also: „repräsentative Demokratie“), Demokratie und Gewaltenteilung, Parlamentarische Demokratie, Parteien und Parlamentarismus („Parteienstaat“/Party Government – entgegen dem früher sicheren Glauben, mit Parteien könne man keinen Staat machen), repräsentative und plebiszitäre Demokratie, Soziale Bewegungen und repräsentative Demokratie, Berufspolitik und Demokratie – das alles sind Beispiele, bei denen zunächst und lange als unvereinbar Gedachtes zu neuen Synthesen zusammengefügt wird.

Teil II

Grundlagen

Von der antiken zur modernen Demokratie. Oder: Warum Demokratie neu erfunden werden musste

3

Von einem gewissen Punkt gibt es keine Rückkehr mehr. Dieser Punkt ist zu erreichen.

Franz Kafka

Der Unterschied zwischen der antiken und der modernen Demokratie besteht weniger auf der Ebene von Grundwerten, markant aber auf der von Prinzipien und Institutionen.

3.1 Athenische Demokratie

In Athen gab es wenig prinzipielle Debatte über Demokratie. Klar war: Die Theorie folgte der Praxis, sie war nicht ihr Vorläufer. Und: Die positive Theorie reagierte auf die negative Kritik von Platon und Aristoteles.¹ Erst Praxis und die zeitnahe Erfindung des Demokratiebegriffs, dann Kritik, danach Rechtfertigung. Anders als in der Moderne gab es kein Spannungsverhältnis zwischen Idee und Wirklichkeit.

Grundwerte

Grundwerte bestanden in der Werteverbindung von Freiheit und Gleichheit, zusammen mit der Grundannahme, dass alle Macht beim Volke liegt (nicht nur von ihm „ausgeht“, sondern tatsächlich dort angesiedelt ist). Gleiche Freiheit war der Wertansatz

¹Bleicken 1995a, S. 353 ff. Bleicken schrieb (neben Finley 1987 und 1991), die politologisch aufschlussreichste Analyse der athenischen Demokratie. Deshalb fußt das Folgende stark auf seiner Arbeit. Daneben gibt es auf diesem gut erschlossenen Feld eine Reihe relevanter Arbeiten, die im Literaturverzeichnis genannt sind. Vgl. jetzt auch Vorländer 2014.

der athenischen Demokratie. „Die Gleichheit, an der alle Athener teilhaben, wird von den antiken Autoren übereinstimmend als die Grundidee der Demokratie betrachtet.“² Ohne naturrechtliche Theorie besteht die Vorstellung, Gleichheit sei dem Bürger von Natur aus mitgegeben. Die Vorstellung von Gleichheit ist aus Praxis und Erfahrungen entstanden. Sie wurde „(...) geboren durch das Erlebnis militärischer Leistung, die anfangs im Hoplitenheer, später auch durch den Ruderdienst auf der rigorosen Gleichheit aller beruhte: Der Dienst des Hopliten in der Phalanx ebenso wie der Ruderdienst auf der Flotte verlangten von allen eine völlig gleichartige Tätigkeit und damit die rigore Gleichheit der militärischen Stellung aller in den militärischen Formationen Dienenden. Und das aus diesem Dienst resultierende Selbstbewusstsein richtete sich gegen das Unrecht der herrschenden Adligen, die vor allem in der Rechtsprechung ihre Vorrangstellung missbrauchten, und gegen den Tyrannen, der die Hopliten ebenso wie die Adligen aus dem politischen Raum verdrängt hatte.“

Es gab zwei Kernpunkte der Gleichheit: gleiches Recht für alle Bürger und politische Gleichberechtigung. Im Zentrum stand, gemeinsam Entscheidungen zu treffen. Mitsprache, Mit-Reden in Volksversammlung bzw. Rat und dann der gemeinsame Beschluss als Konsequenz daraus. Diese Diskussionsfreiheit folgt der aristokratischen Tradition gemeinsamer Diskussion, Beratung und Entscheidung – nun auf verbreiteter Grundlage. „Demokratie heißt sprechen zu können, wenn und wann einer will.“ Dies war mehr als Meinungsfreiheit: Redefreiheit – *freedom of speech*.

Der Unterschied zum Gleichheitsdiskurs in der Moderne liegt darin, dass es dort eine natur- und menschenrechtliche Fundierung gibt. Dadurch wird Gleichheit zu einem kritischen Begriff, mit dem die Wirklichkeit als defizitär beurteilt und kritisiert werden kann. Außerdem ist er als generalisierter Begriff geeignet, über Gleichheit vor dem Gesetz und politische Gleichberechtigung hinauszutreiben in Richtung sozialer Gleichheit. Es fehlte in Athen „die sozial-emanzipatorische Komponente der Gleichheitsvorstellung.“ Demokratie war keine revolutionäre Veränderung. Schon Jacob Burckhardt hatte in seiner „Griechischen Kulturgeschichte“ festgestellt: „Menschenrechte gibt es im Altertum überhaupt nicht.“

Freiheit war, wie immer, der unschärfere Begriff. Demokratieentstehung blieb um die Gleichheitsfrage zentriert, aber in Selbstverständnis und politischer Debatte trat Freiheit in den Vordergrund. Sie wurde das zentrale Schlagwort zur Kennzeichnung auch der Demokratie. Freiheit half bei der Bestimmung von Gleichheit: freie Gleichheit oder gleiche Freiheit. Das lag sehr nahe bei einem Prinzip „verflüssigter Macht“, das heißt dem Fehlen ihrer dauerhaften Institutionalisierung als Herrschaft. Freiheit war ein Gegenbegriff zu Herrschaft, also die Abwesenheit von Herrschaft. Heute dagegen denken wir Demokratie meist als Herrschaft auf Zeit.

²Bleicken 1995a, S. 340. Dort auch die folgenden Zitate.

Freiheit der Rede also war ein Kernstück freiheitlicher Demokratie. Demokratie wurde über Begriffe von Gleichheit und Freiheit verstanden: Die qualitativ nicht gewichtete, unterschiedslose Gleichheit der großen Zahl, Freiheit als Gegensatz zum Beherrschtwerden. Allerdings, die Radikalität der politischen Gleichheit führte nicht zur sozialen Ausweitung des Gleichheitsgedankens, sondern – im Gegenteil – sie verhinderte sie. Sie hatte eine kompensatorische Funktion. Bleicken spricht von dem „im Grunde konservativen Geist der athenischen Demokratie“.

Bei Aristoteles³, dem Kritiker und Systematisierer, finden sich nicht nur die Grundwerte athenischer Demokratie. Er entwickelt auch, mindestens implizit, den Dreiklang von Grundwerten, Prinzipien, Institutionen. Die Plausibilität der Verknüpfung liegt in den Prinzipien. Sie kann nicht in der Verbindung relativ stabiler Grundwerte und – von Athen zur Moderne – sich stark verändernder Institutionen liegen. Von Bedeutung sind aber auch Interpretation und Wertfärbung der Grundwerte, in die zu Zeiten der athenischen Demokratie die politische Radikalität der Demokratie hineingedacht wurde.

Im Vergleich zur Demokratie klassischen Typs ist die moderne Demokratie ein Kompromissgebilde, mit Konzessionen an den Großstaat und an die komplexe Gesellschaft. Diese Kompromisse führen dann immer wieder zu intellektuellen Verrenkungen und zu grundsätzlichen Rechtfertigungen des anders nicht Möglichen. Das Produktive liegt aber darin, dass die allgemeine Idee freiheitlich-egalitärer Volksherrschaft gerettet wird und als Anspruch einer schlechten Realität jederzeit gegenübergestellt werden kann.

Aristoteles war kein Freund der Demokratie, er hat das Negativbild der klassischen Demokratie wesentlich mitgeprägt. Andererseits war er ein Anreger für komplexe Verfassungskonstruktionen, durchaus mit Elementen, die in der modernen Demokratie wichtig werden, wie die Betonung von Führung oder der Sinn für Kombinatorik. So diskutiert er, wie Demokratie und Oligarchie, politische Gleichheit und soziale Ungleichheit, Legitimität und Effizienz (Bildung, Sachverstand etc.) zusammengebracht werden können. Das wirkt alles durchaus aktuell aus der entradikalisierten Perspektive einer modernen Elitendemokratie, die um die „Mittleren“ (Aristoteles) kreist (heute Mitte- und Mittelschicht-Wähler genannt), mit ihren Positionen zwischen Arm und Reich. Schon das informelle Funktionieren der griechischen Demokratie verweist auf Faktoren, die in der Verfassung nicht auftauchen. Sachverstand und informelle, nicht verfestigte, fluide Elitenbildung gehören dazu.

Prinzipien

Prinzipien für die „extreme“ Form der Demokratie – wie Aristoteles das nannte – bestanden grundsätzlich aus der unmittelbaren Selbstregierung des Volkes, einer freiheitssichernden Minimierung von Macht und Herrschaft sowie der Verhinderung verfestigter Partikulargruppen.

³Aristoteles 2003, S. 272 ff.

Unmittelbare Selbstregierung des Volkes

„Alle Macht geht vom Volke aus“ hieß damals: *demos kyrios* (Entscheidungsgewalt des Volkes). „Identität“ und „identitäre Demokratie“ sind moderne, abstrakte Begriffe für die Selbstregierung des Volkes. Sie kommen erst auf, als von Selbstregierung keine Rede mehr sein konnte. Tatsächlich aber ist Identität von Regierenden und Regierten „ein Kernstück des demokratischen Selbstverständnisses in Athen“⁴. Auch dieses Prinzip steht nicht am Anfang als ein theoretisch begründetes Prinzip, wie wir es heute abstrakt zur Typisierung von Demokratievorstellungen benutzen. Es hängt eng mit dem zweiten Prinzip zusammen, der Machtstreuung, und ist Zielrichtung und Ergebnis eines historischen Prozesses, durch den ein eher geschlossenes Herrschaftssystem geöffnet wird. „Die Geschichte der Demokratie ist daher der Kampf um die von den Adligen/Reichen besetzten Institutionen der Regierung, die Stück um Stück der Masse zugänglich gemacht und im Zuge der allgemeinen Öffnung zersplittert und entmachtet wurden: Die Auflösung der Regierungsgewalt stand am Ende des Kampfes, und sie war gleichbedeutend mit Demokratie. Die Aufsplitterung des Archonats, die Schwächung des alten Adelsrates, des Areopags, und die Schaffung eines neuen Rates, der in allem den Willen zur Identität der Regierenden mit den Regierten widerspiegelte, sind Etappen der Demokratisierung.“

Minimierung von Macht und Herrschaft

Die Minimierung von Macht und Herrschaft wird verfolgt durch Machtstreuung. Dazu gehören Vermehrung der Ämter, große Gremien, Rotation und Losverfahren. Machtstreuung ist das radikale Gegenmodell zur Machtkonzentration von Monarchie, Tyrannis oder Diktatur. Dazwischen stehen Modelle der Machtbalancierung, die auf Gewaltenteilung und -verschränkung zwischen organisierten Einheiten aufbauen.

Verhinderung verfestigter Partikulargruppen

Wendet man das im demokratisierenden Herrschaftskonflikt entwickelte Prinzip der Minimierung von Macht bzw. Herrschaft reflexiv auf sich selbst an, führt das zu antipluralistischen Konsequenzen. Politische Gruppenbildung, welcher Art auch immer, war weder vorgesehen noch legitim. Es gab keine Anreize zur Gruppenbildung. Im Gegenteil – Denkweise, Institutionen und Verfahren wirkten gegen sie:

Früher Ausdruck, gleichzeitig Instrument zur Verhinderung sozio-ökonomischer Gruppenbildung war Kleisthenes' Gemeindereform: Politische Gleichheit sollte unabhängig sein von sozio-ökonomischen Partikularinteressen. Das war das Gegenteil eines ständischen Bauprinzips, aber auch von freier Gruppenkonkurrenz. Dabei hätte es Interessendifferenzierungen als Grundlage für Gruppenbildung gegeben (Adlige, Großgrundbesitzer, städtische Handwerker/Kaufleute, Bauern; Getreidegroßhändler

⁴Bleicken 1995a, S. 357. Dort auch das folgende Zitat.

gegen Kleinhändler). In diese Entkopplung von Ökonomie und Politik gingen zwei Dimensionen ein. Sie war gegen die Legitimität von Partikularinteressen, aber ebenso gegen die Transformation ökonomisch-gesellschaftlicher in politische Interessen gerichtet.

Auch eine Gemeinwohlvorstellung, wie sie sich exemplarisch bei Aristoteles findet, die nicht aus Konkurrenz und Kompromiss von Gruppen hervorgeht, insofern ein „anti-pluralistisches“ Bauprinzip verfolgt, stand gegen Gruppenbildung. Dieser Denkansatz wird in der modernen, identitären Demokratietheorie von Rousseau fortgeführt und findet in der *volonté générale* des „Gesellschaftsvertrags“ ihren prägnanten Ausdruck.

Athen, das ist Gemeinwohl diesseits des Pluralismus. Gemeinwohl durch Pluralismus wird später der Kern einer pluralistischen Demokratietheorie. Noch später wird Gemeinwohl jenseits des Pluralismus eine Aufgabe zur Korrektur von Gemeinwohldefiziten des Pluralismus, etwa bei ökologischen Kollektivgütern.

Vormoderne Gesellschaften waren prinzipiell gegen politische Gruppen- bzw. Organisationsbildung gerichtet, da diese sich, so die Vorstellung, im Grenzbereich zum Staatsstreich durch eine kleine, waffenfähige Gruppe mit partikularem Interesse bewegt. In Rom fand sich dafür das Schmähwort „*factio*“, die von allen scharf verurteilt wurde. In der Neuzeit musste sich ein positiver Parteibegriff erst mühsam gegen den pejorativen Faktionsbegriff durchsetzen.

In Athen gab es keine Organisationen, keine verfestigten Netzwerke, allenfalls fluktuierende, instabile Freundesgruppen. Man nannte diese Kameradschaften „Hetären“, das waren kleine Klubs von 5–20 Personen. Ihr Zweck lag allgemein vor allem in der Geselligkeit junger Männer, vorübergehend dienten sie auch spezifischen Zwecken wie der Unterstützung eines Prozessierenden oder Amtsbewerbers. Es waren unpolitische, situative Klubs von Adligen und Wohlhabenden, ohne Organisation, Programm oder Dauer.

Daneben gab es Ad-hoc-Anhängerschaften für wechselnde Mehrheiten in der Versammlung. Man traf aber Maßnahmen zur Verhinderung von Blockbildung im Rat: Er wurde durch Los auf der Grundlage der Phylenordnung zusammengesetzt (10 Phylen, die je 50 Ratsherren entsandten – kein Hervorgehen des Rates aus der Volksversammlung!). Gelost wurde auch intern für den geschäftsführenden Ausschuss, später ebenfalls für die Sitzordnung. Bezeichnenderweise kam es nach dem Sturz der Demokratie gerade an dieser Stelle zur kurzzeitigen Ersetzung durch Oligarchie.

Repräsentation, Gewaltenteilung und organisierte Konkurrenz waren in Athen unbekannte Prinzipien. Es gab sie schon deshalb nicht, weil in den kleinräumigen Demokratien kein Bedarf an solchen Erfindungen bestand. Sie hätten aber auch dem radikalen Gleichheits- und Freiheitsdenken der athenischen Demokratie widersprochen.

Institutionen/Verfahren

Auf der Ebene demokratischer Formelemente kann der Unterschied zwischen antiker und moderner Demokratie nicht größer sein. Man brauchte die modernen Politikformen nicht. Soziale Bewegung oder Volksabstimmung – die Athener gingen einfach in die Volksversammlung. Links/Rechts – die Unterschiede, die in einzelnen Sachfragen lagen,

konnten sie durch eigenen Augenschein feststellen, Ideologien gab es nicht. Parlament – im antiken Stadtstaat brauchte man keine Versammlung von Repräsentanten, man versammelte sich selbst unter freiem Himmel. Wahl – das Los war radikaler in seiner Egalität als die Wahl und alle männlichen Bürger Athens hatten die gleichen Rechte.

Umgekehrt musste man alle Prinzipien und Institutionen der athenischen Demokratie vergessen, wenn man moderne Demokratie erfinden wollte. Alle modernen Kerninstitutionen gehen auf mittelalterliche bzw. früh-neuzeitliche Vorläufer zurück (Parlament, Parlamentswahl; Soziale Bewegungen, Vereinigungen) oder sind Erfindungen der Moderne selbst. Das gilt auch noch für Volksabstimmungen, die für frühe Radikaldemokraten ein Surrogat direkter Beteiligung unter der Bedingung des Flächenstaats darstellen.

Dagegen wurden auf der Verfahrensebene in der modernen Demokratieentwicklung einige antike Elemente übernommen oder es gab doch Anlehnungen an griechisch-römische Vorbilder: Losverfahren; kurze Amtsperioden; Rotation; Abteilungen statt Fraktionen (in Frankreich und Deutschland aufgenommen, mit Vorläufern in Athen und Rom); Rechenschaftslegung; Überprüfung der Person vor Antritt des Amtes („Hearing“); Diäten; öffentliche Debatte vor kollektiven Entscheidungen.

Es gab in der athenischen Demokratie Institutionen, die unter modernen Bedingungen nicht oder nur vorübergehend und peripher „überlebten“:

Souveräne Volksversammlung

Die Volksversammlung hatte Rechte der Initiative, Debatte, Entscheidung, Kontrolle (zusätzlich Rechenschaftspflicht, Bestrafung). Ein Versammlungsregime also mit letztlich uneingeschränkter Souveränität der Versammlung.

Zugelassen waren alle athenischen Männer über 18. Von den 30.000–35.000 erwachsenen Bürgern im 5. Jahrhundert besuchte nur ein Bruchteil die Versammlung. 6000 Teilnehmer waren schon sehr viel (so hoch war z. B. das Quorum beim Ostrakismos festgesetzt). In Athen oder Piräus Wohnende waren überrepräsentiert. Das galt auch für Handwerker, Kaufleute, Händler, dazu Arbeitslose und Alte. Die Mehrheit bestand aus Ärmern, vor allem nachdem, beginnend mit dem Anfang des 4. Jahrhunderts, nennenswerte Tagegelder bezahlt wurden, aber auch aus Angehörigen von Mittelschichten. Die Reichen gingen seltener hin.

Die Volksversammlung fand erst auf dem Marktplatz statt (Agora), dann wurde ein Amphi-Theater (Frankreich 1793!) auf dem Pnyx genannten Hügel ausgebaut. Termin und Tagesordnung wurden vier Tage vorher bekannt gemacht. Die Versammlungszeit ging vom Sonnenaufgang spätestens bis zum Sonnenuntergang. Im 4. Jahrhundert gab es allein 40 gesetzlich vorgeschriebene Sitzungstermine.

Die Selbstbestimmung der Versammlung war unangefochten. Es gab den täglich wechselnden Vorsitzenden, durch Los im Rat bestimmt. Lange Zeit lief das über eine Untereinheit des Rates, den geschäftsführenden Ausschuss, der für ein Zehntel des Jahres bestimmt wurde. Aber das war für die Athener schon zu viel Oligarchisierung, später wurde durch Los im nicht regierenden Rat von 450 Leuten entschieden. Selbstverständlich gab es kein dauerhaftes Präsidium. (In Legislative bzw. Konvent der Französischen

Revolution wurde der Präsident nur für zwei Wochen gewählt, in der Paulskirche monatlich!).

„Die Beklommenheit oder gar Angst eines solchen aus 50, später 450 Ratsleuten erlosten und für einen Tag an die Spitze der Demokratie gehobenen Mannes (...) vor der unruhigen und gelegentlich tobenden Masse, die Furcht, etwas verkehrt zu machen, und das Bemühen, es allen oder mindestens der Mehrheit recht zu tun, dürfte jede andere Regung unterdrückt haben. (...) Der Vorsitzende der Volksversammlung war (...) nicht nur schwach, er war, jedenfalls der Tendenz nach, ein Stück der Masse selbst, der er vorsaß.“⁵

Die Willensbildung sollte auf demokratischem Wege zu Ergebnissen führen. „Redefreiheit und das jedem gleiche Recht auf Rede sind (...) gleichbedeutend mit Demokratie.“ Es galt das freie Antragsrecht jedes Bürgers. Anschließend wurde jeder Antrag im Rat vorberaten. Die Initiative des Bürgers lief also über den Rat, falls ein Antrag in der Versammlung gestellt wurde, als Vorlage des Rates in der kommenden Versammlung. Zusatz- und Abänderungsanträge waren möglich. „Dem Volksbeschluss ging immer ein Ratsbeschluss voraus.“ „Durch die Einbindung des Rates in den Prozess der Willensbildung wird dem jeder [direkten – J.R.] Demokratie anhaftenden Mangel, nämlich einerseits die Sprachunfähigkeit und andererseits die latente Disziplinlosigkeit und Undurchsichtigkeit des Entscheidungsgremiums, soweit als möglich abgeholfen (...)“.

Insgesamt gelang eine erstaunliche Disziplin der Versammlung. Nach besonders großem Tumult wurde jeweils eine Phyle ausgelost, die zwischen dem Redner und den anderen platziert wurde! Zuerst sprachen die über 50 Jahre alten Bürger. Seit Mitte des 4. Jahrhunderts hat man sich nicht mehr daran gehalten – es war schwierig durchzusetzen. Aber das war dann schon die Niedergangsphase der Demokratie.

In der Regel gab es die offene Abstimmung und den Mehrheitsentscheid. Geheime Abstimmung fand nur statt, wenn das persönliche Interesse eines einzelnen berührt war: Ostrakismos, Bürgerrechtsverleihung, Gewährung von Straferlass.

Natürlich war die Bedeutung der Rede und des Redners in der Versammlung groß. Es kam auf die Fähigkeit an, reden zu können, auch ein gutes, kräftiges Organ zu haben. Züge von Stimmungsdemokratie waren unverkennbar. Berufsredner traten auf, die gegen Bezahlung Reden hielten – die ersten Berufspolitiker waren Redner!

Das System funktionierte – solange es funktionierte – auch wegen der Begrenzung der Gegenstände, die die Volksversammlung zu beraten und zu entscheiden hatte: Außen- und Sicherheitspolitik (Krieg und Frieden, ca. ein Drittel), Ehrungen von Bürgern und Auswärtigen (über die Hälfte der Tagesordnung, darunter der beste Redner). Daneben war Strafjustiz zu üben – das „Volk als Richter“. Selten gab es Beschlüsse zu wirtschaftlichen Fragen (Versorgungsprobleme, Getreideeinfuhr etc.). Wenige Finanzfragen waren zu klären (es galt die Selbstausrüstung der Bürger-Krieger, Wohlhabende besetzten unentgeltlich Beamtenstellen). Aus heutiger Sicht verwunderlich, aber damals

⁵Bleicken 1995a, S. 196. Auch die folgenden Zitate bei Bleicken.

galten Belohnungen und Bestrafungen – „Kontrolle in einem Gemeinwesen, das zu direkter Kontrolle wegen des mangelnden bürokratischen Apparates weitgehend unfähig ist.“

Schwache Exekutive

In Athen gab es nur eine durch verschiedene Regelungen schwache Exekutive, ohne eigenes Mandat zum Regieren, ohne Verfestigung einer dauerhaft administrierenden Bürokratie – es fehlten Dauerhaftigkeit und Ämterhierarchie.

„Der Rat ist (...) das Zentrum der staatlichen Geschäftigkeit, aber er ist kein Zentrum der Macht.“ Eine merkwürdige Art von Regierung mit 500 Leuten! „Sie ist, wenn nicht Regierung, so doch das, was in der athenischen Demokratie an Regierung möglich war.“ Platon nannte Demokratie eine „regierungslose Verfassung“.

Welche Aufgaben hatte der Rat? Er vermittelte zwischen Bürgern, anderen Teilen der Exekutive, auswärtigen Mächten und der Volksversammlung. Er half, die Volksversammlung entscheidungsfähig zu machen. Er beriet und beaufsichtigte die Beamten. Aber es gab Gründe, warum der Rat schwach blieb: Die Größe des Gremiums war sicherlich einer. Dazu die – höchstens zweimalige – Rotation. Interne Organisation und Arbeitsweise blieben rudimentär, trotz begrenzter interner Differenzierung über den geschäftsführenden Ausschuss oder den Vorsitz. Insgesamt wurde so die Bildung einer Regierung als interventionsfähigem, korporativem Akteur verhindert.

Führungsbekämpfungsprogramm

Ein institutionalisiertes Programm zur Bekämpfung von Führung sollte dafür sorgen, dass Herrschaft sich nicht trotz Versammlungsdemokratie verfestigte. Los, Rotation/Amtszeitbegrenzung, Ämtervermehrung, Ostrakismos waren Mittel dafür. Jegliches Fehlen von Führungsämtern, wie etwa das eines Regierungschefs, war selbstverständlich. Ausnahme waren die durch Wahl und die Möglichkeit der Wiederwahl privilegierten „Strategen“, allerdings nur im Kollektiv und unter dem Vorbehalt der Entscheidung prinzipiell jeder Frage in der Versammlung, die sich in allem das letzte Wort vorbehielt.

Der *Losentscheid* war keine Erfindung der Demokratie, er wurde beispielsweise bei der Bestellung von Priestern benutzt, aber er war das wichtigste demokratische Verfahrensprinzip (Rotation gab es auch in aristokratischen bzw. oligarchischen Systemen). Der Gegensatz zum Los ist die Wahl. Sie galt lange als ein typisch oligarchisches Verfahren.

Mit der Entwicklung zur athenischen Demokratie setzte sich das Los als Normalverfahren für die Bestellung von Mitgliedern des Rates, der Beamten, der Geschworenengerichte durch. Ausnahmen galten für Ämter, bei denen spezielle Erfahrung und Kenntnisse erforderlich waren. Dazu gehörten sämtliche militärischen Beamten, insbesondere die Strategen; der Ratsschreiber; Festbeamte, Opferpriester und andere Funktionsträger des sakralen Bereichs; Architekten und Kommissionen zur Überwachung von Bauten. Auch die Vorsteher der großen Finanzämter!

Es galt das Territorialprinzip: Grundeinheiten waren die Wohnbezirke. Sie hießen Demen oder – die größeren – Phylen. Das waren Zusammenfassungen von jeweils verschiedenen Wohngebieten nach der Reform von Kleisthenes, mit der Absicht, durch Zufallsmischung jedes ökonomische Sonderinteresse aufzuheben.

In diesen Einheiten wurden die Kandidaten nominiert, auf freiwilliger Grundlage, nur wenn es nicht genug waren, auch aus einem anderen Bezirk. In diesem Nominierungsverfahren lag ein Moment sozialer Selektion – einem Vorschlag auf Zuruf aus der nominierenden Versammlung konnte man sich nicht leicht entziehen.

Die Losung fand in Anwesenheit der Bewerber auf der Agora statt. Zuerst durch schwarze und weiße Bohnen – weiß bedeutete erfolgreich. Zu viele auszulosende Positionen und Manipulationsmöglichkeiten führten zur Rationalisierung: Es wurden Losmaschinen erfunden.

Der Zweck des Losverfahrens lag in der Verhinderung der persönlichen Autorität bzw. einer Amtsautorität. Damit verbunden war die Schwächung der Institutionen durch Verkleinerung der Kompetenzen und Vergrößerung der Ämterzahl. Schwächung des Einflusses der Person und des Amtes verstärkten sich wechselseitig.

Das Losverfahren war ein Mittel im Ringen mit dem politisch aktiven Teil des Adels, dessen Entmachtung und der fortlaufenden Verhinderung seiner tradierten Vorherrschaft. Kritik gab es schon in Athen, allerdings marginal, beispielsweise von Sokrates. „Kleine“ Ämter und Aufgaben entsprachen den Durchschnittsfähigkeiten oder lagen darunter, so konnte der „eventuell doch angerichtete Schaden klein“ bleiben. Sehr große Gremien unterstützen dies.

Das Los wirkte nicht nur gegen Machtmissbrauch. Es förderte auch Selbstbindung und Selbstbegrenzung der Mehrheit. Sie konnte nicht durch Mehrheitsentscheid den Mann ihrer Wahl bestimmen. „Das, was nach Umfang und Bedeutung heute das wichtigste Geschäft in der Demokratie darstellt, die Wahl von Personen, sahen die Athener nicht als einen demokratischen Wert an. Gewählt wurde nur, wenn es aus sachlichen Gründen unausweichlich war, und das heißt: gegen den Sinn der hinter der politischen Ordnung stehenden Idee. Man wird die athenische Demokratie nicht verstehen können, wenn man nicht begreift, dass den Athenern die Ausschaltung der persönlichen Autorität wichtiger war als die Möglichkeit, ihnen erwünschte Personen zu wählen und unerwünschte abzulehnen oder abzuwählen. Die durch das Los gegebene quantitative Gleichheit hatte für sie einen höheren Rang als die Qualifikation der Person.“

Es gab – neben der Amtsbestellung – auch andere Anwendungen des Losverfahrens. So zum Beispiel die Sitzordnung des Rates – sie lebte 1793 im französischen Konvent wieder auf, bei der monatlichen Verlosung der Sitzplätze!

Es galt ein strikter Grundsatz der *Rotation*. Man durfte nur einmal ein Amt bekleiden, Mitglieder des Rates zweimal, was aber faktisch selten vorkam. Strategen und andere militärische Ämter wurden gewählt und nicht der Rotation unterworfen. Eine Richterfunktion konnte man beliebig oft ausüben.

Dazu kam die *Amtszeitbegrenzung*. Ein Ratsamt galt für ein Jahr, das Amt von Richtern oder von Präsidiumsmitgliedern der Volksversammlung für einen Tag.

Verflüssigung und Entwertung von Ämtern konnte auch durch *Ämter-Vermehrung* bewirkt werden. Der jährliche Bedarf an Ratsherren betrug 500, der von Beamten etwa 700. Fast täglich wurden mehrere Geschworenengerichte mit 200–500 Richtern eingesetzt, der Gesamtbedarf lag bei mehreren tausend Richtern.

Das „Scherbengericht“, der *Ostrakismos*, bestand darin, besonders einflussreiche Bürger aus der Stadt zu verbannen, auf der Grundlage einer Entscheidung der Volksversammlung.

Im Januar jeden Jahres wurde die Volksversammlung gefragt, ob eine Abstimmung mittels Scherben (Ostrakon = Keramikscherbe) stattfinden sollte. Wurde das von der Mehrheit gewünscht, fand die Abstimmung auf einer späteren Versammlung statt. Jeder konnte auf einer Keramikscheibe – dem billigsten Schreibmaterial – einen Namen einritzen. Für die Beschlussfähigkeit war ein Quorum von 6000 Stimmen erforderlich. „Wurde es erreicht, entschied die relative Mehrheit, und es musste also derjenige, auf den die meisten Stimmen gefallen waren, für zehn Jahre ohne Einbuße an Ansehen und Vermögen in die Verbannung gehen.“

Mit diesem „merkwürdigen Verfahren“ wurde eine Reihe bekannter Politiker ostrakisiert. Entstehung und Gründe sind ungesichert. Möglich wurde damit, nicht nur den potentiellen Tyrannen, sondern auch den jeweils einflussreichsten Bürger aus dem demokratischen Spiel zu eliminieren. Es wurden circa 11.000 Ostraka gefunden.

Strukturierung der athenischen Demokratie

Grundwerte:

- Freiheit und Gleichheit in einem System von Volksherrschaft

Prinzipien:

- *Unmittelbare* Selbstregierung des Volkes
- Minimierung von Macht und Herrschaft
- Verhinderung verfestigter Partikularinteressen

Institutionen/Verfahren:

- Volksversammlung
- Rat (= „Exekutive“)
- „Führungsbekämpfungsprogramm“:
 - a) Losverfahren
 - b) Rotation/Amtszeitbegrenzung
 - c) Ämtervermehrung
 - d) Ostrakismos

Die maßgebende Logik war die einer diskutierenden und beschließenden Versammlung, in der das gesprochene Wort gilt. Das tatsächliche Funktionieren muss man sich wohl etwas komplexer vorstellen. 150 Jahre lebendiger Demokratie in Athen, bei nur zwei schweren inneren Krisen, und auch diese unter dem Druck schwerster äußerer Belastung – wie lässt sich das erklären?

Zwei Gründe, warum Demokratie damals funktionierte, sind gleichzeitig zwei Gründe, warum sie heute so nicht funktionieren könnte. Dies lässt sich mit Max Webers Faktoren für die Funktionsunfähigkeit direkter Demokratie unter modernen Bedingungen erläutern: Aufgaben und Größe.

Staatliche Aufgaben waren nach Umfang und Komplexität begrenzt. Mehr als die Hälfte der Entscheidungen betraf Ordensverleihungen. Dazu kamen Krieg und Frieden. Diese Themen kann man – wie alle außenpolitischen Fragen – objektiv komplex nennen, die Reduktion dieser Komplexität hat aber einen sinnvollen Fokus, weil mit den potentiellen Kriegern die Betroffenen, kriegsfähige Männer, anwesend waren. Zu Aufgaben wurde schon oben das Notwendige gesagt.

Größe erschließt sich über Zahl der Beteiligten und Fläche. Beteiligt waren mehrere Tausende, bis ca. 6000. Das waren für offene Abstimmungen, meist durch Handaufheben, nicht zu viele. Für die Strukturierung der Debatte allerdings war man auf formelle und informelle Vorstrukturierung angewiesen.

Auch Fläche war wirksam: Athener waren in der Volksversammlung der attischen Region klar überrepräsentiert (was sich später in Rom wiederholte). Größe ist für sich genommen ein zentraler politischer Faktor. Ideale zerbrechen an der Ausdehnung eines Landes und der Zahl der darin zusammengeschlossenen Bürger.

Begrenzte Aufgaben und geringe Größe haben also zur Tragfähigkeit der athenischen Demokratie beigetragen. Dazu kommt: Damals Informelles, das ein Funktionieren in Athen mit ermöglicht hat, ist später in den Großstaaten (stärker) formalisiert worden – u. a. Führungsauslese, Koordination, Mobilisierung von Unterstützung. Die *informelle Strukturierung* erklärt auch im Falle der athenischen Demokratie vieles an ihrem effektiven Funktionieren:

- Die politische „Elite“ bestand durchweg aus Angehörigen der Oberschichten, mit Bildung, Muße, Sachverstand. Zwar bestreitet Bleicken die Existenz einer politischen Elite, es war auch anders als heute: weniger abgrenzbar, nur latente Legitimität bei offiziellem Gleichheitsprinzip. Soweit es aber um Leute mit Führungsrollen ging – das waren damals Strategen oder Redner/Demagogen, nicht Regierungschefs oder Oppositionsführer – war ein Oberschicht-Akzent unverkennbar.
- Informelle Koordination half den Ansätzen von „Führung“. Einflussreiche Politiker konnten sich Hilfe verschaffen, dazu gehören zum Beispiel die „zentrale Rolle von persönlichen Beratern und Mitarbeitern“⁶ oder der „inoffizielle Stab unbesoldeter

⁶Finley 1991, S. 105. A. a. O. auch die folgenden Zitate.

Berater“. Das war sicherlich hilfreich zur Bewältigung der Informationsprobleme einer mündlich operierenden Versammlung, ohne Drucksachen, schriftlich vorliegende Anträge, vorinformierende Zeitungen. Andererseits gab es aber auch viele Foren öffentlicher Debatte vor Versammlungen.

- Die Spontaneität der Versammlungen ließ sich teilweise begrenzen. Es gab eine Steuerung der Versammlungen mit wichtigen Entscheidungen. „Stimmenwerbung und Beeinflussungsversuche fanden sicherlich ständig und beharrlich statt, und zwar in einer Form, die uns nicht vertraut ist, eben weil sie auf aktuelle Entscheidungsprozesse bezogen, und nicht auf die Wahl von Repräsentanten, die Entscheidungsgewalt erhielten.“⁷ Die Versammlung selbst schützte sich durch Klagen wegen „Täuschung des Volkes“⁸.
- Das Ansehen eines Politikers war strukturell zu verbessern durch militärische Leistungen, rhetorische Fähigkeiten oder Wohltätigkeit.
- Öffentliche Erfahrung vieler Bürger wurde gefördert durch große Gremien, Ämterrotation und regelmäßige Teilnahme.
- Initiativen wurden nicht blockiert durch einen bürokratischen Apparat, der auch Versammlungen hätte vorstrukturieren können.
- Das politische Geschäft wurde auch erleichtert durch die Entkopplung von Gesellschaft (Ungleichheit) und Politik (Gleichheit). So hat in der klassischen Zeit der Demokratie in Athen niemand die Neuaufteilung des Bodens oder die Streichung der Privatschulden beantragt.

Grundlegend im Vergleich klassischer und moderner Demokratie ist die Übereinstimmung in den Grundwerten, bei Differenz von Prinzipien und Institutionen. Hinsichtlich Genese und Erklärung gibt es, neben vielen Besonderheiten, auch einige Ähnlichkeiten mit Mustern moderner Demokratieentwicklung.

Die Innovation fand statt ohne zuvor theoretisch formulierte Vorstellungen, ja es war eine Praxis ganz ohne Theorie. Demokratie entstand nicht als Produkt einer geistigen Auseinandersetzung um die beste Verfassung. Die innovative Praxis war ein Versuch, „die durch aristokratischen Übermut und tyrannische Willkür in Unordnung geratene Welt wieder ins Lot zu bringen (...)“ Sie war ein Akt der Neuordnung. Hauptpunkt war, dass im Vergleich zur Adelszeit eine viel breitere Schicht der attischen Bevölkerung beteiligt werden sollte. Es gab den Widerstand gegen die adligen Geschlechter und gegen die Tyrannis. Die Leistungen breiter Sozialschichten im Waffendienst waren eine treibende Kraft. Seit dem 6. Jahrhundert dienten die grundbesitzenden Bauern als Hopliten, in den Perserkriegen dann auch die ärmeren Athener im Ruderdienst auf den

⁷Verschiedene Hinweise auf gezielte vorherige Suche nach Unterstützung auch S. 68 ff.

⁸Bleicken 1995a, S. 412. Das folgende Zitat a. a. O., S. 338.

Kriegsschiffen. Es bestand also eine enge Verflechtung von Waffenfähigkeit und politischen Rechten.

Machtkämpfe und Machtverschiebungen waren im Spiel. Der bei Innovationen immer wichtige Faktor von Leistungen war auch für die Entwicklung der Demokratie in Athen grundlegend. Hier waren es militärische Leistungen, für die politische Mitbestimmung eingefordert wurde. Günstig war aber auch der Kontext: Dazu gehörten schwache Kontrollmächte, das Fehlen von Monarchie, natürlich auch eines Staatsapparats. Die kleinen Einheiten wirkten günstig für direkte Beteiligung und die Aufgabenstruktur war noch rudimentär.

Es ging um eine gewissermaßen unspektakuläre, schleichende, „evolutionäre“ Erfindung in einem sozialen Raum ohne aristokratisch gestützte Monarchie und ohne intellektuellen Vorlauf. Demokratie war nicht das Ziel, sondern das Ergebnis von Machtkämpfen um Beteiligung.

Aus der Genese ergab sich ein Muster, das auch bei der Konkurrenz von Entwicklungspfaden in der modernen Demokratie wichtig werden wird: regierungs- oder volksorientiert. Das hat viel mit der Startkonstellation zu tun. Eine unfähige, uneinige, schwache Führung stärkt, wenn der Druck auf Ausweitung der Beteiligung groß ist, die Volksorientierung. Eine tüchtige, einige, starke Führung stärkt, wenn das System längerfristig zu Demokratie tendiert, die Regierungsorientierung. Das klassische Athen und das moderne Paris (nach 1792) waren volksorientiert, London mit seiner späten Demokratisierung blieb auch in der Demokratie regierungszentriert.

Die Handlungslogik läuft wohl so: Bei schwacher Führung, die Partizipation bekämpft, sind Volksaktivitäten auf das unmittelbare und erste Ziel, den Ausbau von Beteiligung gerichtet, nicht auf Erwerb und Institutionalisierung von Regierungsfähigkeit. Das kann durch eine politische Theorie wie die von Rousseau, in der Regierung nur als „Vollzug“ gedacht ist, noch verstärkt werden. Die Analogie des griechischen und französischen Falles zeigt aber, dass Versamlungsregime des Volkes als Reaktion auf Führungs- und Regierungsversagen naheliegen. Auch das entgegenstehende Muster ist nachvollziehbar: Gab es eine Konstellation mit starker Regierung am Beginn stärkerer Beteiligungsprozesse, müssen Partizipationsgewinne mit der Erhaltung von Regierungskompetenz verbunden sein.⁹ Aufmerksamkeiten, Wertschätzungen, Ressourcensteuerungen, angenommene Gewohnheiten tragen zur Erklärung bei.

Auch die Vorstellungen, die man über das Volk entwickelt hatte, stützten unmittelbare Volksherrschaft. „In kaum etwas anderem mehr als in der Frage nach der Beschaffenheit

⁹Das klassische Rom, zwar nicht demokratisch, aber mit Einsprengeln von Volkspartizipation, war regierungsorientiert, nach der frühen Beseitigung der Monarchie mit ausgeprägt oligarchischer, vom Adel bestimmter Kompetenz. In der nordamerikanischen Demokratie des 18./19. Jahrhunderts hat sich das britische Muster von Regierungsorientierung politisch vererbt, erst auf der Ebene der Einzelstaaten, dann im Gesamtstaat. Übrigens waren dabei die auch theoretisch unterfütterten republikanischen Orientierungen stark am klassischen Rom orientiert.

bzw. Qualität des Volkswillens unterscheidet sich die athenische von der modernen Demokratie.¹⁰ Der Volkswille wurde als einheitlich, ungeteilt und unteilbar gedacht, als das a priori Richtige, der Sitz des Gemeinwohls. In der Moderne kam Rousseau, mit einem abstrakt-deduktiven Ansatz, dem am nächsten. Mit der *volonté générale*, nicht mit der Partikularwillen nur einsammelnden *volonté de tous* bildete sich das Gemeinwohl, das gemeinsame Interesse aller heraus. Dagegen gibt es einen deutlichen Kontrast zwischen dem Misstrauen gegenüber dem Volk im Liberalismus des 19. Jahrhundert im Vergleich zum Volksvertrauen in Athen.

Realanalyse und Rahmenbedingungen erklären also, warum die athenische Demokratie kein Vorbild für moderne Gesellschaft sein konnte. Demokratie hatte auch einen schlechten Leumund. Sie wurde von der politischen Theorie negativ begleitet. Das gilt für Platon, aber auch Aristoteles, der am meisten die Überlieferung bestimmte, zeichnete ein eher abschreckendes Zerrbild der athenischen Demokratie.

Rom ging einen anderen Weg. Es musste die kleinräumige Stadtstaatsdemokratie nicht erst verwerfen, sie kam gar nicht infrage. Rahmenbedingungen und Staatsdenken standen dem entgegen. Rom war eine durch Volksresonanz gemäßigte Adelsherrschaft. Das Volk hatte die Hauptfunktion der Akklamation, nicht der Entscheidungsfällung. Demokratie war kein Thema, ja noch nicht einmal Bestandteil der politischen Sprache Roms. Rom war eine Adelsrepublik, bei der das Volk die politischen Entscheidungen begleitete, aber nicht bestimmte.¹¹

Die moderne Orientierung an antiker Staatsentwicklung richtete sich eher auf Rom als auf Athen. Die Griechen standen für Kultur, Rom für Politik. Ein Interesse für athenische Demokratie bildete sich erst nach der Französischen Revolution. Insgesamt aber war die Bedeutung des antiken Beispiels für die moderne staats-theoretische Debatte gering.

Die Idee und die Grundwerte waren überliefert: Wenn man gleiche Freiheit oder Selbstbestimmung für alle Bürger wollte, konnte man das demokratisch nennen. Aber die Prinzipien und Institutionen moderner Demokratie waren neu zu erfinden. Ohne eine plausible, praxistaugliche Lösung an diesen Stellen hing das Wertgerüst der Demokratie in der Luft. Niemand vermochte sich auszudenken, wie solche Umsetzungsformen für ein Ideal gleicher Freiheit unter modernen Bedingungen aussehen könnten. Jedenfalls hat es sich niemand *vorher* ausgedacht. Schöpferische Praxis und eine ex-post-Kombinatorik haben der nachfolgenden Theorie den Weg gezeigt.

Moderner Demokratiebildung geht ein Prozess der Machtkonzentration voraus. Der archimedische Punkt griechischer Demokratie hieß „Machtstreuung“, der modernen Demokratie *à l'anglaise* „Einfluss auf etablierte Machtkonzentration“. Die intermediären Strukturen der Moderne entwickeln sich einerseits in Reaktion auf Probleme von Großstaaten, andererseits als Mittel der Einflussnahme auf konzentrierte Macht, die nicht frontal beiseite gesprengt werden kann (wie es die radikale Phase der Französischen

¹⁰Bleicken 1995a, S. 498.

¹¹Vgl. Bleicken 1995b.

Revolution versucht hat). Es waren zwei unterschiedliche Logiken: Strukturierung von Versammlungsdemokratie versus Strukturierung von Einflusspolitik gegenüber etablierten, Macht konzentrierenden, „souveränen“ Monarchien.

3.2 Demokratiebegriff

Verwoben in den Prozess der Neubildung von Prinzipien und Institutionen fand ein allmählicher Umbau beim Demokratiebegriff statt.¹² Er musste positiv aufgeladen werden, dann vom kursierenden Republikbegriff unterschieden und schließlich mit Prinzipien und Institutionen gefüllt werden, die unter modernen Bedingungen tragfähig waren. Die Theorie musste auf die Höhe der Entwicklung gebracht werden – gleichzeitig war sie für die weitere Orientierung wichtig. Einige dieser Punkte sollen kurz gestreift werden.

Bis zum Ende des 18. Jahrhundert war Demokratie ein Begriff der Gelehrtensprache, der sich an der Staatsformenlehre von Aristoteles orientierte. Dieser klassische Demokratiebegriff meinte die unmittelbare Selbstherrschaft, das heißt Freiheit und Gleichheit des Volkes in kleinräumigen, traditionellen Gesellschaftseinheiten. Überwiegend war dies kein positiver Begriff: Demokratie erschien als nicht möglich (außerhalb kleinster Einheiten) oder als nicht wünschenswert (wegen Despotismus, Demagogie, Anarchie, aber auch wegen der Herrschaft unterer Schichten ohne Qualifikation für politische Entscheidungen).

Im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts gab es erste gedankliche Versuche, Demokratie mit dem Repräsentativsystem zu verbinden. Der Durchbruch des Demokratiebegriffs in der politischen Sprache geschah 1780–1800, insbesondere während der Französischen Revolution. Allerdings setzte er sich selbst in Frankreich nicht als Zentralbegriff durch. Es gab Konkurrenz und überschneidende Bedeutungen insbesondere zum politischen Begriff der „Republik“. Neu war die Ausweitung der Bedeutung von Demokratie auf die Fremd- und Selbstbezeichnung von individuellen bzw. kollektiven Akteuren, nun konnte man von „Demokraten“ sprechen. Ende des 18. Jahrhunderts kam auch die Rede von „demokratisieren“ auf. Dies bedeutete die historisch-soziale Erweiterung des traditionell für eine Staatsform reservierten Begriffs. Mit Demokratie konnten sich Erwartungen und Schmähungen verbinden. Demokratie wurde zum Kampf- und Streitbegriff. „Demokraten“ standen gegen „Aristokraten“. Zwar waren für die Revolutionäre Bezeichnungen wie „Patriot“, „Jakobiner“ oder „Sansculotte“ verbreiteter, „Revolution“¹³ war wichtiger als „Demokratie“, aber gerade das Schimpfwort „Demokrat“ hat die Sache bekannter

¹²Vgl. Palmer 1953, 1970, Blanke 1956, Christophersen 1966, Meier et al. 1972, Dippel 1986, Rosanvallon 1995, Markoff 1999, Saage 2005.

¹³Im modernen Sinne einer übergreifenden Orientierung für den Neubau von Staat und Gesellschaft.

gemacht. Von Außenseitern 1789 wurden Demokraten im weiteren Verlauf der Französischen Revolution zu den eigentlichen Trägern der Revolution.

Entwicklung des modernen Demokratiebegriffs: ein Überblick

1. Phase bis ca. 1780: Demokratie ist Begriff der Gelehrtensprache mit überwiegend negativer Einschätzung.
2. Phase 1780–1800: Durchbruch des Demokratiebegriffs in der politischen Sprache, aber selbst in Frankreich nicht hegemonial. Ausweitung auf Fremd- und Selbstbezeichnung von Akteuren sowie auf einen gesellschaftlichen Prozess (Egalisierung, „Demokratisierung“). In Deutschland, vor allem aber in GB und USA, weitgehende Ablehnung eines der jakobinischen Phase zugeordneten Demokratiebegriffs.
3. Phase 1800–1848: Modernisierung des Demokratiebegriffs durch Adaption an moderne Bedingungen.
4. Phase 1848–1849: Nach der Verstärkung in den 1840er Jahren erster Höhepunkt der Demokratiebegrifflichkeit in den Revolutionsjahren 1848/49.

Danach eine längere Phase der Durchsetzung, mit Befürwortern und Gegnern moderner Demokratie. Gerade in Deutschland wieder klare Dominanz antidemokratischer Orientierungen (Sonderweg gegenüber den „westlichen Demokratien“). Zweite Durchbruchphase nach 1918. Definitive Durchsetzung seit 1945.

Allerdings erfuhr der Demokratiebegriff in dieser Zeit noch keine institutionelle Härtung, wurde beispielsweise in den Wahlrechtsdebatten 1790 nicht zur Begründung herangezogen. Selbst die Jakobiner, auch Robespierre, schwankten noch zwischen den Begriffen Republik und Demokratie. Sie konnten Demokratie nicht mit präzisiertem Inhalt füllen. Rousseau, ihr zentraler theoretischer Bezug, war zwar ein Botschafter der demokratischen Idee, aber in Abwehr zentraler Prinzipien *moderner* Demokratie (z. B. Repräsentation, Gewaltenteilung, Legitimität des organisierten Konflikts). Dafür wurden Jakobinerherrschaft und Konventsregime von außen mit „Demokratie“ identifiziert. Zu den klassischen Negativurteilen über die „reine“, „absolute“, „direkte“ Demokratie trat nun noch die Verurteilung jakobinischer Demokratie hinzu. In der Verfassung von 1793 glaubten die Jakobiner, einen dritten Weg zwischen Repräsentation und direkter Demokratie gefunden zu haben: durch Verknüpfung von Volksgesetzgebung und Parlamentarismus, eine quasi revolutionäre Variante von Repräsentation – der Praxistest blieb ihnen erspart.

Unklar und strittig war auch der soziale Gehalt von Demokratie. Sollte es eine Kleinteile-Demokratie des einfachen Volkes (*menu peuple*) à la Rousseau oder eine bürgerliche Demokratie des aufstrebenden Bildungs- und Besitzbürgertums sein? Die Betonung der politischen Gleichheit seit 1792 war begleitet von Forderungen sozial-ökonomischer

Gleichheit wie sie auch in der Verfassung von 1793 Niederschlag fanden. Noch ist das Ganze weit entfernt von der sozialen Neutralisierung des Demokratiebegriffs im Verlauf des 20. Jahrhunderts.

Durchbruch also, nicht Hegemonie des Demokratiebegriffs in der Französischen Revolution. Gleichzeitig eine Aktualisierung alter Aversionen unter neuen Bedingungen. Der Demokratiebegriff war nun in der politischen Welt, aber er spaltete die Gesellschaft mehr denn je – bedenkt man, dass die athenische Demokratie zwar theorieorientierte Kritiker, aber keine politisch aktiven Gegner kannte.

In Großbritannien und den USA war die Abwehr eines jakobinisch verstandenen Demokratiebegriffs besonders stark, zum Beispiel durch die amerikanischen Verfassungsväter oder die Autoren der *Federalist Papers*. Im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts war „Demokratie“ in den USA kein politisch gebräuchlicher Begriff. Erst seit der „Jacksonian Revolution“ von 1828 wanderte der Demokratiebegriff in die politische Sprache der USA ein, setzte sich allerdings auch dort erst in den 1860er Jahren, definitiv nach dem Ersten Weltkrieg durch.

Nach den Vorläufern im späten 18. Jahrhundert wurde der Demokratiebegriff während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts (1800–1848) aus den Fesseln der antiken Staatsformenlehre und der besonderen vormodernen Bedingungen gelöst. Durch Aufgabe einiger zuvor selbstverständlicher Unvereinbarkeiten wurde Demokratie an moderne Gesellschafts- und Politikverhältnisse allmählich adaptiert: Repräsentation, Gewaltenteilung, Großstaat (Massen- und Flächenstaat), Kombination mit Monarchie (z. T. auch Aristokratie) gaben dem modernen Demokratiebegriff ein neues, erweitertes Profil. 1798 sprach Wieland erstmals von „demokratisieren“¹⁴.

In den europäischen Revolutionen von 1848/49 erlebte der Demokratiebegriff einen ersten Höhepunkt. In der Restaurationszeit noch – in Frankreich wieder – ein politisches Schimpfwort, erfuhr er nun eine deutliche Aufwertung, ohne etwa allgemein akzeptiert zu sein. In den 1840er Jahren hatte er sich auch konkretisiert: Volkssouveränität und politische Gleichheit mit Konsequenzen für allgemeines, gleiches (Männer-)Wahlrecht sowie Grundrechte sollten nun dazu gehören. Kontrovers blieb die Frage nach dem sozialen Inhalt von Demokratie: Gehörte soziale Gleichheit dazu, und wie radikal war sie zu denken, oder war Demokratie auch als bürgerlich-liberale Herrschaftsform vorstellbar?

Das positive Beispiel spielte eine Rolle. Vor allem Amerika zeigte, dass Demokratie mit Repräsentation, Gewaltenteilung und dem großen Flächenstaat vereinbar ist. Die USA wurden der Musterfall „aristokratisch-ermäßigter, das heißt veredelter Demokratie“¹⁵, wie man das Zusammengehen von Demokratie und Repräsentation auch nannte. Die Praxis widerlegte das Vorurteil. Der reisende Theoretiker brachte die Praxis in dieser Hinsicht auf den Punkt: Tocquevilles „Über Demokratie in Amerika“ (1836 ins Deutsche übersetzt).

¹⁴Vgl. Maier et al. 1972, S. 861.

¹⁵A. a. O., S. 863.

1777 schon verwandte Alexander Hamilton zum ersten Mal den Begriff „*representative democracy*“. Das Neudenken der Demokratie brauchte rund 70 Jahre. 1848/49 waren gedanklich alle Unvereinbarkeiten überwunden. In den USA hatte man sogar schon Parteien mit Demokratie verbunden. Zur Mitte des 19. Jahrhundert existierte ein moderner Begriff von Demokratie. Danach stellte sich die Frage, ob man sich damit identifizierte oder von ihm abgrenzte. Die Sache war so weit gediehen, dass man politisch Position beziehen musste: dafür oder dagegen – und natürlich auch mit allen Schattierungen, die dazwischen lagen. Das Unmöglichkeitstheorem war durch die USA widerlegt. Da Demokratie zur repräsentativen Demokratie fortentwickelt worden war, verlagerte sich die Abwehr auf die Gleichheitsfrage, die in den politischen Kämpfen des 19. und frühen 20. Jahrhunderts vor allem in der Wahlrechtsfrage ihren Fokus fand und als Frage sozialer Gleichheit im Rahmen von Demokratie nicht zuletzt die sozial-demokratischen Parteien beschäftigte.

Es bedurfte noch einmal rund 70 Jahre, bis nach dem Ersten Weltkrieg, ehe das, was verstreut vorlag, in einem positiven, komplexen Begriff moderner Demokratie verdichtet war, und in die Kämpfe um breitere Legitimation geführt werden konnte. Alles Unvereinbare erwies sich als vereinbar: Demokratie *und* Repräsentation, Gewaltenteilung, Monarchie, Aristokratie (beispielsweise durch die zweite Kammer in Großbritannien), Parteien, Flächenstaat. Auch Klassenkämpfe konnten, mit offenem Ausgang, auf dem Boden von Demokratie stattfinden.

Wie bei der praktischen Erfindung zeigten sich auch bei der sprachpolitischen Verbreitung und der theoretischen Aneignung unterschiedliche Entwicklungswege. Frankreich hatte mit der Französischen Revolution die Initialzündung geliefert und dem Demokratiethema auf dem Kontinent Schubkraft für ein ganzes Jahrhundert gegeben. Allerdings war es mehr Stichwortgeber als Vorbild. Oder doch Vorbild für alles Mögliche – von amerikanischen Republikanern über deutsche Jakobiner bis zu Lenin, der sich an der sozialrevolutionären Phase von 1793/94 orientierte. Frankreich hatte ein unglückliches Verhältnis zur Demokratie. Es hat vieles durchgespielt, konnte sich aber weder praktisch noch theoretisch zu einer Botschaft durchringen, die sagt: Das ist moderne Demokratie. War die repräsentativ-demokratische Verfassung von 1791 oder die plebiszitär-demokratische Verfassung von 1793, waren die Girondisten, Jakobiner oder Sansculotten die Botschaft? Weil es erst in der 3. Republik zu einer kontinuierlichen Praxis kam und auch sie noch an den Ambivalenzen der Französischen Revolution trug, war Frankreichs Rolle als Vorzeigeland erfolgreicher moderner Demokratie deutlich begrenzt.

Die USA waren zwar Spitze in demokratischer Kontinuität und kannten seit den 1860er Jahren einen durchgesetzten, breit akzeptierten, positiven Demokratiebegriff. Wegen ihrer Randlage musste er den Europäern aber erst bekannt und bewusst gemacht werden – wozu selbst ein großartiges Buch wie Tocquevilles „Demokratie in Amerika“ nicht ausreichte.¹⁶

¹⁶Vgl. von Beyme 1986.

Deutschland jedenfalls stand am Gegenpol. Es stammte sich – vom kurzen Sommer 1848/49, soweit er demokratisch war, abgesehen – gegen die Bewegung zu mehr Demokratie. Praktisch, sprachpolitisch und auch theoretisch, denkt man daran, dass Großphilosophen wie Kant und Hegel sich gegen die Möglichkeit und Wünschbarkeit von Demokratie unter modernen Bedingungen ausgesprochen hatten, und der linke Großphilosoph Marx ein nur instrumentelles Verhältnis zur modernen Demokratie kannte. Die Parole „Gegen Demokraten helfen nur Soldaten“ bringt die lange anhaltende Aversion der Deutschen gegenüber Demokratie zum Ausdruck. „Die westlichen Demokratien“ waren das auf dem deutschen Sonderweg zu Vermeidende. Deshalb hat Deutschland trotz der positiven Beiträge zur Ausbreitung des Demokratiebegriffs 1848/49 danach den Begriff abgewertet und blockiert.

Großbritannien war zwar ein Pionier in der praktischen Entwicklung von Institutionen, die für moderne Demokratie unentbehrlich wurden, es blieb aber sprachpolitisch und theoretisch lange Zeit gegenüber dem Demokratiebegriff ambivalent. Burke hatte mit seiner Abgrenzung gegenüber der Französischen Revolution Weichen gestellt. Bagehot, der wie kein anderer das Funktionieren des britischen Regierungssystems vor dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts analysieren konnte, kam dabei ohne den Begriff der Demokratie aus – er selbst war ein Gegner der Demokratie. Ähnlich wie bei John Stuart Mill waren die Bedenken gegenüber einem allgemeinen, gleichen Wahlrecht ein zentraler Vorbehalt gegenüber einem Kernstück moderner Demokratie. In den Vorbehalten gegenüber moderner Demokratie trotz institutioneller Vorarbeit spielte die lange aristokratisch-monarchische Tradition ihre Rolle.

Die Durchsetzung des Demokratiebegriffs war begleitet von Auseinandersetzungen über das Verhältnis zwischen Demokratie und *Republik*. Der Weg geht von der sprachpolitischen Konkurrenz (Demokratie *oder* Republik) zur Konvergenz von Republik *und* Demokratie: demokratische Republik. Das Ganze in einer Doppelbewegung: Demokratisierung (vor allem Egalisierung) der „republikanischen Tradition“, Balancierung (das war „Republikanisierung“) der „demokratischen Tradition“.

Es gibt unterscheidende ebenso wie überschneidende Merkmale.¹⁷ „*Begrenzung*“ der *Volksherrschaft* ist am Beginn eine zentrale Zielsetzung der republikanischen Tradition, später wird sie durch die begrenzende Wirkung einiger Prinzipien wie Repräsentation oder Gewaltenteilung, die Demokratie unter modernen Bedingungen erst möglich machen, auch fester Bestandteil moderner Demokratie. *Balancierung der Macht*, zuerst als *mixed government* aus demokratischen, aristokratischen, monarchischen Elementen, später als Gewaltenteilung gedacht, ist für die republikanische Tradition ein grundlegendes Axiom, für moderne Demokratie eins von sieben Prinzipien. *Gleichheit* in der Form rechtlicher und staatsbürgerlicher Gleichstellung kennzeichnet Republik, Demokratie geht mit Forderungen politischer und sozialer Gleichstellung darüber hinaus. *Tugend* im Sinne staatsbürgerlicher Verantwortung für Gemeinwesen und Gemeinwohl

¹⁷In Anlehnung an Dahl 1989.

ist in der republikanischen Tradition von Sparta, Rom, Venedig, Florenz oder Amerika im 17./18. Jahrhundert eine Basisgröße, in verschiedenen Demokratievarianten eher eine Zusatzerwartung.

Die Aufnahme in eine der beiden Traditionen bemisst sich nicht an Begriffsverwendungen, sondern an inhaltlichen Kontinuitäten einer idealtypischen Konstruktion. Was jeweils Republik oder Demokratie genannt wurde (oder ob beides austauschbar war), hing von der historischen Konstellation ab. Da der Demokratiebegriff Repräsentation und Gewaltenteilung in sich aufgenommen hat, wurde ein eigenständiger Republikbegriff, der nicht zuletzt dafür vorgesehen war, überflüssig.

Verwirrung mag so gerade in den Phasen entstanden sein, in denen Republik Gleiches oder doch Ähnliches bedeutete wie Demokratie (USA 1776–1787; Frankreich 1789–1795 und 1848; Deutschland 1848). Oder auch dort, wo „Republik“ das Gegenteil von Kernpunkten der „republikanischen Tradition“ meinte, wie bei Rousseau. Die ganze Geschichte müsste dann auch noch über die internen Differenzierungen berichten, wie sie Robert Dahl systematisiert: radikaler bzw. demokratischer Republikanismus (etwa bei radikalen Whigs im 18. Jahrhundert oder Thomas Jefferson) versus aristokratischer bzw. konservativer Republikanismus (z. B. der amerikanische Gründervater und Präsident John Adams). Dies wird hier aber im Interesse der großen Linien weggelassen.

Warum war zu bestimmten Zeiten Republik und nicht Demokratie der Zentralbegriff, obwohl doch beide parallel liefen und sich überschnitten? Im Frankreich der Revolution nach 1789 spielte die strategische Konfliktkonstellation eine Rolle. Die radikalen Kräfte standen gegen die Monarchie als Zentralmacht und gegen die Aristokraten als Stützen der Monarchie (auch *monarchiens* genannt). So bot Republik die höchste Zuspitzung des politischen Kampfes im Sinne von antimonarchisch, gegen die etablierte Zentralmacht gerichtet. Im Konflikt attraktiv war auch – anknüpfend an die klassische Tradition – die positive Aufladung von Republik mit qualitativ-normativen Bedeutungsgehalten wie Bürgertugend oder Gemeinwohl. Auch die radikale Denktradition hatte Einfluss, war doch bei Rousseau, dem einflussreichen Theoretiker der Französischen Revolution, Republik der Zentralbegriff. Das galt auch für die Zeitgenossen der Französischen Revolution: Demokratie war noch kurz zuvor und vielfach anhaltend gebunden an das nicht wiederholbare Beispiel der athenischen Demokratie (Rousseau selbst hatte eher Genf, Sparta oder bäuerlich-arme Schweizer Kantone im Blick).

In Deutschland war für die sprachpolitische Weichenstellung Kant wichtig. Er argumentierte, unter anderem als Gegner eines allgemeinen Wahlrechts, 1795 für Republikanismus. Erst zum Ende des 18. Jahrhunderts wurden die Begriffe *democratia* (lat.) und *démocratie* (frz.) als „Demokratie“ eingedeutscht. Kant lehnte Demokratie als despotisch ab, weil sie weder Gewaltenteilung noch Repräsentation dulde. Dominant wurde die Frontstellung zur jakobinischen Phase der Französischen Revolution, die man mit Demokratie identifizierte.

1848 gab es, nach dem Vorbild der Französischen Revolution, für die demokratischen Kräfte eine strategische Konfliktsituation: Sie standen gegen Monarchie bzw. Fürstenherrschaft und gegen die monarchisch orientierten Liberalen. In jedem Falle ergab sich

ein schwieriges strategisches Problem der Sprachpolitik, wenn Demokratie und Republik (fast) synonym waren.

Vielleicht lässt sich sagen, Demokratie sei im Vergleich zu Republik der „modernere“ Begriff und habe sich deshalb durchgesetzt. Dafür spräche, dass er vor allem dem modernen Gleichheitsdenken, dann aber auch der wachsenden Legitimität organisierten Konflikts deutlich näher steht als ein sozialkonservativ unterlegter Republikbegriff. Eine Rolle mag auch die Ausstrahlung eines identitär-egalitären Entwicklungspfades spielen, wie er in Frankreich am deutlichsten war. Dort erfuhr der Demokratiebegriff ja seine erste politische Aktualisierung in der Moderne und hat von dort auch auf andere Länder ausgestrahlt.

In der Moderne hatte man aus naheliegenden Gründen mehr Probleme mit dem Demokratiebegriff als in Athen, wo er schon in wenigen Jahren als ein eindeutiger Begriff galt. Dort passte er mit unmittelbarer Evidenz zu den realen Verhältnissen, in der Moderne musste er erst passend gemacht werden. Die athenische Demokratievorstellung war von zwei Festlegungen frei zu machen. Sie betrafen Form und Inhalt. Form: Die direkte, in einer Versammlung praktizierte Demokratie musste mindestens um Varianten von Repräsentation erweitert werden. Inhalt: Die „Herrschaft der kleinen Leute“ musste sozial geöffnet werden, um mit unterschiedlichen sozialstrukturellen Verhältnissen vereinbar zu sein. Offen blieb die Frage, ob und wie man ein Solidarprinzip auch in eine sozial gesplante, durch Klassenkämpfe bestimmte Gesellschaft einbauen kann, und ob dies nicht für die Stabilisierung von Demokratie unerlässlich ist.

Nicht zuletzt musste der moderne Demokratiebegriff sich gegen eine lange Geschichte pejorativer Verzerrung durchsetzen sowie gegen viele Jahrhunderte der Fürstenherrschaft, die die Geringschätzung des Volkes vertiefte. Lange glaubte das Volk nicht an sich und niemand glaubte an das Volk als qualifizierten Träger von Politik.

3.3 Moderne Demokratie

Moderne Demokratie ist ein Produkt schöpferischer Praxis, von politischer Theorie und Sprachpolitik sowie begleitender historischer (und gedanklicher) Kombinatorik. Sie resultiert aus Grundwerten, Prinzipien, Institutionen.

Grundwerte

Dazu gehören fundamental die Grundwerte Freiheit und Gleichheit aller in einem System von Volksherrschaft. Als Legitimations- und Kampfbegriffe wurden sie in die politischen Auseinandersetzungen erstmals durch die Levellers in der englischen Revolution Mitte des 17. Jahrhunderts eingeführt. Staat, so die Vorstellung, war aus einem Vertrag der Freien und Gleichen hervorgegangen. In einer Interpretation des modernen, individualisierten Naturrechts führte dies zu Demokratie. Die Bürger behielten ihre vorstaatlichen Grundrechte und wurden durch ein Parlament auf der Grundlage dezidiert bürgernaher Repräsentation und eines breiten Wahlrechts handlungsfähig. Damit waren die Levellers die eigentlichen Pioniere moderner Demokratie, ohne den Begriff

zu verwenden. Weil sie bald – und historisch früh! – scheiterten, konnten sie keine Kontinuität begründen.

Zentral für die moderne Demokratieentwicklung wurden die amerikanische und französische Revolution des 18. Jahrhunderts. Die Virginia Bill of Rights und die Amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 sahen alle Menschen als frei und gleich, mit „angeborenen Rechten“. Durch Aufklärung (Naturrecht) und Religion (Schöpfungsglaube) vertraten die Auswanderer die Grundidee gleicher Freiheit aller Menschen von Anfang an. Daraus wurde gefolgert, dass Vertreter sowie Regierungen von Willen und „Zustimmung“ des Volkes abhängig seien. Die individuelle, gleiche Freiheit aller führte, kollektiv gwendet, auf den Weg zu moderner, freiheitlicher Demokratie.

Die Soziale Bewegung der Französischen Revolution hat den Demokratieanspruch 1790 auf die Begriffe *liberté* und *égalité* gebracht. Eine Emanzipation zu Selbst- und Mitbestimmung, und das als Recht aller: gleiche Freiheit. Die Bewegung hat *fraternité* hinzugefügt, wohl weil sie spürte, dass Demokratie einen Solidarwert braucht. „Brüderlichkeit“ stand dem Ideal mittel- und kleinbürgerlicher Schichten nahe, die Demokratie mit Sozialreform verbanden, soziale Gerechtigkeit in einer Gesellschaft von Kleineigentümern suchten. Das bewegte sich objektiv in einer Traditionslinie mit den Levellers, die sich für die Entmachtung des Adels stark gemacht hatten, ihr linker Flügel, die Diggers, sogar für die Abschaffung des Privateigentums.

Anfangs ging es der bürgerlichen Bewegung von 1789 um rechtliche Gleichheit. Die hatte in der Revolution zwar enorme soziale Effekte, ging es doch um die Ablösung der Adelsherrschaft mit ihren Privilegien. Aber rechtliche und staatsbürgerliche Gleichheit bedeuteten im liberalen Rechtsstaat noch nicht einmal politische Gleichheit, die über das egalitäre Wahlrecht erst erkämpft werden musste.

Der Solidarwert von Demokratie wanderte in die Bedeutungserweiterung von Gleichheit ein: von der rechtlichen über die politische zur sozialen Dimension. Die Französische Revolution hat sie nach 1789 in wenigen Jahren durchgespielt. Erst die rechtliche und staatsbürgerliche Gleichheit aller bürgerlichen Gruppen (mit einem Zensuswahlrecht). Dann, seit 1791, der Kampf mittel- und kleinbürgerlicher Schichten für politische Gleichheit, konkretisiert vor allem im allgemein-gleichen (Männer-) Wahlrecht und der Verfassung von 1793. Diese nie praktizierte Verfassung verstand Demokratie als die Einheit von politischer und sozialer Herrschaft der kleinen Leute. Die Kämpfe 1793/94 wurden wesentlich auch um den sozialen Inhalt von Demokratie geführt. Eine radikal-demokratische Gruppe um Babeuf forderte „*égalité réelle*“, die soziale als die wirkliche Gleichheit, die Niederschlag fand im „*Manifest des Égaux*“ von 1795. Die dominanten Kräfte des Bürgertums kämpften das ganze 19. Jahrhundert gegen politische und soziale Gleichheit. Ein Grundwert sozialer Gleichheit blieb in der marktwirtschaftlichen Demokratie kontrovers, wurde von den Befürwortern „bürgerlicher Demokratie“, die sich in Frankreich seit den 1830er Jahren herausbildeten, abgelehnt, häufig als Klassenkampf oder Anarchie attackiert.

Die sprachpolitisch noch männer- und familienbezogene „Brüderlichkeit“, die die Bewegung 1790 dem Gleichheitswert hinzugefügt hatte, fand später ein Äquivalent in

dem für die Arbeiterbewegung zentralen Grundwert der „Solidarität“, aber es kam auch auf diesem Weg zu keinem gehärteten und operationalisierbaren Begriff für das soziale Band, das Demokratie zusammenhält.

Fortschreitende Egalisierung wurde gestützt durch die soziale Dynamik, die vom Prinzip „Inklusion“ ausging, wenn es sich in Wahlrechtserweiterungen konkretisierte. Spätere Versuche, (soziale) „Sicherheit“ in die Grundwerte von Demokratie mit einzubauen, bezogen sich zwar „nur“ auf einen Funktionswert, signalisieren aber die Notwendigkeit eines in Demokratie eingebauten Solidarwertes. Moderne Demokratie konnte der Sozialfrage nicht ausweichen. Emanzipation und Egalisierung bleiben zentrale, normative Prozessbegriffe moderner Demokratie. Die Entwicklung im 20. Jahrhundert ist einen Weg gegangen, der sich als „sozialstaatliche Sicherung“ im Sinne eines notwendigen Prinzips stabiler Demokratie verstehen lässt.

In der klassengespaltenen modernen Demokratie war Solidarität kein übergreifender, allgemein anerkannter Grundwert von Demokratie. Dennoch spielt der Solidarwert so stark in die Demokratieentwicklung mit hinein, dass etwas dafür spricht, ihn mit den Prinzipien zusammen zu denken: das Prinzip sozialer Sicherung als eine der Bedingungen für die Stabilität moderner Demokratie.

Die antike „Herrschaft des Volkes“, die der Sache ihren Namen gegeben hat, ist der politische Kontext für die Grundwerte Freiheit und Gleichheit. Jedes für sich genommen umschließt, auf dem Hintergrund moderner Gesellschaftsentwicklung, relativ breite Interpretationsfelder, im wechselseitigen Bezug aber wird der Wertekern auch moderner Demokratie erfassbar.

Sind die Grundwerte Freiheit, Gleichheit, Volksherrschaft in der antiken und modernen Demokratie identisch? Auf den ersten Blick und nominell: ja. Aber der Bedeutungsgehalt der Grundwerte ist unter anderen Rahmenbedingungen verschieden. Dazu gehört das Denken in Kategorien naturrechtlich gegebener gleicher Freiheit. Es eröffnet für gesellschaftliche und politische Kämpfe einen Raum fortschreitender Veränderung zur Überwindung von Einschränkungen und Unterdrückung. In Athen waren politische Freiheit und Gleichheit der „Bürger“ vereinbar mit einer Sklavenhaltung, die große Teile der Bevölkerung von Bürgerstatus und demokratischer Beteiligung ausschloss. Die Werte führten, ohne naturrechtliche Triebkraft, nicht zum Kampf für mehr Inklusion. Gleichheit und Freiheit waren, in Abgrenzung von Tyrannis und nach Durchsetzung gegen den Adel, Status quo-Orientierungen, ohne Fortschrittspotential. In der modernen Entwicklung waren sowohl Gleichheit wie Freiheit geprägt von Kämpfen um Ausweitung (von „Links“) und der Gegentendenz, der Beschränkung (von „Rechts“, Konservativen und Liberalen). Umkämpft waren die Schritte rechtlicher, dann politischer, schließlich sozialer Dimension von Gleichheit, aber auch die bekannten rechtlichen Freiheiten (Rede-, Versammlungs-, Vereinigungsfreiheit etc.) mit der „Steigerungsstufe“ „politische Freiheit“ und – als Begriff der Linken bzw. Arbeiterbewegung – „soziale Freiheit“.¹⁸

¹⁸Vgl. zur Begriffsgeschichte Conze 1979.

Zu den veränderten Rahmenbedingungen in der Moderne gehört, neben Naturrecht bzw. Menschenrechten, das kapitalistische Marktsystem, mit seinen Tendenzen zu Ungleichheit und Klassenbildung. Auch das führt zu einer Dynamisierung der Wertorientierungen und der Wertkonflikte.

Neu sind die sieben Prinzipien, die moderne Demokratie überhaupt möglich machen. Sie erfordern neue Institutionen, wirken aber auch auf die Grundwerte zurück, am deutlichsten beim Postulat von Volksherrschaft. Das wird am vielfältigen Verständnis von „*Volkssouveränität*“ sichtbar, einer modernen Begrifflichkeit für Volksherrschaft – so empiriefern, dass sie auch als „Rechtsfiktion der Volkssouveränität“¹⁹ qualifiziert werden konnte.

Anfangs entwickelte sich „Souveränität“ im Umkreis absolutistischer Herrschaft als Fürsten-Souveränität. Jean Bodin hatte im späten 16. Jahrhundert das Stichwort „Souveränität“ in die staatsrechtliche Debatte eingeführt. Er wollte ein starkes, gegenüber innenpolitischen Einflüssen vollständig unabhängiges Königtum, zur Befriedung des religiösen Bürgerkriegs. Thomas Hobbes schloss Mitte des 17. Jahrhunderts daran an, radikalisierte zusätzlich das Konzept eines monarchischen Absolutismus. „Unteilbar“ war das zentrale Kriterium (Bodin: „*chose indivisible*“). Dazu kamen „unübertragbar“ und „unbegrenzt“.

Die Souveränitätsfrage wurde ein ideenpolitischer Weichensteller für moderne Demokratieentwicklung. Indirekt durch die Legitimation uneingeschränkter monarchischer Souveränität, dem Gegenpol zu moderner Demokratie. Direkt durch Übernahme des Souveränitätskonzepts für das Ziel von „Volksherrschaft“ und das hieß: Volkssouveränität.

Bürgerliche Emanzipationsbewegungen nahmen den Souveränitätsbegriff auf und wandten ihn gegen absolutistische Fürsten-Souveränität. Das macht Volkssouveränität zum Kampfbegriff – ein „Schlagwort von berauscher Wirkung“²⁰-, ohne damit zu seiner inhaltlichen Klärung beizutragen. Was bedeutete es insbesondere, wenn man die Alleinherrschaft des absoluten Monarchen durch die vielköpfige Volksherrschaft ersetzen wollte? Sollten auch dann die Kriterien unteilbar, unübertragbar, unbegrenzt gelten? Rousseau ging 1762 mit dem *Contrat Social* diesen Weg. Nichtteilbarkeit stand gegen Gewaltenteilung. Unübertragbarkeit gegen Repräsentation. Unbegrenztheit gegen rechtliche Fesseln.

Vorstellungen „unteilbarer“ Volkssouveränität stehen in der Nähe zu einer Art von Volksabsolutismus. Die Engländer hatten weder für den Monarchen noch für das Volk die Vorstellung einer unteilbaren Souveränität – „King-in-Parliament“ bedeutete eine Gewaltenverbindung bei der im Mittelpunkt stehenden Gesetzgebung, die am ehesten mit „Parlamentssouveränität“ zu erfassen war.

¹⁹Reinhard 2002, S. 290.

²⁰Koselleck et al. 1990, S. 126.

Die Nordamerikaner sahen Volkssouveränität auf der Grundlage eines egalitären Naturrechts und von vornherein in einem engen Zusammenhang mit Repräsentation und Gewaltenteilung. In der Bill of Rights von Virginia hieß es 1776: „Alle Macht ruht im Volke und leitet sich daher von ihm ab; alle Amtspersonen sind seine Treuhänder und Diener und ihm jederzeit verantwortlich. (...) Die gesetzgebende und die ausführende Gewalt des Staates sollen von der richterlichen getrennt und klar geschieden sein.“ „Zustimmung der Regierten“, wie es in der Unabhängigkeitserklärung hieß, bedeutete eine schwache Form von Volkssouveränität. Die amerikanischen Revolutionäre sprachen noch nicht von „Demokratie“ und grenzten sich von ihr als der „reinen Demokratie“ Athens ab.

Dabei hatten sie das Zerrbild vor Augen, das von Platon und Aristoteles überliefert war. In der politischen Sphäre waren Thomas Paine in den USA und Robespierre in Frankreich die ersten, die sich für eine positive Sicht auf Demokratie einsetzten. Sprachpolitisch kam es im 19. Jahrhundert zur allmählichen Durchsetzung des Demokratiebegriffs gegenüber dem Republikbegriff, von dem er mit Repräsentation und Gewaltenteilung wesentliche Elemente aufnahm.

In Frankreich kursierten Vorstellungen der Unteilbarkeit auch von Volkssouveränität, die im Gesetz ihren Ausdruck fand. Am deutlichsten war das in der Verfassung von 1793. Dort sollte das Volk, so weit möglich, der wirkliche Herrschaftsträger sein. Wenn schon Repräsentation technisch unabdingbar war, dann dachte man an eine demokratisch eng kontrollierte Repräsentation.

Träger von Souveränität kann eine Person, eine Versammlung (z. B. Parlament), ein Massen-Kollektiv (z. B. Volk) sein. Ursprünglich war das Konzept vom Einzelakteur (Fürst) her gedacht. Das Parlament hat eine Zwischenstellung, wenn man bei der Legitimationsfunktion stehen bleibt und hinsichtlich des Akteurs nicht genauer wird (Einstimmigkeit, Mehrheit/Minderheit, stellvertretender Sprecher). Die Probleme beginnen in voller Schärfe erst beim „Volk“. Das ganze Volk ist aus sich heraus nicht handlungsfähig. Das ist nur möglich als „strukturiertes Volk“, intern und extern strukturiert: bezogen auf Initiative, Beratung, Entscheidung, auch auf andere Institutionen, vor allem Parlament und Regierung. Das gilt sogar für Wahl und Abstimmung: Wahlvorschläge und Abstimmungsvorlagen (Gesetzesentwürfe etc.) müssen durch kleinere Einheiten erarbeitet werden.

Da das Volk im Flächenstaat nicht unmittelbar handlungsfähig ist, bleibt es also auch im Konstrukt der Volkssouveränität von Vermittlungen abhängig. Statt unmittelbare *Bestimmungsgröße* wird das Volk zur zentralen *Referenzgröße*. Das Letztentscheidungsrecht des Volkes kann man als dessen kleinsten, gemeinsamen Nenner verstehen. Wie es im Grundgesetz heißt: „Alle Staatsgewalt *geht vom Volke aus*.“ Meist wird sie von anderen ausgeübt als dem Volk selbst: Abgeordneten, Ministern, Beamten. Das Volk ist eine Instanz für Legitimation und Letztentscheidung – durch Wahlen und Abstimmungen.

Das ist schon geronnene Erfahrung, aber am Anfang war viel Unklarheit. Anschluss an griechische Überlieferungen von Versammlungsdemokratie? Zustimmung zum harten Souveränitätskonzept oder Aufweichung? Tendenzen moderner Staatlichkeit, wie Repräsentation und Gewaltenteilung, aufnehmen oder bekämpfen? Eine kurze, höchst unvollständige Liste offener Fragen:

<i>Träger:</i>	Volk, Nation oder auch Parlament?
<i>Übertragbarkeit:</i>	Mit oder ohne Repräsentation?
<i>Teilbarkeit:</i>	Mit oder ohne Gewaltenteilung?
<i>Begrenzung:</i>	Ja (durch Verfassung, Grundrechte) oder nein?
<i>Methode:</i>	Normativ, analytisch, empirisch?
<i>Funktion:</i>	Staatstheoretischer oder Kampfbegriff?
<i>Reserve:</i>	Kann das Volk in der repräsentativen Demokratie durch „Zustimmungsverweigerung“ Souveränität behaupten (Veto-Macht von unten)? ²¹

Die Idee der Volkssouveränität ist zwar in ihrer Begründung durch verschiedene geistige Tendenzen gespeist worden, die auf dem Weg zur Demokratie wichtig waren (egalitäres Naturrecht, englische Aufklärung), aber sie stand am Anfang in einem Spannungsverhältnis zu anderen Prinzipien moderner Demokratie. „Volk“ kann aus empirischen und normativen Gründen nur pluralistisch, nicht monistisch gedacht werden, Volkssouveränität ist als durch Verfassung „gebrochene“ zu verstehen.²²

Volkssouveränität enthielt, absolut verstanden, ein Moment der Irreführung, und auch einer, bis heute an den Rändern nachwirkenden, Verführung. Geht man von einem „harten“ Konstrukt der Volkssouveränität aus, kommt man nicht auf die Ebene von Prinzipien, die doch moderne Demokratie erst möglich machen. Versteht man Volkssouveränität nur als Referenzgröße, sagt man, dass Freiheit und Gleichheit aller politisch zu der Selbstbestimmung führt, die ein anderes Wort für Demokratie ist.

Prinzipien

Prinzipien werden verstanden als tragende Strukturierungsgrundsätze, die zwischen den Grundwerten von Demokratie und den Institutionen vermitteln. Hier werden sieben identifiziert: Repräsentation, Gewaltenteilung, mediale Informations- und Diskursöffentlichkeit, rechtsstaatliche Sicherung, Legitimität des organisierten Konflikts, Inklusion aller, sozialstaatliche Sicherung.

Für moderne Demokratie maßgebliche Prinzipien sind teilweise der Vormoderne (Repräsentation), zum Teil einer frühneuzeitlichen-vordemokratischen Tradition entnommen (z. B. Gewaltenteilung). Moderne Demokratie ist also schon auf dieser Ebene ein kombinatorisches Konzept.

²¹Vgl. Abromeit 1995, Abromeit 1999.

²²Vgl. Vorländer 1995.

Die Prinzipien wurden zwar theoretisch bearbeitet, entstanden aber aus institutionellen Innovationen heraus, die systematisiert wurden (*institutionelle Genese*). Repräsentation zum Beispiel im Zusammenhang mit Parlament und Parlamentswahlen. Gewaltenteilung bei der Zuordnung von Parlament, monarchischer Regierung und einer Justiz, die Frühformen richterlicher Unabhängigkeit entwickelt hatte. Mediale Informations- und Diskursöffentlichkeit mit neuzeitlich-modernen Technik-, Organisations- und Verbreitungsformen, die erst kontinuierliche, überlokale Kommunikation ermöglichten. Rechtliche Sicherung von Freiheits- und Beteiligungsrechten bildete sich gegen die Vorrechte von Adel und Monarchie heraus. Legitimität des organisierten Konflikts entwickelte sich sehr allmählich aus der Akzeptanz Politischer Vereinigungen, Sozialer Bewegungen, Parlamentarischer Opposition, Parteien. Inklusion aller formte sich als Prinzip aus den Erweiterungen des Wahlrechts für Parlamentswahlen und aus dem Kampf für ein allgemeines, egalitäres Stimmrecht bei Volksabstimmungen. Sozialstaatliche Sicherung entstand spät als Prinzip im Zusammenhang mit der „sozialen Frage“ und sozialstaatlichen Entwicklungen im 19. Jahrhundert.

Den Prinzipien liegt, in sehr groben Zügen und ex post gesehen, ein innerer historischer Zusammenhang zugrunde (*Ablauflogik*). Beim „Vorspiel zur Demokratie“ bis weit in das 18. Jahrhundert hinein wirkten zusammen: Repräsentation, Gewaltenteilung, neue mediale Öffentlichkeit, rechtsstaatliche Sicherung. Die „Erweiterung zur Demokratie“ mit der Freisetzung einer Egalitätsdynamik vor allem seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bedurfte anderer Prinzipien: Legitimität des organisierten Konflikts, Inklusion aller, sozialstaatliche Sicherung. Vom Vorspiel zur Demokratie („die wenigen“ – „Demokratie in der Nusschale“) zur Erweiterung in der Massen-Demokratie („alle“ – „entfaltete Demokratie“) ist dies auch eine Aufbau-Logik, die sich hin zu Freiheit und Gleichheit für alle entwickelt.

Die Prinzipien sind untereinander verflochten wie die Institutionen selbst (*innerer Zusammenhang*) und sie unterliegen – als allgemeine Prinzipien notwendigerweise – einem Interpretationswandel, der sie gegenüber frühen Formen stark verändern kann.

Repräsentation

Seit Beginn des 14. Jahrhunderts gab es eine präzise juristische Bedeutung von Repräsentation: stellvertretendes, jemand anderem zurechenbares Handeln. Politisch folgenreich entwickelte sich Repräsentation seit dem späten Mittelalter vor allem in England, im Zusammenhang mit dem Parlament.²³ Das House of Commons war der institutionelle Akteur, der die Autonomisierung gegenüber der monarchischen Autokratie schrittweise vorantrieb. Diese nicht-ständische, in sich formell egalitäre, auf der Grundlage von Repräsentation gewählte Versammlung war ein (unerkannter) Vorbote von Modernisierung in der vormodernen Gesellschaft. Die Abgeordneten lösten sich allmählich aus

²³Vgl. Kap. 9.

frühen Formen eines kommunal geprägten imperativen Mandats. Sie wurden Vertreter der „politischen Nation“. Sie gewannen bei ihrer Aufgabe, verpflichtende kollektive Entscheidungen zu treffen, an Autonomie, gegenüber Repräsentierten wie gegenüber König/Regierung. Die Verbindung von Demokratie und Repräsentation, „demokratische Repräsentation“, war historisch neu und alles andere als selbstverständlich. Es waren viele Fragen zu klären, auch wenn man „für“ Repräsentation war. Einige Beispiele:

<i>Bezug:</i>	kommunale/regionale Korporation (Gemeinde, Einzelstaat) vs. Individuen.
<i>Inhalt:</i>	virtuelle vs. wirkliche Repräsentation von Interessen, Teil- vs. Gesamtinteresse.
<i>Mandat:</i>	frei vs. imperativ.
<i>Kontext:</i>	traditionale vs. demokratische Repräsentation.
<i>Beziehung:</i>	Treuhänderschaft, Delegation, Vertrauen, Interaktion, <i>acting for</i> und <i>standing for</i> , Responsivität (Rückkopplung an Erwartungen von Wählern).
<i>Erwartungsinterpretation:</i>	empirisch vs. hypothetisch.
<i>Vermittlung:</i>	Parlament (durch Beratung, Debatte), Partei (durch Kandidatenaufstellung, Definition und Bündelung von Interessen, Fraktionsdisziplin), Öffentlichkeit (Diskurs).
<i>Dauer:</i>	kurze vs. lange Wahlperioden.
<i>Kontrolle:</i>	Rechenschaft, Öffentlichkeit, (spezifische) Instruktionen, Nicht-Wiederwahl, Recall, Rotation

Früher theoretischer Niederschlag der Entwicklung des Repräsentationsprinzips und ausstrahlend waren John Lockes „Zwei Abhandlungen über die Regierung“, veröffentlicht 1690. Die Glorious Revolution von 1688/89 war auch eine demokratiegeschichtlich relevante Anwendung des Repräsentationsprinzips. Die Theorie des freien Mandats wurde, auf dem Hintergrund eigener politischer Erfahrungen, durch Edmund Burke in seiner berühmten Rede an die Wähler von Bristol 1774 weiterentwickelt. Die amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776 sprach von Regierungen, „die ihre rechtmäßig Macht aus der Zustimmung der Regierten herleiten“ und war damit schon auf dem Weg demokratischer Repräsentation. Die Federalist Papers von 1788 haben die Repräsentationsidee als eine der Grundlagen der amerikanischen Verfassung popularisiert.²⁴ 1789 gewann Sieyès als ein Theoretiker moderner Repräsentation Einfluss auf die Französische Revolution.

Repräsentation ersetzt die griechische Identität als Prinzip der Demokratie. Repräsentation ist ein Prinzip zur Ermöglichung moderner Demokratie, sie ist nicht Demokratie selbst. Sie führt auch nicht „logisch“ zu Demokratie. Als Repräsentation

²⁴Vgl. Brunhöber 2010.

erfunden wurde, konnte niemand ahnen, dass sie einmal die Brücke zur modernen Demokratie würde. Ohne sie, die so sehr mit der mittelalterlichen Welt vertrauensvoller Beziehungen in kleinen Einheiten verbunden war, wäre Demokratie heute nicht möglich. Nur mit ihr auch nicht. Die Engländer und Nordamerikaner waren sich darüber früher klar als zum Beispiel die Franzosen, die Demokratie immer wieder entlang eines identitären Prinzips verwirklichen wollten.

Repräsentation trägt, obwohl eine Erfindung aus Kirchenvertretung und Ständeversammlung vormoderner Gesellschaft, in sich ein Kernelement, das auch demokratisch entfaltet werden kann: das Handeln im Namen und Interesse von anderen. Je mehr diese anderen sind und je bürgernäher und dialogischer diese Interessenvertretung verfolgt wird, desto demokratischer. Nicht zufällig wurde „Responsivität“ ein Begriff, mit dem sich modern-demokratische Repräsentation charakterisieren lässt. Lange war Repräsentation Teil einer monarchisch-adlig-großbürgerlichen Kultur. Später trugen Einbettung in Diskursöffentlichkeiten, konkurrierende Wähler-Erwartungen und kollektive Entscheidungsbündelungen (z. B. durch Parteien) zur Demokratisierung von Repräsentation bei.

Gewaltenteilung

Das moderne Prinzip bedeutet Balancierung funktional spezialisierter Machtfaktoren, es tritt an die Stelle von Minimierung der Macht in Athen. Gewaltenteilung entwickelte sich in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts in England. Zunächst bei den Levellers, die die Unabhängigkeit der Justiz gegen die Allmacht des Parlaments sichern wollten. In einer klassischen Formulierung und ideengeschichtlich zuerst bei John Locke (1690), der vor allem die Abgrenzung der parlamentarischen Legislative von der monarchischen Exekutive und eine effektive Gewaltenverschränkung suchte – Judikative als „dritte Gewalt“ existierte bei ihm noch nicht.

Große Ausstrahlung erfuhr Gewaltenteilung durch Montesquieus „Vom Geist der Gesetze“ (1748). Auch bei Montesquieu werden Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung zusammengedacht, wenngleich die politische Wirkung gerade in der Botschaft der *Gewaltentrennung* lag, gegen eine Macht monopolisierende Monarchie.²⁵ Das 19. Jahrhundert hat daraus – für die Praxis irreführend – ein reines oder doch dominantes Prinzip der Trennung gemacht.²⁶ Die Judikative wurde bei Montesquieu marginalisiert, eine Gewalt ohne Macht, „*en quelque facon nulle*“. Eine eigenständige Auslegungskompetenz und gesetzesbezogene Interpretationsmacht sprach er den Richtern ab, sie sollten nur „der Mund“ sein, durch den das Gesetz spricht.

Anwendungen fand das Prinzip der Trennung von Exekutive und Legislative unter anderem in der Virginia Bill of Rights 1776, der amerikanischen Verfassung 1787 und der französischen Verfassung 1791. Erst durch die Autonomisierung der Justiz als dritter

²⁵Vgl. Loewenstein 1969.

²⁶Vgl. Fenske 1979.

Gewalt wurde eine wesentliche Voraussetzung für einen freien, politisch-demokratischen Prozess geschaffen. Gewaltenteilung erfuhr einen Bedeutungswandel durch die Entfaltung des Parlamentarischen Regierungssystems im 19. Jahrhundert, das auf der Integration von Parlament und Regierung beruht. Es war nicht der einzige Punkt für die lang anhaltenden Missverständnisse, Fehlinterpretationen, Irreführungen. Dabei vermischt sich dreierlei:

Überholte Funktionsbeschreibungen. Richtig war bei Montesquieu, eine dritte, die judikative Gewalt aufzunehmen, die bei Locke noch gefehlt hatte, in England durch den Act of Settlement von 1701, der die Unabhängigkeit der Justiz verbürgte, aber eigenständiges Gewicht bekommen hatte. „Legislative“ und „Exekutive“ dagegen waren sowohl für die Funktionsbeschreibung wie für die Beziehung zwischen den Organen von Parlament und Regierung irreführend und wurden es mit zeitlichem Abstand zum 18. Jahrhundert immer mehr. Überbewertung von Gesetzgebung, Unterbewertung von Kontrolle, fragwürdige Aufgabentrennung machten es später zwingend, ein ganz anderes Grundschema des politischen Prozesses zu entwerfen.²⁷ Regierung ist mehr als „Exekutive“ und der Regierungsprozess institutionsübergreifend. Noch stärker gilt das für komplexe „Steuerung“, mit der man heute den Regierungspol aufschließt.

Trennung und Verschränkung. Was dominiert (sinnvollerweise), wenn man diesen Unterschied als Endpunkte eines Kontinuums versteht? Eine Verfassung, die stärker auf die „Trennung“ von Regierung und Parlament abhebt, war die amerikanische – so, wie die amerikanischen Verfassungsväter Montesquieu lasen, der für sie der Übervater war.

Loewenstein hat herausgearbeitet, dass es zwei Wege der Zuordnung von Regierung und Parlament gibt: Koordination und Integration. Integration, die begrenzte Autonomie und wechselseitige Kontrolle nicht aufhebt, war der Weg zum Parlamentarischen Regierungssystem, bei dem sich *im* Parlament parlamentarische Regierungsmehrheit und parlamentarische Opposition gegenüberstehen. Koordination bezeichnete den ungleich schwierigeren Weg des Präsidentschaftlichen Regierungssystems, wie es sich in den USA entwickelte. Das Bekenntnis zu „Gewaltenteilung“ ist in beiden Regierungssystemen mitgeführt worden.

Sieht man sich zusätzlich die informelle Seite von Politikgestaltung an, zeigen Netzwerkanalysen, wie verflochten das Handeln von Akteuren aus unterschiedlichen institutionellen Bereichen ist.

Erweitertes Spektrum. Im Zeichen des kooperativen bzw. verhandelnden Staates sind – im Zusammenwirken staatlicher und korporativer Gesellschaftsakteure – Zonen auch staatlichen Handelns entstanden, die sich der Geltung des Gewaltenteilungsprinzips entziehen. Erhebliche Schwierigkeiten gibt es bei der Einbeziehung moderner Parteien in ein Regime der Gewaltenteilung. Parteien können oft wirksamer staatliche Macht begrenzen und Herrschaft kontrollieren als die durch „Gewaltenteilung“

²⁷Vgl. zum Beispiel Loewenstein 1969, mit einer „neuen Dreiteilung der Staatsfunktionen“: politische Grundentscheidung, Ausführung der politischen Grundentscheidung, politische Kontrolle.

institutionalisierten Gegengewichte. Ähnliches gilt für die (mediale) Öffentlichkeit. Eine vertikale Gewaltenteilung des Föderalismus erweitert das Feld staatlicher Akteure.

Der positive Kern von Gewaltenteilung konnte anfangs in dem Postulat von Machtteilung gegenüber einer absolutistischen Autokratie gesehen werden. Dafür waren, wie auch immer begrenzt, Autonomie und wechselseitige Kontrolle unabdingbar. Gegen diesen Sinn von Gewaltenteilung war dann auch in der Französischen Revolution die radikaldemokratische Verfassung von 1793 gerichtet. Gewaltenteilende gegenüber machtkonzentrierender Demokratie konnte ein Gegensatz sein.

Gewaltenteilung ist eine Doktrin älterer Entstehung und in den frühen Fassungen durchaus zeitbedingt. Dennoch war Gewaltenteilung für die Entwicklung von Demokratie und als allgemeines, Freiheit schützendes und einer Monopolisierung von Macht entgegenwirkendes Prinzip von großer Bedeutung. Sie ist zum festen Bestandteil von moderner Demokratie als System geworden. Aus einer eher begrenzten, institutionellen Machtverteilungsregel wurde die allgemeine Idee von Herrschaftskontrolle durch Machtteilung – wie und wodurch auch immer, als Gegenpol zur machtkonzentrierenden Autokratie. Die Unabhängigkeit der Justiz als dritter Gewalt hat sich, obwohl erst später aufgenommen, zu einem nachhaltigen Moment von Gewaltenteilung in der Demokratie entwickelt, wohingegen die Gewaltenteilung bei den beiden anderen Gewalten an Trennschärfe verloren hat. Bei allem Wandel des Prinzips einer „dynamischen Gewaltenteilung“²⁸ in Anpassung an staatlich-politisch-gesellschaftliche Veränderungen: Der ursprünglich entwickelte, staatsphilosophische Hintergrund von Machtbegrenzung und Freiheitssicherung ist geblieben.

Mediale Informations- und Diskursöffentlichkeit

Dabei geht es um einen sich ständig erweiternden öffentlichen Raum als Teil und Bedingung moderner Demokratie. Die Erweiterungen medialer Öffentlichkeit finden in mehreren Dimensionen statt, unter anderem: Technik, Publizität, öffentliche Freiheitsrechte, Sozialstruktur, mediale Organisation.

Technik. Um über die Face-to-face-Kommunikation öffentlicher Versammlungen hinaus zu kommen, bedarf es technischer Erfindungen, die solche Begrenzungen überwinden. Seit der Erfindung der periodischen Presse im Jahr 1605²⁹ eröffneten sich Möglichkeiten, die bei der Entwicklung moderner Demokratie genutzt wurden. Beides, Information und Diskurs, sind unabdingbar für Demokratie. Angesichts zunehmender Aufgabenkomplexität und der Massenbevölkerung im Flächenstaat ist beides ohne neue Techniken von Verbreitung und Austausch nicht möglich.

Druckmedien waren der erste Schritt. Flugblatt, Flugschrift, Zeitung spielten schon in den frühen Demokratisierungsepisoden wie dem englischen Bürgerkrieg der 1640er

²⁸Vgl. Holtmann 2004.

²⁹Dazu und zu einer historisch wie politisch aufschließenden Medienanalyse, die für Medienaspekte in diesem Buch äußerst hilfreich war, vgl. Bösch 2011.

Jahre, vor allem dann aber in den Revolutionen des 18. Jahrhunderts eine wichtige Rolle. Später haben Rundfunk und Fernsehen die Möglichkeiten der Massenkommunikation dramatisch erweitert. Ihr Nachteil für Demokratie: Es konnte nur in eine Richtung kommuniziert werden. Erst das Internet schafft „sozial-mediale Kommunikation“, bei der direkte Interaktion zwischen Sender und Empfänger möglich ist. Diese mediale Revolution eröffnet ungeahnte Möglichkeiten eigener Herstellung von Öffentlichkeit, der Vernetzung, neuer Formen von Bürgereinfluss. Damit entstehen aber auch erweiterte Möglichkeiten von Manipulation und Verfälschung von Öffentlichkeit, mit denen Akteure der repräsentativ-demokratischen Strukturen heute zu kämpfen haben.³⁰

Publizität. Traditionale Herrschaft umgab sich mit einem undurchdringlichen Arkanum. Das galt für den König und „seine“ Regierung, aber auch im (britischen) Parlament konnte erst im 18. Jahrhundert das Recht auf parlamentarische Berichterstattung durch Journalisten durchgesetzt werden. Verwaltung ist noch heute eine Hochburg von Arkanpolitik, Parteien zählten bis weit in das 20. Jahrhundert zu sozusagen nachwachsenden Arkanbereichen.

Öffentliche Freiheitsrechte. Erst durch grundrechtliche Verbürgung öffentlicher Freiheitsrechte kann Öffentlichkeit bürgerschaftlich erweitert werden. Die allmählich durchgesetzte Meinungs- und Redefreiheit, Versammlungs-, Organisations- und Pressefreiheit schaffen den zivilgesellschaftlichen Raum für demokratisch-politische Partizipation auch außerhalb der staatlichen Institutionen. Nur so können politische Themen dauerhaft für ein diskutierendes Publikum erschlossen werden. „Öffentliche Meinung“ wird als Sache und Begriff fester Bestandteil moderner Demokratie.

Sozialstruktur. Analog zur Transformation von Demokratie erweitern sich die an öffentlichen Kommunikationsprozessen Beteiligten von den oberen zu den mittleren und unteren Klassen der Gesellschaft. Es sind soziale Voraussetzungen, verbunden mit weltanschaulichen Einflüssen (z. B. Aufklärung), die die Ausformung bedingen (z. B. Informationsgrad, Diskurs- und Urteilsfähigkeit). Auch damit sind Strukturveränderungen öffentlicher Kommunikation verbunden.

Mediale Organisation. Medien waren in die Demokratieentwicklung von unten eng verwoben.³¹ Im Zuge weiterer Technikentwicklungen, der gesellschaftlichen Verbreitung, Alphabetisierung, Politisierung, Kapitalisierung wurden die Medien zu einem kontinuierlichen, eigenständigen Einflussträger im demokratischen Prozess. In den angelsächsischen Ländern mehr nachrichtenbezogen und investigativ, auf dem europäischen Kontinent eher meinungsorientiert und parteinah, oszillierten die Medien insgesamt zwischen Information und Diskurs. Schon in den 1850er Jahren proklamierten angelsächsische Journalisten für die Presse den Anspruch auf eine „vierte Gewalt“. Private oder öffentlich-rechtliche Organisationsformen haben Einfluss auf die

³⁰Vgl. Kap. 23.

³¹Vgl. Kap. 8 zur historischen Entwicklung von Pressefreiheit.

Art, in der sich Medien am politischen Prozess beteiligen. Im Moment der öffentlichen Organisation steckt die Chance, politische Kommunikation nach Regeln zu strukturieren, die zwischen demokratischem Staat und Zivilgesellschaft vermitteln.

Strukturwandel der Öffentlichkeit begleitet die Demokratiegeschichte von frühdemokratischen Formen bürgerlich-liberaler Öffentlichkeit des 18. Jahrhunderts über die massenmedialen Ausformungen der Massendemokratie im 19. und 20. Jahrhundert bis zu den digital eröffneten Fragmentierungen des 21. Jahrhunderts. Erst Massenmedien ermöglichen das demokratische Spiel im modernen Flächenstaat mit Massenbevölkerung. Aber sie verändern es auch. Das jeweilige Ausmaß der Veränderung muss Akzeptanz finden und demokratierelevanten Kriterien entsprechen (sachgerechte Information, Verfahren rational-diskursiver, kritischer Öffentlichkeit), sonst wird aus Medieneffekten ein zusätzliches Problem moderner Demokratie. Hugenberg, Berlusconi, Trump sind Warntafeln für die Möglichkeiten, mediale in politische Macht umzusetzen. Das Spannungsfeld der Medien liegt zwischen der Unabhängigkeit gegenüber politischen Machträgern und Defiziten demokratischer Legitimation dieses Machtfaktors. Spannungen und Konflikte verschärfen sich bei hoher Medienkonzentration, vor allem in Verbindung mit politischen Ambitionen. Unerlässlich als Prinzip zur Realisierung moderner Demokratie, entsteht dadurch gleichzeitig ein Dauerproblem. Illegitime Verstärkungen oder Filter politischer Präferenzen durch Medieneffekte, „Verzerrungen“ des politischen Prozesses, eingeschränkte bis hin zu verfälschter Information – solche Dauergefahren sind noch zu übertreffen, wenn man mit medialer Unterstützung dem politischer Gegner systematisch Wahrheits- und Gemeinwohlunfähigkeit unterstellt (*fake news*). Zu den Gefährdungen des demokratischen Prozesses durch konzentrierte Medienmacht kommen heute die erweiterten Chancen einer Manipulation von unten.

Das Prinzip medialer Öffentlichkeit mag in seiner technisch-instrumentellen Dimension so aussehen, als würde es von außen kommen. Tatsächlich ist es selbst immer mehr Bestandteil des demokratischen Prozesses geworden. In der massenmedialen Ausformung moderner Demokratie steht vieles auf dem Prüfstand, was auch über deren Zukunft entscheidet: Ermöglichung und Verzerrung, Demokratiegefährdung und Demokratisierungschance.

Rechtsstaatliche Sicherung

Ohne Sicherung bürgerlicher Freiheits-, Schutz- und politischer Beteiligungsrechte ist moderne Demokratie nicht auf Dauer gestellt. Bürgerliche Freiheits- und Abwehrrechte beziehen sich u. a. auf Schutz von Leben, Freiheit, Eigentum, vor ungerechtfertigter Verhaftung oder Überwachung. Zu den rechtlich verbürgten politischen Partizipationsrechten gehören die für Demokratie konstitutiven Meinungs-, Rede-, Presse-, Versammlungs-, Vereinigungsfreiheiten. Erste „rechtsstaatliche“ Verbürgungen waren noch auf den Adel bezogen, sie wurden zunehmend auf alle Bürger sowie alle relevanten Schutz- und Freiheitsaspekte, später auch auf politische Beteiligungsrechte ausgeweitet. In England haben sie sich im Rahmen eines „evolutionären“ Prozesses verfestigt, wurden von den amerikanischen Kolonisten „mitgenommen“, vertrags- und naturrechtlich

aufgeladen, bevor sie in den ersten neuzeitlichen Kodifikationen (Virginia Bill of Rights 1776) und in der amerikanischen Verfassung (1787) festgeschrieben und verbürgt wurden. Über Frankreich (Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 1789) sind sie in den europäischen Kontext rechtlicher Sicherung eingewandert.

Grundrechte sind nicht notwendige Voraussetzung für die Erfindung moderner Demokratie.³² Historisch gesehen sind es parallele, zum Teil ungleichzeitige Entwicklungen. Das britische Beispiel zeigt, dass sie keine hinreichende Bedingung sind: England hat sehr früh ein hohes Niveau an Bürgerrechtspraxis erreicht, sehr spät aber Demokratie. Freiheits- und Beteiligungsrechte sind nicht Bedingung für die Entstehung, wohl aber für die Stabilisierung von Demokratie.

Vom klassischen Set politischer Beteiligungsrechte sind nur wenige, im strengeren Sinne eigentlich nur Vereinigungs- und Pressefreiheit direkt auf Institutionen moderner Demokratie bezogen. *Vereinigungsfreiheit* wurde spät, über lange Zeit nur begrenzt und prekär verbürgt. Der praktische Trend zur Entfaltung verschiedener Ausprägungen Politischer Vereinigungen war stärker als der zu verfassungsrechtlichen Gewährleistungen.³³ *Pressefreiheit* ist nicht nur für Demokratie, sondern insgesamt für moderne Gesellschaft unverzichtbar. Aber auch sie wird durch Verfassungen geschützt und stabilisiert, nicht erfunden.

Von den beiden auf Institutionen bezogenen Beteiligungsrechten, der Vereinigungs- und Pressefreiheit, abgesehen, ist der Zusammenhang zwischen Freiheits- und Beteiligungsrechten sowie demokratischen Institutionen lockerer als man vermuten könnte. Aus ihnen ergibt sich weder logisch noch praktisch das institutionelle Set moderner Demokratie. Die Garantie von Freiheits- und Beteiligungsrechten hilft der Stabilisierung einer demokratischen Ordnung. Meinungs- und Redefreiheit, freie Entfaltung des Einzelnen, Versammlungsfreiheit sind zur autonomen Bewegung der Akteure in demokratischen Institutionen (von der Regierung bis zur Wahl) unerlässlich. Ein autonomes Parlament beispielsweise ist ohne Meinungs- und Redefreiheit nicht zu denken. Darüber hinaus sind die politischen Freiheits- und Beteiligungsrechte eng verbunden mit dem demokratischen Basiselement, das ich als Soziale Bewegung identifiziert habe.³⁴ Die Akteure Sozialer Bewegung – in Frankreich und Nordamerika besonders wichtig, in England nicht irrelevant – warten nicht auf „Gewährung“ politischer Beteiligungsrechte. Sie nehmen sie sich und legen los. So haben sie einen wesentlichen Beitrag zu ihrer verfassungsmäßigen Festschreibung geleistet.

Rechtlich verbürgte, einklagbare Teilhaberechte waren in der athenischen Demokratie unbekannt. Von Rechtsstaat im modernen Sinne war dort nicht zu sprechen. Dennoch bestand eine rechtliche Sicherung der Demokratie. Sie war nach den Grundsätzen

³²Vgl. auch Kap. 8.

³³Vgl. Kap. 10.

³⁴Vgl. Kap. 8.

konsequenter Direktdemokratie mit einem unteilbaren Volkswillen organisiert. Jeder Bürger war Gesetzgeber und Richter zugleich. Es gab keine Juristen, keine Rechtswissenschaft, „Unabhängigkeit“ der Justiz mit der (begrenzten) Autonomie einer rechtsprechenden Gewalt existierte nicht. Bei allem Bemühen um Kontrolle und Durchsetzung des Rechts nach dem Wortlaut der Gesetze war es eine unterkomplexe, eher archaische Rechtsordnung. Auch sie hat die athenische Demokratie stabilisiert, allerdings in den Grenzen der schwachen Ausdifferenzierung dieser frühen Form einer kommunalen Direktdemokratie.

Es ist eine lange Entwicklung vom archaischen zu einem modernen, spezifisch kontinentaleuropäischen Rechtssystem.³⁵ Die Tendenz zu Verrechtlichung ist mit der Entwicklung moderner Staatlichkeit verbunden. Im Anschluss an römisch-kanonische Rechtsüberlieferungen gab es eine Kodifizierungstradition in religiösen, administrativen, politischen Bereichen. So entstand nicht nur ein neues Rechtsdenken, sondern auch ein professionalisiertes Richtertum, das für die moderne Judikative unverzichtbar wurde. Schriftlichkeit, Systematisierung, Entwicklung einer Wissenschaft des Rechts – das diente nicht nur der Rationalität des Rechts, sondern machte geschulte Richter unverzichtbar. Der sich modernisierende Staat unterwarf sich das gesamte Justizwesen, das Gewaltmonopol korrespondierte dem Rechtsmonopol. Später erwuchs aus der bürgerlichen Gesellschaft ein Interesse an Freiheit und Schutz vor staatlicher Intervention, die Unabhängigkeit bzw. Nichttabberufbarkeit von Richtern wurde eine wichtige Forderung frühliberaler Bestrebungen.

Unabhängigkeit der Justiz diente mehr als einem Zweck. Sie war grundlegend für die neuzeitliche Staats-, Markt-, Zivilgesellschaft ebenso wie für moderne Demokratie. Bei der Entstehung moderner Staatlichkeit wurde sie zuerst für nicht-demokratische Staatsformen, wie zum Beispiel konstitutionelle Monarchie oder Republik, gedacht und in diesen Zusammenhängen auch praktiziert. Solche Anschlussfähigkeit für unterschiedliche Herrschaftssysteme gilt insgesamt für den modernen „Rechtsstaat“, eine Neubildung des späten 18. Jahrhunderts. Man kann einige Merkmale herausheben, die plausibel machen, warum der Rechtsstaat allgemein Schutz- und Freiheitssicherung gegen Willkür- und Gewaltherrschaft schuf, zugleich aber Demokratierelevanz besaß: Gewaltenteilung, Bindung der Staatsorgane an Gesetz und Recht, staatsbürgerliche Rechtsgleichheit, persönliche Grundrechte, Unabhängigkeit der Justiz.

Die rechtsstaatliche Sicherung moderner Demokratie geschieht nicht zuletzt durch *Verfassung*. In die frühen Verfassungsschöpfungen fließen römische Rechts- sowie Naturrechtstraditionen ebenso ein wie der Wille zur rationalistischen Konstruktion einer neuen Ordnung – im Zusammenspiel mit Umbruchs- bzw. revolutionären Situationen. Verfassungen hatten vielfältige Funktionen: Rechtliche Sicherung gegenüber Fürstenwillkür; Mittel im Kampf der liberal-bürgerlichen Bewegung gegen das adlig-monarchische System; Legitimationsgrundlage für alle; Abwehr- und Beteiligungsrechte, um

³⁵Vgl. Reinhard 2002, S. 281 ff.

kontinuierlich den Einfluss von Aktivbürgern zu ermöglichen. Anfangs waren sie auch immer Teil einer „neuen Ordnung“. Die Innovation Verfassung diente zugleich als Kampf-, Ordnungs-, Legitimations- und Integrationsinstrument.

Bürgerliche Freiheitsrechte können, wie gesagt, auch mit anderen als demokratischen Systemen verbunden sein. Demokratie ist immer auch Rechtsstaat, aber nicht jeder Rechtsstaat ist Demokratie. Es gibt aber eine innere Logik, nach der die freie persönliche Entfaltung nicht vor der Politik Halt machen kann. Dann ist die Sicherung persönlicher Freiheit nicht nur Ziel der (bürgerlichen) Gesellschaft, sondern gleichzeitig Bedingung und Teil von Demokratie als freiheitlicher Staats- und Lebensform.

Legitimität des organisierten Konflikts

Dies ist ein unausgesprochenes Prinzip, das sich – nach langer Vorgeschichte³⁶, verstärkt im 17. und 18. Jahrhundert – im 19. Jahrhundert ausbreitete. Die Legitimität des organisierten Konflikts innerhalb von Staat und Gesellschaft wird als Prinzip nicht ausdrücklich formuliert, liegt aber der Legitimität von Vereinigungen, Bewegungen, Fraktionen, Parteien zugrunde und ist ein mit dem Demokratisierungsprozess verbundenes Prinzip. Festgeschrieben wird das Prinzip im Grundrecht der Versammlungs-, vor allem aber der Vereinigungsfreiheit. Es ermöglicht die genannten Institutionen, determiniert sie aber nicht.

An der Überwindung von Aversionen gegen den organisierten Konflikt mussten alle arbeiten – oben und unten in der Gesellschaft. Auch organisierter Konflikt war etwas historisch völlig Neues. Und etwas, ohne das moderne Demokratie nicht hätte funktionieren können. Gesellschaften brauchen eine lange Entwicklung, ehe sie in ihrem Inneren Konfliktfähigkeit entwickelt haben. Auch das Denken über positive Folgen von Konflikt bedarf langer Entwicklungszeiten. Das wirklich kritische Moment aber liegt in der *Organisierung* von Konflikten. Sie überfordert leicht selbst schon aufgebaute Toleranz. Die Gefahr der Regression bleibt.

Immer gibt es eine Sehnsucht nach Harmonie und Konfliktfreiheit. Warum reichen für Demokratie Repräsentation und Partizipation nicht aus? Wenn schon Konflikte, warum lassen sie sich nicht in diesem Rahmen bearbeiten? Warum braucht es für moderne Demokratie *organisierten* Konflikt?

Die Begrenzung der Partizipation war, aus der Sicht der politisch und gesellschaftlich Herrschenden, das Zentralthema. Widerstreben, Verzögerung, Skepsis kennzeichnen die Abwehrhaltung. Die Verbindung von Partizipationsausweitung und organisiertem Konflikt markiert eine Doppelgrenze für die Herrschenden. Die Aversionen gegen organisierten Konflikt sitzen evolutionär so tief, dass selbst die Beherrschten diese Doppelverbindung noch als Zwiespalt erleben. Das Schwerste für alle liegt im Moment der *Organisierung*.

Nur: Moderne Demokratie funktioniert nicht ohne organisierten Konflikt. Auf der Ebene des Parlaments (Parlamentarische Opposition), der Wahlen (Konkurrenz)

³⁶Auf dem Weg von „Duldung“ zur „Anerkennung“, so Erwin Faul für Parteien.

und der allgemeinen politischen Auseinandersetzung (öffentliche Kritik) müssen die Institutionen für dauerhafte Konflikte geöffnet und durch Parteien stabilisiert werden. Wo immer solche Stabilisierung von Alternativen durch organisierten Konflikt ausblieb, gab es Rückfälle in Herrschaftsmonismus. Auch Soziale Bewegungen waren also Träger organisierter Konflikte. Aber ihre Dauer war begrenzt und sie kamen von außen, wurden nicht fester Teil des institutionalisierten Prozesses moderner Demokratie. Soziale Bewegung ist für vieles gut, aber sie reicht für die Funktionsfähigkeit moderner Demokratie nicht aus.

Ein Konflikt ist anders, wenn er organisiert wird. Mit der Organisation vergrößern die Akteure ihr Machtpotential, sie unterstreichen – symbolisch – die Bedeutung des Konflikts gegenüber den Herrschenden, sie stellen den Konflikt auf Dauer und verteilen damit Macht neu.

Es muss Gründe dafür geben, dass die Organisation historisch so viel später auftrat als die Konflikte selbst. Lag es an der Macht der Herrschenden, an der Belastung emotionaler Bindungen in der Gemeinschaft, am Aufgabenprofil politischer Akteure, an der späten Entdeckung der Vorteile rationaler Organisation?

Toleranz für Konflikt ist größer

- bei gesichertem Konsens über die gemeinsamen Grundlagen,
- bei begrenztem Interessenkonflikt, das heißt innerhalb einer Klasse,
- außerhalb enger Gemeinschaften,
- bei geringerem Organisationsgrad.

Die Organisation kommt zu den Bedingungen hinzu, die die Austragung von Konflikten sowieso schon erschweren. Sie liegt unterhalb von Gewalt, aber oberhalb bloßen Meinungsstreits. Die Schwelle zur Organisation ist eine magische Grenze, bei der sich die Qualität des Konflikts verändert.

England hat mit der Legitimität weicher Formen von organisiertem Konflikt begonnen, mit dem Dualismus von Tories und Whigs im 17. Jahrhundert. Diese waren dann bei Entstehung und Legitimierung Parlamentarischer Opposition hilfreich, weniger bei der Organisation von Parlamentsfraktionen oder umkämpften Wahlen, die sich lange nicht stabilisieren konnten. Formelle Parteibildung gab es in Großbritannien nicht früher als beispielsweise in der konfliktfeindlichen Politischen Kultur Deutschlands.

Die Toleranz für die Organisation von Alternativen muss durch eine Mischung von Macht und Gewohnheit erzwungen werden. Die guten, prinzipiellen Gründe stellen sich meist ein, wenn die Sache gelaufen ist. Sie sind nicht der Türöffner selbst.

Inklusion aller

Inklusion meint hier Anspruch, Prozess und Ergebnis der uneingeschränkten rechtlichen Einbeziehung aller Staatsbürger in den demokratischen Prozess, ihre politische

Gleichstellung.³⁷ Der Anspruch wurde in der modernen Demokratiegeschichte schon früh von den englischen Levellers Mitte des 17. Jahrhunderts und den französischen Revolutionären Ende des 18. Jahrhunderts naturrechtlich mit der gleichen Freiheit aller begründet. Der Prozess hat die Durchsetzung moderner Demokratie begleitet, als Kampf um politische Beteiligungsrechte, die vielen und lange, auch auf der Grundlage eines Staatsbürgerrechts, verwehrt wurden. Das Ergebnis umfassender Wahl- und Abstimmungsrechte waren das Schibboleth, an dem man Demokraten und Demokratien in der Moderne erkennen konnte – bis sie zu einer Selbstverständlichkeit sogar autokratischer Scheindemokratien wurden.

Breite Partizipation ist das komplementäre Gegengewicht zu Repräsentation. Erst die Beteiligung vieler, zum Ende aller am repräsentativen Prozess verleiht ihm demokratische Qualität. Auch Inklusion ist kein sprachgeschichtlich verbürgerter Begriff. Am nächsten kommt ihm „Demokratisierung“, ein seit 1798 bekanntes Wort, das von den historischen Begriffen am ehesten das Inklusionsprinzip ausdrückt. Inklusion war vor allem ein in den Wahlrechtskämpfen des 19. und auch noch 20. Jahrhunderts umkämpfter Grundsatz. Allgemeines, gleiches Wahlrecht für Männer und Frauen war das wichtigste egalisierende Element, das über die Egalitätsstandards der athenischen Demokratie hinausging. Wahlrecht entscheidet über das Ausmaß der Inklusion, das Verständnis von Wahlen über deren Wirksamkeit als Kontroll- und Entscheidungsmittel.

Gesamtinklusion der Moderne war zwar ein lang gestreckter Prozess der Ausweitung von Beteiligung, am Ende sind aber mehr Menschen beteiligt als in der klassischen Demokratie, die unter anderem Frauen, Sklaven und Fremde ausschloss. Die griechische Teilinklusion umfasste etwa 20 % der Gesamtbevölkerung. Das war zwar mehr als die entsprechende Quote in frühen „Demokratien“ und umfasste auch arme Bürger, aber es fehlte die Inklusion aller als Prozess. Die ca. 150 Jahre athenischer Demokratie kannten nicht die Kämpfe um die Ausweitung von Beteiligung, die im entsprechenden Zeitraum moderner Demokratie bzw. der Wahlrechtsdemokratisierung *grosso modo* zur Inklusion aller geführt haben.

In Demokratie steckte lange ein Interessenmoment, das das Pro und Contra der Inklusion durch Vorteilsüberlegungen fundierte oder gar bestimmte. Noch lagen vor den modernen Akteuren Erfahrungen des Machtwechsels zwischen progressiven und konservativen Kräften bzw. Parteien, Anstrengungen zur Differenzierung von politischer Form und materiellem Inhalt, schließlich ein Verständnis von Demokratie als allgemeiner, interessen- und richtungsübergreifender, dabei selbst wertgebundener Form.

³⁷Inklusion wird hier nicht im weiten Sinne (dazu vgl. Dahl 1989) verstanden, der früh einen Erwerb des „Bürgerrechts“, seit der Französischen Revolution eines „Staatsbürgerrechts“ im modernen Nationalstaat mit einschließt.

Sozialstaatliche Sicherung

Schon bei rechtsstaatlicher Sicherung konnte offen bleiben, wieweit das Prinzip Teil moderner Demokratie ist oder eher im Sinne grundlegender Rahmenbedingungen zu verstehen wäre. Das gilt natürlich noch mehr für das historisch spätere Prinzip sozialer Sicherung. Da beide Prinzipien einerseits für die Stabilisierung von Demokratie unerlässlich sind, andererseits aber auch mit anderen Herrschaftsformen verbunden werden können, muss die Frage hier nicht entschieden werden.

Sozialstaatliche Sicherung reihte sich als letztes in den Kranz von Prinzipien ein, die moderne Demokratie ermöglichen und auf Dauer stellen können. Das Erbe Athens war nicht eindeutig bei einem Sozialprinzip von Demokratie. Aristoteles hatte Demokratie, als Herrschaft der Armen, der Staatsform Oligarchie, als Herrschaft der Reichen, gegenübergestellt. Aber dies war eine irreführende Charakterisierung der athenischen Demokratie durch einen Antidemokraten. Die historisch-empirische Forschung hat gezeigt, dass eine Gesamtbeschreibung als „politische Gleichheit bei sozialer Ungleichheit“ zutreffender ist. Auch sind die Befürchtungen der Gegner, zum Beispiel Enteignung der Reichen oder umverteilende Steuerpolitik, nie eingetreten. Es gab eine soziale Komponente klassischer Demokratie, aber man darf sie nicht ex post klassenkämpferisch oder gar revolutionär aufladen. („Die Athener waren keine Revolutionäre (...)“³⁸) Es ging um eine neue politische, nicht um eine neue soziale Ordnung.

Es gab auch keine Sozialpolitik mit eigenständigen Motiven bzw. Zielen wie soziale Gerechtigkeit oder Ungleichheitsbekämpfung.³⁹ Weder Armuts- noch Reichthumpolitik waren charakteristisch. Hintergrund bildete eine prosperierende Gesellschaft, ohne sozialökonomische Krise. Einzelne sozialpolitische Maßnahmen waren eher eine Nebenfolge von Außen- bzw. Kriegspolitik, wenn auch mit eigenem Gewicht. Die Umrisse eines modernen Sozialstaats, mit systematischer Bekämpfung zentraler Risiken (z. B. Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Armut), waren nicht einmal in Umrissen erkennbar. Gewiss, man führte Diäten (Tagegelder) für das Volk ein, um die Teilnahme an demokratischen Prozessen zu ermöglichen, aber: Sie „brachten so gut wie allen Athenern ein Zubrot und den Ärmsten unter ihnen das Existenzminimum.“⁴⁰ Es gab keine gezielte Intervention in die Sozialstruktur mit dem Ziel, den Status quo zu verändern. Mehr als ein allgemeines Bewusstsein „sozialer Sicherung“ von Demokratie war es wohl nicht – das aber schon. Vor allem dort, wo ein unmittelbares Durchgreifen sozio-ökonomischer Ungleichheit auf demokratische Politik verhindert werden kann, zum Beispiel mit Hilfe von Los, Ämterrotation, Ostrakismus.

Dies war noch einmal ein längerer Anlauf, um zu verdeutlichen, was bei moderner Demokratie anders ist. Der Begriff der „sozialen Frage“ entstand während des Vormärz

³⁸Bleicken 1995a, S. 415.

³⁹Vgl. a. a. O., S. 375 ff. und passim.

⁴⁰Bleicken 1995a, S. 390.

in den 1830er Jahren, Ausdruck einer neuen Wahrnehmung von Massenarmut bzw. armutsgefährdeter Schichten. Störung der gesellschaftlichen Ordnung, Übergang von der ständischen zu einer liberal-kapitalistischen Marktgesellschaft, Ausgangspunkt revolutionärer Neugestaltung der Gesellschaft – vielfältige Interpretationen mit sehr unterschiedlichen Konsequenzen. „Vereinbarkeit mit welcher Art von Gesellschaft?“, noch nicht: „Vereinbarkeit mit Demokratie?“ bestimmte die Diskurse in der bürgerlichen Gesellschaft.

Der Konservative Lorenz von Stein, der als erster damit begann, Soziale Bewegung als Konzept zu systematisieren, forderte staatliche Verantwortung bzw. Regulierung der Wirtschafts- und Sozialfrage, er war auch innovativ beim Begriff „sozialer Demokratie“. Soziale Sicherung in der kapitalistischen Marktwirtschaft und in einer liberalen Demokratie konnte sich erst entwickeln, als der harte Gegensatz uneingeschränkt privatkapitalistischer Marktwirtschaft und sozialistisch-kommunistischer Gesellschaft an Boden verloren hatte und vermittelnden Versuchen Raum gab. Der Aufbau eines modernen Sozialstaats begann im späten 19. Jahrhundert, insbesondere in Deutschland. Im Zusammenhang mit der Demokratie entwickelte er sich erst nach 1918 und vor allem nach 1945, als Sozialstaat zusätzlich zu einem konstitutiven Bestandteil von Demokratie wurde.

Sozialstaat ist, wie der Rechtsstaat, nicht Voraussetzung oder Wesensmerkmal, aber integraler Bestandteil stabiler Demokratie. Rechtsstaat ist normativ und institutionell klar umrissen. Sozialstaat ist als allgemeine Norm klar, in einzelnen Institutionen offen und kontrovers. Sie schließen bürgerliche Schutzrechte (gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit, Armut etc.) und (staats-)bürgerliche Anspruchsrechte (von Bildung und Information über Zeit für Politik bis hin zu Diäten) mit ein. Auch wirtschaftliches Wachstum, das zu verbreitetem Wohlstand führt, ist „Soziale Sicherung“.

Alle sieben Prinzipien gehören zu moderner Demokratie, ja sie ermöglichen sie überhaupt erst. Zusammen lösen sie das Übertragungsproblem von klassischer Demokratie auf die Institutionen moderner Demokratie. Als die drei größten Errungenschaften kann man demokratische Repräsentation, die Legitimität des organisierten Konflikts und die Inklusion aller sehen. Sie sind, ebenso wie Gewaltenteilung und (massen-)mediale Öffentlichkeit Innovationen der Moderne. Rechts- und sozialstaatliche Sicherung haben Vorläufer in rudimentären Formen rechtlicher und sozialer Sicherung, um die sich schon die athenische Demokratie bemühte.

Von den sieben Prinzipien sind nicht alle auf den institutionellen Kern von Demokratie bezogen. Einige dienen der Ermöglichung und Sicherung des Kerns: Mediale Informations- und Diskursöffentlichkeit, rechts- und sozialstaatliche Sicherung sowie, hinsichtlich unabhängiger Justiz, das Prinzip der Gewaltenteilung. Das unterstreicht den prekären Charakter komplexer, moderner Demokratie. Für den institutionellen Kern hätte es nur dreieinhalb Prinzipien bedurft: Repräsentation, Legitimität des organisierten Konflikts, Inklusion aller und die Seite der Gewaltenteilung, die die elementare Machtverteilung zwischen Regierung, Parlament, Bürgern regelt.

Institutionen

Sie wurden wesentlich im 18. und 19. Jahrhundert erfunden. Es ist, wie gesehen, in etwa der gleiche Zeitraum, in dem die Prinzipien, verknüpft mit der Entwicklung des modernen Staates, Gestalt annahmen. Auch dies zeigt – ex post! – einen inneren Zusammenhang zwischen der Innovation von Institutionen und ermöglichenden Prinzipien. Die Institutionen werden in den Kap. 9–21, Fall für Fall, analysiert.

Für Zeitgenossen bestand moderne Demokratie lange aus Unverbundenem und Unvereinbarem. Erst nachträglich ist Demokratie zum System und zu einem – für uns! – konsistenten Begriff geworden. Die einzige Kontinuität zur griechischen Demokratie liegt bei den Grundwerten und der Grundidee einer kollektiv gewendeten gleichen Selbstbestimmung für alle („gleiche Freiheit“). Alles andere musste erfunden sowie kreativ kombiniert werden. Es wurde erfunden, woran niemand dachte. Es ist zusammengewachsen, was nicht zusammen gehörte. Schon deshalb folgten die Erfindungen moderner Demokratie nicht einem Bauplan, sondern einer Suchbewegung ohne bekanntes Ziel – mit einem lange Zeit offenen Ausgang.

Nicht Erinnern, sondern Vergessen ist der Grundmodus menschlichen und gesellschaftlichen Lebens. Erinnern ist die Negation des Vergessens und bedeutet in aller Regel eine Anstrengung, eine Auflehnung, ein Veto gegen die Zeit und den Lauf der Dinge.

Aleida Assmann

Es gibt keinen Königsweg zu moderner Demokratie. Nirgendwo wurde sie aus einem Guss entwickelt. Niemand hat sie vorausgesehen. Oder gar vorausgedacht.

Es gab Pioniere – England, Frankreich, USA, Schweiz. Aber jedes Pionierland erfand nur einzelne, wenige Elemente. Zunächst ohne inneren Zusammenhang. Hier und dort, in ganz unterschiedlichen Kontexten, Teilelemente auch in anderen Staaten wie Deutschland oder Neuseeland. Man sprach lange Zeit nicht von „Demokratie“, und wenn, dann in pejorativem Sinne. Schon gar nicht kannte man eine zusammenhängende Demokratietheorie, die den Weg in die Moderne hätte weisen können. Trial and Error. Das den Späteren erkennbare „Ziel“ war den Akteuren unbekannt.

Selbst die auch für moderne Demokratie tragenden Werte, Freiheit und Gleichheit, wurden keineswegs von allen Erfindungsakteuren geteilt. Schon gar nicht von den aristokratischen, großbürgerlich erweiterten Eliten Englands, die für ihre Machtspiele Dinge erfanden, die sich Jahrhunderte später in der Demokratie bewähren sollten, zum Beispiel Parlamentarische Opposition. Erfunden wurden staatsbezogene Institutionen (z. B. Parlament, Wahl, Parlamentarische Regierung) und gesellschaftlich-politisch orientierte Institutionen (z. B. Politische Vereinigung, Soziale Bewegung). Zwischen klassischen Werten und modernen Institutionen vermittelten Prinzipien wie zum Beispiel Gewaltenteilung – auch sie mussten in einem Suchprozess erst identifiziert und mit den Institutionen in

Zusammenhang gebracht werden. Aus den Wechselbeziehungen zwischen institutionellen Innovationen in Staat und Zivilgesellschaft sowie Werten und Prinzipien entwickelte sich moderne Demokratie. Die Erfindungsgeschichte der Institutionen in den verschiedenen Ländern dauerte insgesamt rund 200 Jahre, von 1689 bis 1899.

Die Pionierländer gingen krumme, widersprüchliche Pfade. Kein Land konnte uneingeschränkt als demokratisches Vorbild gelten. Keines war „Modell“ für Spätere. Es waren sogar konträre Pfade: Großbritannien ging einen Weg (tragfähiger) Struktur ohne Egalität, Frankreich den von Egalität ohne (passende) Struktur. Auf keinen Pfad allein konnte man moderne Demokratie gründen. Alle Pfade hatten neben ihren Meriten schwerwiegende Defizite. Stärken des einen Pfades waren Schwächen des anderen – und umgekehrt. Jedes Land hatte anhaltend Probleme mit Essentials moderner Demokratie, zum Beispiel Großbritannien mit Inklusion, Frankreich mit Konkurrenz. Dabei war – aus späterer und heutiger Sicht – die Lösung ganz einfach: Struktur *und* Egalität.

Die Unklarheiten der Praxis wurden auch nicht durch Theorie aufgefangen. Noch bis Ende des 18. Jahrhunderts galt als „gesichertes“ Wissen, dass Demokratie unter neuzeitlichen Bedingungen nicht möglich, in der Denktradition von Platon und Aristoteles auch nicht wünschenswert ist. Tatsächlich hatte die athenische Demokratie, wie wir sahen, außer den Grundwerten nichts gemeinsam mit moderner Demokratie: Prinzipien und Institutionen waren nicht übertragbar. Und: Sie war kommunale Demokratie, nicht Demokratie in großen Flächenstaaten mit zahlreicher Bevölkerung.

Vor Mitte des 19. Jahrhunderts gab es keine Demokratietheorie, die diesen Namen verdient hätte. Einige, wie Locke oder Montesquieu, hatten zur Klärung von Repräsentation und Gewaltenteilung beigetragen, moderne Demokratie gehörte nicht zu ihren Empfehlungen. Thomas Paine, der Außenseiter und Wanderer zwischen englischen, französischen, amerikanischen Innovationswelten, verband als erster offensiv parlamentarische Repräsentation mit der Forderung nach allgemeinem, gleichem Wahlrecht, aber er war weder praktisch noch theoretisch prägend. Tocqueville, von außen und vom Adel kommend, brachte, obwohl Reiseschriftsteller und nicht „Theoretiker“, als erster die amerikanische Demokratie der 1830er Jahre auf den Begriff. Alles andere waren Vorläufer, Fragmente, demokratische Ansätze im Rahmen anderer Konzepte (z. B. Republik, Revolution).

Aus den verstreuten Innovationen einzelner Länder im euro-atlantischen Raum, aus sehr unterschiedlichen Pfaden und disparaten Theoriebausteinen entwickelte sich im 20. Jahrhundert ein (westliches) „System“ moderner Demokratie. Ein kognitives Konstrukt mit empirischer Evidenz für eine Vielzahl von Staaten, ohne sie damit vollständig zu beschreiben. Die Frage nach Übertragbarkeit auf Staaten mit anderen gesellschaftlichen Voraussetzungen bleibt offen. Man kann auch von „entwickelter Demokratie“ sprechen, das endlich erreichte, vorher nicht erwartete Ergebnis lange „wachsender Demokratie“.

Demokratie als System benennt Werte, Prinzipien und Institutionen moderner Demokratie. Dazu gehören drei Grundwerte, sieben Prinzipien und fünf Kerninstitutionen. Damit ist, durch Erfahrung und Konstruktion, ein Navigationsinstrument entstanden, mit dem man aktuelle Praxis besser beurteilen, gerade und krumme Wege zukünftiger Demokratieentwicklung besser unterscheiden kann. Normativ kann es auch als Maßstab für Reformen und für Auseinandersetzungen mit Demokratiefeinden dienen.

Das Demokratie-Navi hilft beim Erkennen von Irr- und Abwegen (Versammlungsregime), von Sackgassen der Entwicklung (totalitäre Demokratie), von Missverständnissen und Fehldeutungen der Demokratie (Volks- oder Parlamentsabsolutismus), von Instrumentalisierungen im Rahmen autokratischer Scheindemokratien (illiberale oder gelenkte Demokratie). Er zeigt auch Anschlussstellen für sozio-ökonomischen und kulturellen Wandel, der in den Grundstrukturen moderner Demokratie bearbeitet werden muss und auf der politischen Ebene Spuren hinterlässt: „Transformationen“. So verändert sich Demokratie von der honoratiorendemokratischen über die massendemokratische bis zur netzwerkdemokratischen Ausprägung, im Kern aber kommt sie über die Essentials einer „Demokratie als System“ nicht hinaus. Damit stößt moderne Demokratie, bei aller Offenheit, auch an inhärente Grenzen sowohl der Partizipation wie der Leistungserwartungen.

„Demokratie richtig verstehen“ setzt die Suchgeschichte und Spurensuche voraus, das Erinnern, weil aus historischen Alternativen, Irrtümern, Fehlversuchen, aber auch aus Erfolgen gelernt werden kann. Dies erfordert allerdings eine Anstrengung des Begriffs, damit Demokratie als System auch in Zukunft Navi sein kann, dass wir aus Geschichte wirklich lernen. Das gebrechliche System moderner Demokratie braucht Daueraktivitäten, die auf Erhaltung, Neujustierung, Reform, auch auf richtig verstandene Demokratisierung der Demokratie zielen. Wählerschwund, Medienkrise, Lobbyübermacht – es gibt viele Herausforderungen und Abhilfen *in der* Demokratie. Bedrohlich sind Alternativen *zu der* modernen, freiheitlichen Demokratie. Sie heißen Autokratie, Diktatur, Despotie, Totalitarismus, Autoritarismus. Heute sind es häufig Fassaden- und Scheindemokratien mit wiederbelebtem Nationalismus, die zeigen, dass es inzwischen ohne wenigstens demokratische Drapierung nicht geht, die tatsächlich aber Angriffe auf Demokratie darstellen.

Nationalstaatliche Demokratie scheint unter strukturellen Innovationsaspekten ausgereizt. Im Kernbereich von Werten, Prinzipien und Institutionen sind aus heutiger Sicht grundlegende Innovationen eher unwahrscheinlich. Statt alte Kämpfe der Demokratiegeschichte noch einmal durchzufechten, sind demokratische Phantasie, Engagement und Energie vor allem dort gefragt, wo es um Weiterentwicklungen von Demokratie geht: bei Transformationen, Reformen und einer Demokratisierung der Demokratie. Besondere Aufmerksamkeit verdienen außerdem die Felder transnationaler und kommunaler Demokratie – im Windschatten nationalstaatlicher Demokratie.

Demokratie ist kein Krisenthema von Anfang an. Die Erfindung moderner Demokratie war eine *positive*, eine konstruktive und arbeitsteilige Geschichte. Voll von Optimismus, Kreativität, langem Atem, von Trial and Error, Neubeginnen, Theorie-Praxis-Verknüpfungen und nicht zuletzt begleitet von einem Zuwachs an Autonomie- und Vielfaltstoleranz sowie Komplexitätsbereitschaft. Die Erfinder verdienen Respekt, Anerkennung und Erinnerung. Sie haben das geschafft, was jahrhundertlang als unmöglich galt: Demokratie in einer modernen Gesellschaft – moderne Demokratie.

Don't imitate: innovate!
Kinoreklame 1996

Moderne Demokratie ist zu groß, als dass der Innovationsprozess in einem Zugriff in all seinen Dimensionen dargestellt werden könnte. Die *Werte* sind Gegenstand der Ideengeschichte (siehe Abb. 5.1). *Prinzipien* werden in der politischen Ideen-, Rechts- und Verfassungsgeschichte behandelt, sie sind aber als die Verbindungsglieder zwischen allgemeinen Werten und spezifischen Politikformen für die Bauweise moderner Demokratie von größter Bedeutung. Im Mittelpunkt dieser Innovationsgeschichte stehen *Institutionen*, verbunden mit *Akteursformen* moderner Demokratie.

5.1 Zeittafel

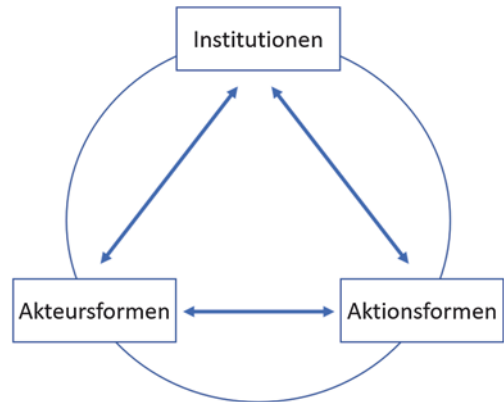
Politische *Institutionen* werden verstanden als ressourcen- und organisationsgestützte, auf Dauer gestellte, legitime Regelsysteme bzw. Einrichtungen. Sie sind – auf dem Weg zu modernen, demokratischen Institutionen – vor allem auf Diskurs, Einflussnahme und Entscheidung gerichtet.

Politische Institutionen (z. B. Regierung oder Opposition) haben eine Akteursdimension, die sagt, dass diese institutionsimmanenten Akteure durch die Institutionen existieren. Das ist nicht immer leicht abzugrenzen von den institutionsunabhängigen, demokratischen Akteursformen, die überwiegend einen zivilgesellschaftlichen Ursprung haben. Parlamentsfraktionen sind ein solch kritischer Fall: Versteht man sie als institutionsimmanente Teile des Parlaments oder als Träger parteilicher Ziele, Werte, Interessen innerhalb des Parlaments? Offenkundig sind sie beides, sodass man die Frage nicht (definitiv) entscheiden muss und je nach Kontext behandeln kann (s. Abb. 5.2).

Abb. 5.1 Bauweise moderner Demokratie. (Quelle: eigene Darstellung)



Abb. 5.2 Institutionen, Akteurs- und Aktionsformen. (Quelle: eigene Darstellung)



Zur Demokratie gehören mehr als die Institutionen im engeren Sinne (mit zugeordneten Werten und Prinzipien). Dauerhafte *Akteursformen* betreffen die Verfasstheit eigenständiger Kollektivakteure, die in den modernen Demokratieprozess involviert sind. Diese modernen Organisationsformen entwickeln sich überwiegend aus der Zivilgesellschaft heraus, beginnend mit Politischen Vereinigungen über organisationsgestützte, moderne Sozialbewegungen bis hin zu Parteien und Parlamentsfraktionen. Interessenverbände gehören dazu, sind hier aber ausgeklammert.

Parteien kennzeichnet historisch-genetisch eine Zwischenstellung. Sie haben sich zum Teil aus Politischen Vereinigungen und Sozialen Bewegungen der Zivilgesellschaft ausdifferenziert, zum Teil sind sie aus parlamentarischen Suborganisationen entstanden. Heute sind Parteien überwiegend staatsorientierte Organisationen. Sie wurden zu einem festen Bestandteil der staatlichen Sphäre, unter anderem durch verfassungsmäßige Institutionalisierung, staatliche Parteienfinanzierung, Führungspersonal, vor allem aber durch ihre dominanten Funktionen.

Soziale Bewegungen verstehe ich als Elementarakteure, Links/Rechts als Appendix, der der internen Strukturierung anderer Institutionen dient (neben Parteien etwa auch Wahl, Parlament).

„Das Volk“ ist in der modernen Gesellschaft kein unmittelbar handlungsfähiger Akteur. Auch bei der Zivilgesellschaft geht es um die politisch aktiven Segmente.

Typischerweise ist moderne Gesellschaft Organisationsgesellschaft, staatlich und zivilgesellschaftlich. Selbst moderne Sozialbewegung, eine besonders lockere und offene Akteursform, strukturiert sich in der Regel über Bewegungsorganisationen. Zentrale Institutionen der politisierten Zivilgesellschaft sind Medien. Sie werden hier über das Öffentlichkeitsprinzip mit behandelt, aber nicht in ihrer eigenen Innovationsgeschichte entfaltet.

Die Modernisierung von *Aktionsformen* ist bedeutsam für die Entfaltung moderner Demokratie. Demonstrationen, Kampagnen und vieles andere gehören dazu. Sie entstehen im Kontrast zu vormodernen Aktionsformen (wie Unruhe, Aufruhr, Aufstand) und sind geprägt durch die neuen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen u. a. von Rationalisierung, Mobilisierung, Differenzierung. Aktionsformen leisten einen wesentlichen Beitrag zu moderner Demokratiebildung. Durch sie werden die institutionsimmanenten, vor allem aber die frei gestaltbaren Akteure handlungsfähig. „Das Volk“ erscheint auch hier nur als spontaner Teilakteur mit begrenzter Wirkung.

Spätestens seit Charles Tilly ist die Aktionsform-Forschung ein produktiver Zweig der Politischen Soziologie. Sie kann hier nur gestreift werden, vor allem im Zusammenhang mit der Erfindung moderner Sozialbewegung. Charles Tilly hat in großartiger Weise diese Innovationsgeschichte analysiert. Am Schluss hat er sie systematisch mit dem Akteur der Social Movements und diese mit der modernen Demokratie verbunden.¹

Auch der Aspekt *Politische Kultur* kann nur gestreift, aber nicht systematisch berücksichtigt werden. Ausprägungen der Demokratiekultur sind ebenfalls konstitutiv für die hochkomplexe Bauweise moderner Demokratie in Staat und Zivilgesellschaft und von Anfang an zentraler Gegenstand Politischer Kulturforschung.

Verfahren sind einerseits Bestandteil von Institutionen oder Akteursformen, andererseits nicht trennscharf davon zu unterscheiden (wie zum Beispiel Proporz als Verfahren der Wahl, das hier als Institution der „Verhältniswahl“ eingeführt wird). Darüber hinaus regeln Verfahren Beziehungen zwischen Institutionen und Akteursformen. Es liegt nahe, dass die Vielzahl von „Verfahren“ (z. B. Verhandlung, Anhörung, Abstimmungs- oder Gesetzgebungsverfahren) hier nicht eigenständig behandelt werden kann.

Rechte wie Rede-, Versammlungs-, Vereinigungsfreiheit fasse ich nicht als „Institutionen“ (wie es in der Literatur häufig geschieht), sie sind die grundrechtliche Basis für Institutionen und kollektive Akteure sowohl der staatlichen wie der zivilgesellschaftlichen Ausprägung von Demokratie.

Vieles muss ausgeklammert werden, an staatlichen Organen (demokratischer Föderalismus, Präzidentialismus, Verfassungsgerichtsbarkeit etc.) wie an Akteursformen (z. B. Interessenverbände, Bürgerinitiativen, NGOs). Das Folgende ist eine Auswahl. Aber als Anfang einer Gesamtdarstellung der Genese moderner Demokratieformen erschien sie, mir jedenfalls, auch nicht als zu klein.

¹Vgl. Tilly 2007 und Tilly/Wood 2009.

Ausgewählte Innovationen	
Institutionen	Akteursformen
Parlament	Politische Vereinigung
Parlamentarische Opposition	Soziale Bewegung (Links/Rechts)
Parlamentarische Regierung	Partei
Parlamentswahl	Parlamentsfraktion
Männerwahlrecht	
Frauenwahlrecht	
Volksabstimmung	
Verhältnisswahl	

Es braucht etwas Mut und Entscheidungsfreude, um sich auf eine Zeittafel von Demokratieinnovationen festzulegen. Einige Datierungen sind zweifelsfrei, bei anderen könnte man über die Fixierung streiten, vor allem, wenn sie einen längeren Vorlauf oder zeitnahe Konkurrenten haben. Andere Innovationen, wie zum Beispiel Volksabstimmung, treten als Episode auf, werden aber erst viel später stabilisiert. Ein methodisch nicht ganz leichtes Unterfangen, aber einmal muss der Anfang gemacht werden!

Zeittafel: Erfindung moderner Politikformen	
Parlament	1689- England (mit langer Vorgeschichte)
Politische Vereinigung	17./18. Jh. England
<i>[Politisierte Presse]</i>	<i>17./18. Jh. England]</i>
Parlamentarische Opposition	1721- Großbritannien
Parlamentarische Regierung	1783/84- (1868-) Großbritannien
<i>[Präsidentielle Regierung]</i>	<i>1787/89- USA]</i>
<i>[Verfassung mit Bürgerrechten]</i>	<i>1787/89- USA]</i>
<i>[Demokratischer Föderalismus]</i>	<i>1787/89- USA]</i>
<i>[Modernes Aktionsrepertoire]</i>	<i>1789- Frankreich (1760- GB, 1765- USA)]</i>
Soziale Bewegung	1789- Frankreich (1763- GB, 1765- USA)
Links/Rechts	1789- Frankreich
Parlamentswahl	1789- USA (mit langer Vorgeschichte in England)
[Berufspolitik	1790- USA]
[Ideologie	1790- Frankreich]
Partei	1792- USA

Allgemeines Männerwahlrecht	1787/89- USA; 1792/93, 1848, 1852-, 1871/75- Frankreich; 1798, 1848- Schweiz
Volksabstimmung	1793 Frankreich (1848-, 1874- Schweiz)
[Verfassungsgericht	USA 1803]
Parlamentsfraktion	1848 Deutschland
[Geheime Stimmabgabe	1865 Australien]
Frauenwahlrecht	1893 Neuseeland (1902 Australien aktives und passives Frauenwahlrecht)
Verhältniswahl	1899 Belgien (1918 Schweiz – mit langem Vorlauf)

5.2 Innovationen

Für Einstieg und Überblick folgt eine Kurzbeschreibung der hier ausgewählten Demokratieelemente.

Parlament: England 1689-

Die Vorgeschichte des modernen Parlaments geht bis ins 13. Jahrhundert zurück, genau: bis zum Jahr 1295. Beratende und Steuern bewilligende Gremien waren die kontinentalen Ständeversammlungen auch. Das Spezifische am englischen Parlament ist die nicht-ständische Grundlage und die freie Repräsentation (kein imperatives Mandat). Beides gab Abgeordneten die Freiheit, ihre Repräsentationsaufgabe selbst zu definieren, und eröffnete ihnen die Chance – anders als Ständesvertreter mit imperativem Mandat – Interessen des Ganzen zu vertreten.

„Modernes“ Parlament entsteht durch Gewinnung von „Parlamentssouveränität“. Dazu gehören die eigene Entscheidung über Einberufung und Sitzungsperioden; autonome, interne Regulierungen der Arbeitsweise, die Fragen einer Geschäftsordnung mit einschließen, wenn auch noch ohne systematische Zusammenfassung in einer „GO“; Gesetzgebungshoheit und Steuerbewilligungsrecht.

Legt man dies zugrunde, beginnt in England 1689 die Entwicklung des modernen Parlaments. Da auch dies ein Prozess war, kann man von einem vor- und frühmodernen Weg zu einem modernen Parlament sprechen – mit im Einzelnen schwierigen Abgrenzungsproblemen. In der Bill of Rights von 1689 wurden festgeschrieben: das Monopol des Parlaments zur Steuerbewilligung, „freie“ Parlamentswahlen sowie das Recht der Abgeordneten auf Redefreiheit (zuvor konnte es geschehen, dass einem Abgeordneten wegen bei der Krone unliebsamer Äußerungen beide Ohren abgeschnitten wurden oder man deswegen in den Tower geworfen wurde). Ein paar Jahre später wurde festgeschrieben, dass Parlamentswahlen alle drei Jahre stattfinden müssen (Triennial Act von 1694).

Das Parlament, als Sieger aus den englischen Revolutionen im 17. Jahrhundert hervorgegangen, konnte von 1689 an seine Souveränität ausbauen und festigen – zu einer

Zeit, als auf dem Kontinent im Zeichen des Absolutismus die Ständeversammlungen überflüssig geworden waren und nicht mehr einberufen wurden. Erst hundert Jahre später, 1789, wurde in Versailles durch die revolutionäre Entscheidung des dritten Standes das erste moderne Parlament des Kontinents geschaffen.

Es ist später zu klären, wie viel und welche Souveränität ein Parlament braucht, um als modern definiert zu werden. Auch ist die „Parlamentssouveränität“, die das englische Parlament, ja das politische System Englands gegenüber Vorstellungen der „Volksouveränität“ und einer „Verfassungssouveränität“ kennzeichnet², aufgrund der besonderen historischen Entwicklung Englands einzigartig und muss nicht der Maßstab sein. Aber hier wurde das Parlament erstmals zu einem eigenständigen Handlungsfaktor gegenüber der Krone entwickelt. Das war der Beginn eines modernen Parlaments.

Politische Vereinigung: England 17./18. Jahrhundert

Die heute für uns einfachsten Dinge mussten erfunden werden. So der Zusammenschluss mit anderen zur Verfolgung politischer Zwecke. Es war die Zivilgesellschaft im nicht-absolutistischen Staat, die zuerst das *self-government* der Kommunalpolitik und die *self-organisation* von Bürgerpolitik erfand. England hat damit begonnen, Politik strukturell nicht nur von oben (durch das Parlament), sondern auch von unten zu verändern. Es ging auch hier nicht um „Demokratie“, aber es wurde dann doch einer ihrer Bausteine.

Herrschende hatten immer Angst vor der *Organisierung* politischer Unzufriedenheit. Die Organisierung von Politik war ein Staatsmonopol. Die so lange fehlende Legalisierung politischer Organisationsbildung und die lange Verzögerung auch noch in Staaten, die auf dem Weg zur Demokratie waren, zeigen, dass gerade in der Legalisierung politischer Organisation von unten die herrschaftskritische Schwelle lag. Selbst unter den Bürger- und Menschenrechten, wie sie Ende des 18. Jahrhunderts in den USA und Frankreich kodifiziert wurden, fehlte – zusätzlich zu Regelungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit – die „Vereinigungsfreiheit“.

Bei der frühen Vereinsbildung standen die durch Naturrecht und Ressourcen gestärkten Individuen gegen den durch Absolutismus gestärkten Staat. Es ging um die Schaffung eines neuen intermediären Systems, das die überholten, aus Zwangskorporationen gebildeten, intermediären Strukturen des Mittelalters ablösen sollte. Politische Vereinigungen waren der Anfang. Soziale Bewegungen, Parteien, Verbände entwickelten sich auf dieser Grundlage. Neu war, dass die Individuen freiwillig und nicht vollständig, vielmehr mit Teilinteressen, begrenzten Zielen und einem Teil ihrer Ressourcen in die neue Organisation eingingen, die auch dadurch integraler Bestandteil einer sich ausdifferenzierenden Gesellschaft wurde.

Vonseiten der Bürger musste Zweckrationalität entwickelt sein. Auch mussten sie Erfahrungen sammeln, wie wirksam politische Organisation von unten sein konnte. Das

²Vgl. Abromeit 1995.

alles nicht in einem linearen Prozess, sondern mit Durchbrüchen in krisenhaften Zeiten und restriktiven Phasen, in denen Entwicklungen auch zurückgedreht wurden. England war das Pionierland mit den ersten Politischen Vereinigungen in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts.

Parlamentarische Opposition: Großbritannien 1721-

Auch sie wurde nicht an einem Tag, zudem in einer sehr spezifischen Konstellation erfunden. Die Regierung unter dem ersten Premierminister Walpole hatte begonnen, sich kontinuierliche Unterstützung in der Mehrheit des Parlaments zu besorgen. Durch ein umfassendes Patronage-System, bei dem der Umschlag mit Geld einem nicht in die Tasche geschoben wurde und man später behaupten konnte, man wisse nicht, wie er da rein gekommen sei. Vielmehr in aller Offenheit, an einem Schalter im Unterhaus, konnte man sich abholen, was man dafür verdiente, dass man die Regierung unterstützte.

Die Initialzündung für Oppositionsbildung also ging von der gezielten Mehrheitsbeschaffung der Regierung aus. In einer Zeit übrigens, als Georg I., der erste aus dem Hause Hannover, nicht genügend Englisch konnte, um dem Kabinett vorzusitzen. Mit den Ministern, die es beherrschten, sprach Georg I. Französisch, mit Walpole konnte er sich am ehesten auf Latein unterhalten, in dem aber beide nicht sehr sicher waren. Dieser Zufall hat die Entwicklung des Parlamentarischen Regierungssystems in England mit auf den Weg gebracht. Außerdem wollte Bolingbroke Walpole als Premierminister ablösen. Deshalb hat er sich als eigentlichen Vertreter des Parlaments dem König angeboten und seinem Konkurrenten Walpole Verfassungsbruch vorgeworfen – daraus entstand, als Idee generalisiert, die verfassungsloyale, legitime, institutionalisierte Parlamentarische Opposition.

Seit 1732 sortierten sich die Abgeordneten des britischen Unterhauses so, dass die Unterstützer der Regierung rechts vom Speaker saßen, und die Nicht-Unterstützer, die Opponenten, eben „opposite“. Also links, auch wenn es gerade die Konservativen waren. Zwar dauerte es noch einmal hundert Jahre, bis 1830 durch Parlamentswahl eine Regierung abgewählt und eine Opposition ins Regierungsamt wechselte, aber die Grundlagen für legitime Oppositionsbildung wurden in den Jahren nach 1721 gelegt.

Parlamentarische Regierung: Großbritannien 1783/84-

Es ist ein längerer Prozess, in dem sich die Autonomie der Regierung gegenüber dem Monarchen erhöhte und die Kontrolle der Regierung vom Monarchen auf das Parlament überging. Die Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament, die bei Vertrauensentzug zu ihrer Abwahl führen kann, ist wesentlich für das, was sich als „Parlamentarische Regierung“ bezeichnen lässt und zu einem Kernelement des später so genannten „Parlamentarischen Regierungssystems“ wird.

Der Verlust der nordamerikanischen Kolonien in der Regierungszeit von Lord North führte zu formellen Misstrauensanträgen. 1782 fehlten der Opposition nur noch fünf Stimmen bis zur Mehrheit. Als sie einen weiteren Misstrauensantrag vorbereitete, trat

Lord North zurück – damit hatte das Unterhaus erstmals 1783 einen Premierminister zum Rücktritt gezwungen.

Der König berief zwar, seinen eigenen Vorstellungen folgend, William Pitt den Jüngeren zum Premierminister, der aber im Unterhaus nicht über die Mehrheit verfügte. Folgenreich wurde, dass Pitt in Neuwahlen 1784 die Wähler – und nicht mehr den König – entscheiden ließ, ob die Regierung von Tories oder Whigs gebildet werden sollte. „Die Wahlen von 1784 stellten ein für allemal fest, daß die Wählerschaft (...) dem von der Mehrheit des Unterhauses getragenen Kabinett die echte Legitimität gibt.“³ Bis dies zu einem ehernen, unverbrüchlichen Grundsatz für alle wurde, dauerte allerdings – dem britischen Innovationstempo entsprechend – noch bis 1867.

Soziale Bewegung: Frankreich 1789-

Soziale Bewegung ist keine Erfindung der Moderne, aber auch die spezifisch moderne Form von Sozialbewegung musste erst erfunden werden. Da es Begriff und Konzept der Bewegung nicht gab, wusste man nichts von Kontinuitäten, nicht einmal, was man tat, als man in den nordamerikanischen Kolonien 1765 den Protest gegen die Steuermaßnahmen des Mutterlands organisierte und dabei zu Formen überging, die für moderne Sozialbewegungen charakteristisch wurden. Kontinuierliche Bewegungsorganisationen; kollektive Identität eines heterogenen Bewegungsganzen, in dem Mitgliederorganisationen nur Kristallisationspunkte ausmachen; unkonventionelle Aktionsformen; Mobilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit; innerweltliche Ziele mit dem Anspruch auf Realitätsveränderung – solche Momente von Rationalisierung, Organisation, Mobilisierung unterschieden die erste moderne von den früheren, religiös intonierten Formen der Sozialbewegung.

Moderne Vereinigungen sind älter als moderne Bewegungen, sie weisen nach England bis ins 17. Jahrhundert zurück. Soziale Bewegungen bilden eine spezifische Ausprägung moderner Vereinigungen. Deren organisiertes Mitglieds- und Vertretungshandeln gehen in sie ein, werden aber angereichert um die mit der Bewegung identifizierten Ad-hoc-Aktiven sowie die unkonventionellen Aktionsformen.

Frankreich steht hier 1789 im Mittelpunkt, weil die vielschichtige Revolutionsbewegung auf dem europäischen Kontinent eine moderne Bewegungsform geschaffen hat, die – trotz einiger Gemeinsamkeiten mit der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung – für die weitere europäische Entwicklung praktisch und theoretisch prototypisch wurde. Der offene, innergesellschaftliche Kampf mit den alten Mächten, Ideologie und Gewalt (die in Nordamerika vorzugsweise im Krieg gegen England kanalisiert wurde), Dynamik und Selbstdestruktion eines Radikalisierungsprozesses – all dies hat die europäische Aufmerksamkeit im 19. Jahrhundert auf die französische Revolutionsbewegung gelenkt. Für die einen als Vorbild, für die anderen als Warnung.

³Loewenstein 1964, S. 77.

Links/Rechts: Frankreich 1789-

Als sich die Abgeordneten der ersten Nationalversammlung anders setzten als bis dahin üblich, konnten sie nicht ahnen, dass wir noch heute nach tieferen Gründen für ihre neuen Sitzgewohnheiten suchen. Sie setzten sich links oder rechts vom Präsidenten und füllten diese Praxis mit Bedeutung. Durch Abstraktion und Generalisierung hat sich daraus ein Orientierungsschema entwickelt, über das man sich lustig macht, weil es so einfach ist, und über das man sich ärgert, weil es eine Polarisierung enthält. Bis heute verwenden es aber auch seine heftigsten Verächter („Gesäßgeographie“), wenn sie sich schnell verständigen wollen.

Ein Schema gewiss, aber offensichtlich gab es Bedarf an vereinfachenden Orientierungsschemata in der neuen Welt vielfältiger ideologischer Positionen. Die Abgeordneten haben spontan und ohne Ahnung der Folgen einen Nerv der politischen Dinge getroffen.

Parlamentswahl: USA 1792-

Dass man selbst so etwas Einfaches wie moderne Wahl erfinden musste, stößt möglicherweise auf Erstaunen. Wahl einzelner Personen in kleineren Einheiten hat es immer schon gegeben, aber die Wahl eines größeren Kollektivs (Parlament) durch eine größere, mit der Zeit sehr große Wählerschaft brachte eine Reihe von Problemen mit sich, bei deren Lösung experimentiert wurde.

Wenn Auswahl ein Kennzeichen moderner Wahl ist, wie organisiert man die Möglichkeit zur Auswahl in einer Vielzahl von Wahlkreisen und zwar so, dass das Ergebnis der Wahl den „gemeinten Sinn“ der vielen Wähler erkennen lässt? Wie propagiert man Alternativen? Wie entwickelt sich „Wahlkampf“, anfangs das Abwegigste, das man mit Wahlen verbinden konnte? Heute unverständlich, dass man 20 Meilen über Land reitet, um in einem Gasthaus seine Stimme abzugeben. Auch, dass das Freibier vor dem Wahllokal das überzeugendste Argument für eine Stimmabgabe ist. Oder gar: Dass man keinen Wahlkampf macht, weil dies als Zeichen eigener Unsicherheit gilt. Dies und vieles andere musste überwunden werden, ehe man von modernen Wahlen sprechen konnte.

In diesem Sinne lässt sich – nicht schlagartig, sondern als Prozess – von einer Modernisierung der Wahlen am ehesten in den USA der 1790er Jahre sprechen. Nicht zufällig dort, wo die Parteien ihren ersten Aufschwung erfuhren. Denn mochten sich europäische Länder noch so lange dagegen wehren, auf Dauer war die Auswahl bei Wahlen nur über alternative Angebote von Parteien zu organisieren. Und von selbst kamen die Wähler auch nicht, sie mussten mobilisiert werden.

Partei: USA 1792-

Parteien sind eine der komplexesten, mehrstufigen Erfindungen der Moderne. Man muss auch einen Begriff von der Sache haben, will man sich in der Vielfalt frühmoderner und moderner Ansätze von Parteibildung nicht verlaufen. Aber dort, wo zum ersten Mal ein republikanisch-demokratisches Verfassungssystem in einem Flächenstaat mit

Massenbevölkerung geschaffen wurde, in den USA am Ende des 18. Jahrhunderts, dort haben wir es auch mit den Anfängen moderner Parteibildung zu tun.

Alles noch nicht ganz so wie heute, noch nicht dauerhaft stabilisiert, aber die Grundfunktionen, für die sie geschaffen wurden, waren auf Bedingungen bezogen, wie sie uns auch heute geläufig sind. Und selbst wenn man an den frühen amerikanischen Parteien viele frühmoderne Eierschalen erkennen will, hat Jacksons Modernisierung des Parteibetriebs nach 1828 („Jacksonian Revolution“) sie unbestreitbar zu Vorreitern moderner Parteientwicklung gemacht – immer noch einige Jahrzehnte, bevor man in Europa mit Parteien richtig startete. Das profitierte von den freien Gestaltungsmöglichkeiten in einem republikanisch-frühdemokratischen Handlungsraum, trotz massiven Aversionen der Verfassungsväter (vor allem der „Federalists“) und den negativen Traditionen, die man aus dem Mutterland mitgenommen hatte. Dass Europa später stark strukturierte „Parteienstaaten“ ausbildete, die amerikanischen Parteien aber im Vergleich dazu in ihrem System eher schwache Funktionen wahrnahmen, hängt mit Besonderheiten der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in beiden Kontinenten zusammen, nicht aber mit der „Verspätung“ der Europäer bei der Parteierfindung.

Allgemeines Männerwahlrecht: USA 1789-, Frankreich 1792/93-, Schweiz 1848-

Die Idee, allen Männern das Wahlrecht zum Parlament zu geben, ist schon älter – die Levellers der englischen Revolution im 17. Jahrhundert stellten erstmals diese Forderung auf (wenn auch mit Einschränkungen). Aber die Ausweitung von Beteiligungsrechten ist immer ein Nullsummenspiel: Gibt man neuen Gruppen Beteiligungsrechte, schwächt man den Einfluss der Verteidiger des Status quo.

Frankreich wählte 1792 nach einem (fast) allgemeinen Männerwahlrecht und sah es als festen Bestandteil in der Verfassung von 1793 vor (die allerdings niemals in Kraft trat), fiel dann aber wieder – nach 1815 – auf extreme Formen des Zensuswahlrechts zurück. Die USA hatten in den Einzelstaaten zwischen 1787 und 1825 faktisch das allgemeine Wahlrecht für die weißen Männer verwirklicht, aber sie besaßen nicht die Kraft zu einer einheitlichen nationalen Regelung – und die Gleichberechtigung der Afro-Amerikaner bei Wahlen hatte noch einen sehr weiten Weg vor sich.

Im Vormärz war der Druck auf Einführung des allgemeinen Männerwahlrechts in Frankreich, der Schweiz und in Großbritannien beträchtlich. In Frankreich und der Schweiz (nach einem kurzen Vorspiel 1798) konnte sich das Prinzip im Revolutionsjahr 1848 durchsetzen. In Frankreich wurde es, nach einem kurzen Zwischenspiel, 1852 etabliert, aber erst nach 1875 uneingeschränkt und dauerhaft gültig. In Großbritannien wurde das Wahlrecht 1832 nur minimal ausgeweitet. Die Wahl der Paulskirchen-Versammlung fand 1848, unter dem Eindruck des revolutionären Aufbruchs, nach einem fast allgemeinen Männerwahlrecht statt. Gegen Widerstände und als Kompromiss verabschiedete man dieses Prinzip auch in der Versammlung selbst. Die Restauration und Preußen hielten diese Entwicklung aber noch einmal für rund zwanzig Jahre auf, bevor es seit 1867 auch in Deutschland zum Zuge kam.

Die Ausweitung des Wahlrechts war in Europa das demokratische Hauptthema und Schlüsselproblem des 19. Jahrhunderts. Mitte des Jahrhunderts war die Sache selbst für die Männer noch nicht entschieden. In Frankreich wurden die Wahlberechtigten durch Napoleon III. quasi plebiszitär entmachtet, in der Schweiz unterliefen konservative Kantone die fortschrittliche Regelung der Bundesebene von 1848. Erst im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts kann von einem wirklichen Siegeszug des allgemeinen Männerwahlrechts in den europäischen Großstaaten und der Schweiz gesprochen werden. Die Frauen hatten davon zunächst noch nichts, außer dass das Prinzip der „Allgemeinheit“ schon einmal durchgesetzt war. Nun musste „nur noch“ in die Köpfe hinein, dass die Frauen – politisch – auch Menschen sind. Das brauchte dann noch einmal ein paar Jahrzehnte, bei den Pionierstaaten besonders lange!

Volksabstimmung: Frankreich 1793-

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus – aber wie? Das Nächstliegende, dass ganz einfach das Volk entscheidet, war eine zeitlich eher fern liegende Möglichkeit. Man könnte meinen, dass erst genügend demokratische Sicherungssysteme gegen das Volk entwickelt werden mussten, ehe man es direkt entscheiden ließ.

Die Debatte darüber ist alt. In den revolutionären Versammlungen Frankreichs nach 1789 entschied man sich erst gegen, dann für die plebiszitäre Komponente (die plebiszitär orientierte Verfassung von 1793 wurde allerdings nie in Kraft gesetzt). Immerhin ließ man über die plebiszitäre Verfassung 1793 das Volk entscheiden. Es war die erste Volksentscheidung auf nationaler Ebene. Aber sie war nur ein Verfassungsreferendum (dem unter Napoleon weitere folgten) und sie hat keine Kontinuität für die Gesetzgebung begründet.

In den USA und der Schweiz gab es starke, weit zurückreichende plebiszitäre Traditionen, allerdings nur auf lokaler und regionaler Ebene. In den USA ist man dabei geblieben, Referenden auf die Einzelstaaten zu beschränken. In der Schweiz gibt es seit 1848 die Möglichkeit einer Totalrevision der Verfassung durch Volksinitiative. Erst 1891 wurde das Recht auf Teilrevision der Verfassung durch Volksinitiative beschlossen. Für die normale Gesetzgebung hat eine länger tätige Demokratisierungsbewegung 1874 endlich den Durchbruch geschafft. Das Volk konnte sich nun an der Gesetzgebung beteiligen. Allerdings nur in den Grenzen eines „fakultativen Gesetzesreferendums“, das 1874 in der Verfassung geregelt wurde und mit dem bereits beschlossene Gesetze verworfen werden können.

Parlamentsfraktion: Deutschland 1848

Mit Parlamentsfraktionen, könnte man meinen, sei man endgültig bei den Banalitäten politischer Erfindungen angekommen. Gerade für uns Deutsche, die wir vielleicht schneller als andere unter „Unordnungsstress“ leiden, eine Selbstverständlichkeit. Wie soll man denn sonst in einer Versammlung von 500 Leuten diskutieren und entscheiden?

Wir werden zwar sehen, dass Deutsche moderne Parlamentsfraktionen erfunden haben, nach nur wenigen Wochen Erfahrung mit dem Frankfurter Paulskirchenparlament 1848. Und das nicht nur aus Unordnungsstress, obwohl die Ursachen hier nicht ganz einfach zu klären sind. Entschieden war damit aber noch nichts, weil man im Reichstag nach 1871 wieder mit ausgelosten „Abteilungen“ weitermachte. In Frankreich hat man die formelle Abwehr von Fraktionen bis 1910 durchgehalten. Die Gruppierungen von Abgeordneten, die sich außerhalb bildeten, hatten Hausverbot und durften noch nicht einmal Ankündigungen am schwarzen Brett des Palais Bourbon aushängen.

Die Erfindung von Fraktionen war vor allem schwierig, weil sie mit dem Anti-Parteien-Denken zu kämpfen hatte und dem Bild des unabhängigen, individuell verantwortlichen Abgeordneten zuwiderlief. Der Pragmatismus „vernünftiger“ Organisation einer großen Versammlung kann sich erst durchsetzen, wenn viele Vorstellungsbarrieren beiseite geräumt sind.

Frauenwahlrecht: Neuseeland 1893-

Obwohl es seit den Zeiten von Robespierre und Thomas Paine einzelne Stimmen für ein Frauenwahlrecht gab, und Frauen-Stimmrechtsbewegungen die doch nahe liegenden, aber damals als abenteuerlich empfundenen Begründungen für das Frauenstimmrecht verbreiteten, war es keine der „westlichen Demokratien“ – nicht die großen und schon gar nicht die konservative Schweiz – die erstmals das Frauenwahlrecht durchsetzten.

Es war ein Land an der Peripherie, die Siedlergesellschaft Neuseelands, das den ersten Schritt tat. Hier hatten die Frauen verstanden, ihre starke Stellung beim Aufbau der neuen Gesellschaft auch in die Erkämpfung von Rechten umzumünzen, bei Bildung und Berufstätigkeit, bei der frühen Zulassung zum Universitätsstudium und eben beim Frauenwahlrecht. Die großen westlichen Demokratien folgten erst nach dem Ersten, oder – in den katholischen Ländern – nach dem Zweiten Weltkrieg.

Verhältnismahl: Belgien 1899

Erst Wahlrecht, dann Wahlsystem. Die sehr alte – in sich auch schon schwierige – Tradition des Mehrheitsprinzips brauchte besonders lange, ehe man eine Alternative zu ihr denken oder gar praktizieren konnte. Das Prinzip gleicher Wirkung aller Stimmen hatte lange nicht die Evidenz, die es im 20. Jahrhundert für die meisten europäischen Bürger und Staaten bekam. Es waren die hoch segmentierten Gesellschaften der Schweiz und Belgiens, wo eine gerechte Vertretung von Minderheiten früh zum Problem wurde. Man konnte auch vom Gleichheits- und Gerechtigkeitsdenken der Arbeiterbewegung dazu finden, aber dafür mussten sie erst einmal die Mehrheit im Staat erringen. Die Schweiz hatte 1891 am frühesten mit der Einführung der Verhältniswahl begonnen, allerdings nur in einem Kanton (Tessin), auf der Bundesebene glückte das durch Volksentscheid erst 1918. Auf der nationalen Ebene waren die Belgier etwas früher, deswegen stehen sie hier in der Zeittafel vorne.

5.3 Interpretationen

Die Erfindungsgeschichte moderner Demokratie findet in einem räumlich und zeitlich begrenzten Rahmen statt: im euro-atlantischen Gebiet, in einem Zeitraum von rund 200 Jahren. Dabei spielte die Anknüpfung an lange verschüttete ideelle Traditionen von Republik und Demokratie der Antike eine besondere Rolle. Natürlich gab es anderswo und zu anderen Zeiten freiheitliche, egalisierende, Partizipation einfordernde Anläufe, das galt auch für europäische Länder wie die Niederlande, die sich in die Zeittafel moderner demokratischer Institutionen nicht eintragen konnten. Aber das Zusammenspiel von Ideen, Institutionen und Gesellschaft, das zu einem fundierten und fortwirkenden Konstrukt moderner Demokratie geführt hat, gab es nur in verschiedenen Ländern des euro-atlantischen Raums, in diesen spannenden zwei Jahrhunderten und unter Anknüpfung sowie Neuinterpretation bei älteren europäischen Traditionen.

Die Innovationen streuen über die drei großen „westlichen Demokratien“ Großbritannien, Frankreich, USA sowie den bemerkenswerten Kleinstaat der Schweiz. Diese vier Staaten haben jeweils drei oder mehr Innovationen zustande gebracht. Deutschland hat nur die Parlamentsfraktionen erfunden, Nordamerika konnte als demokratischer Vorreiter an Großbritannien anschließen. Kleinstaaten wie Belgien und das periphere, von Großbritannien beeinflusste Neuseeland konnten sich ebenfalls in die Erfindungsliste eintragen. Eine Monopolstellung Frankreichs, das sich mit der Französischen Revolution mehr als andere in der Geschichte der politischen Moderne „verewigt“ hat, besteht nicht. Es gab mehrere Laboratorien der politischen Moderne und die hatte schon vor 1789 begonnen. Wie lässt sich der Innovationskorridor moderner Demokratie in die Gesamtentwicklung einordnen?

Neuzeit und Moderne

Neuzeit ist der weitere, Moderne der engere Begriff, sowohl zeitlich wie inhaltlich. Das „Pathos des Neuen“⁴ teilten sie beide. Wie von „antiker Demokratie“ könnte man – um im Periodisierungsschema zu bleiben – von „neuzeitlicher Demokratie“ sprechen. Die Kopplung mit Moderne aber gibt „moderner Demokratie“ einen spezifischeren gesellschaftlichen, politischen und ideellen Gehalt, einen Referenzpunkt innerhalb der Neuzeit.

„Moderne“ als Verdichtung von Tendenzen der Rationalisierung, Differenzierung, Mobilisierung, von Staatsbildung, dynamisch wachsender Ökonomie, Organisation der Zivilgesellschaft unterscheidet sich von „Vormoderne“, die sich teilweise noch bis in die Neuzeit erstreckt. Das weit gefasste Konzept der Moderne braucht aber auch interne Unterscheidungen, zum Beispiel zwischen früher, sich entwickelnder und entwickelter Moderne. *Frühe Moderne* umfasst einzelne, noch fragmentierte Elemente

⁴Ottmann 2006 (Bd. 3/1), S. 2.

der Moderne. Bei *sich entwickelnder Moderne* kommen ergänzende Institutionen, selbst-reflexive Orientierungen, systemisch sich verdichtende Zusammenhänge dazu. Das Konzept einer „Sattelzeit“ würde zur Übergangszeit sich entwickelnder Moderne gehören: eine Zeit der Vorbereitung, der Vorstrukturierungen oder eines „Vorgebirges“ – wenn man die Sattelzeit Kosellecks, die am Bergsattel orientiert ist, so übersetzt. Die *entwickelte Moderne* zeigt dann Grundstrukturen und ein fortgeschrittenes Bewusstsein der Bauweise und Besonderheiten von Moderne. Diese drei Ausprägungen von Moderne sortieren auch, wie unten gezeigt, die Abfolge institutioneller Demokratieinnovationen.

„Moderne“ müsste, was hier nicht geschehen kann, über die enge Wechselwirkung von Struktur und Prozess bestimmt werden. Vor und nach der Schaffung moderner Strukturen sind Prozesse der Modernisierung in Gang. Es ist nur annäherungsweise möglich und schwer zu entscheiden, wann man den Prozess in analytischer Perspektive „anhält“, um von einer entfalteten modernen Struktur sprechen zu können. Dabei darf man eine „moderne“ Institution nicht mit Anforderungen überladen, aber Kernelemente sind benennbar. Ein Parlament ohne Autonomie ist kein modernes Parlament. Eine Wahl ohne Konkurrenz ist keine moderne Wahl. Eine Partei ohne formelle Organisation auf parlamentarischer und außerparlamentarischer Ebene ist keine moderne Partei. So lässt sich für jede Institution mindestens ein Element abgrenzen, ohne das sie allenfalls vor-modern oder auf dem Weg zur Moderne war.

Häufig wird der Beginn der politischen Moderne, auch der Beginn moderner Demokratie, mit der Französischen Revolution von 1789 markiert. Aber schon die Zeittafel zeigt, dass moderne Demokratie kein Punkt, sondern ein Prozess ist, der über diesen Ereignishöhepunkt zurück- und hinausführt. Die Erfindungsgeschichte moderner Demokratie beginnt „frühmodern“ im späten 17. Jahrhundert, mit autonomem Parlament und Politischen Vereinigungen. Schon Mitte des 17. Jahrhunderts waren die englischen Levellers frühe Akteure moderner Demokratie *avant la lettre* – wenn auch ihre Institutionalisierungsversuche scheiterten und nicht traditionsbildend wurden. Die Großzahl der Innovationen fällt in die von Reinhard Koselleck für die Ideen- und Begriffswelt als besonders folgenreich herausgearbeitete „Sattelzeit“ der Moderne zwischen 1750 und 1850.⁵ Für die „sich entwickelnde“ moderne Demokratie waren die Jahre nach ca. 1780 mit der amerikanischen und französischen Doppelrevolution besonders folgenreich. Durch die Französische Revolution tritt sie einen Höhenflug zum Gipfel politischer Egalität an. Nach deren Absturz und den „nacharbeitenden“ Revolutionen des 19. Jahrhundert sowie nach den Ergänzungen der institutionellen Möglichkeiten, erreicht moderne Demokratie erst im späten 19. bzw. frühen 20. Jahrhundert ihr entwickeltes Stadium.

⁵Vgl. Koselleck 1972, 1977.

Folgt man dem Differenzierungsprinzip, zeigen sich Unterschiede zwischen Moderne als Gesamtkonstrukt und ökonomischer, kultureller, politischer Moderne.⁶ Die drei Sphären entwickeln sich ungleichzeitig. Ungleichzeitigkeit und Wechselwirkungen zwischen den Teilsystemen prägen Besonderheiten beim Weg europäischer Länder in die Moderne. Und auch innerhalb des Bereichs moderner Politik gibt es Unterschiede zum Beispiel zwischen der Entwicklung von Ideen bzw. Grundbegriffen und der institutionellen Entwicklung. Man muss damit rechnen, dass moderne Demokratie ihr eigenes Zeitschema hat.

Ökonomische und kulturelle Modernisierung sind günstige Rahmenbedingungen für politische, insbesondere demokratische Modernisierung. Aber sie determinieren sie nicht. So waren die Niederlande im 17. Jahrhundert in Europa das ökonomisch und kulturell am stärksten modernisierte Land, ohne politisch-demokratisch einen fortwirkenden Innovationsbeitrag leisten zu können. England orientierte sich bei ökonomischer und kultureller Modernisierung an Holland, war aber politisch in manchen Hinsichten schon weiter. Die spezifische Richtung *politischer* Modernisierung wird beispielsweise durch frühe Staatsbildung gefördert sowie insgesamt durch eine günstige Startkonstellation. In England gehörten dazu unter anderem: Die Chance, schon im vormodernen Parlament Einflussstrategien gegenüber dem „monarcho-aristokratischen System“ (Duverger) entwickeln zu können. Dazu gehören auch abgetane, frühe revolutionäre Alternativen. Wichtig dabei das institutionell ergiebige „Vorspiel“ der Eliten für viel spätere demokratische Prozesse – auch das keineswegs als linearer Prozess, folgte doch der frühen Strukturierung erst sehr spät Egalisierung, dominierten hinsichtlich Demokratisierung mehr als hundert Jahre restriktive Strategien.

Das heißt: Moderne Demokratie entsteht nicht alleine durch gesellschaftliche Modernisierung, aber auch nicht ohne sie. Und: Mit gegenläufigen Entwicklungen ist zu rechnen, mit Ent- und Anti-Modernisierung. Beim Partizipationsaspekt, den die meisten Modernisierungstheoretiker zur Moderne zählen, gab es auch den Rückbau erreichter Demokratisierungsniveaus.

Kompliziert werden die zeitlichen Zuordnungen bei der Demokratiefrage auch dadurch, dass Strukturmerkmale moderner Demokratie *vor* der Egalisierung des Wahlrechts entstanden, die moderne Demokratie erst vollständig macht. „Struktur“ und „Egalität“ muss man analytisch getrennt denken, sie sind in ihrer Abfolge nicht festgelegt. Wann also beginnt in dieser Hinsicht moderne Demokratie? Mit Strukturinnovationen wie autonomem Parlament oder Parlamentarischer Opposition seit 1689 oder mit dem Durchbruch egalitärer Inklusion seit 1792? Wenn man „Egalität“ zu einem

⁶Dazu kommt eine gesamtgesellschaftliche Sozialstruktur, die – in Abgrenzung von Feudal- bzw. Ständegesellschaft – Chiffren als bürgerliche Gesellschaft, Klassengesellschaft trägt. Sie ist in den landesspezifischen Ausprägungen ein eigenständiger Faktor von Modernisierung und Demokratisierung.

grundlegenden Merkmal moderner Demokratie macht, gilt die Ungleichzeitigkeit von Strukturierung und Egalisierung.

Auch die normative Entwicklung hatte ihren eigenen Zeithorizont. Anders als beim Literatenstreit um die „Querelle des Anciens et des Modernes“ zu Ende des 17. Jahrhunderts ging es bei moderner Demokratie nicht (oder nur am Rande) um die direkte Übertragung der griechischen Demokratie als Vorbild auf moderne Verhältnisse, vielmehr um strukturelle Veränderungen, die Akteure der Moderne entwickeln mussten, wollten sie sich am historischen Konstrukt von Demokratie orientieren. „Modern“ heißt auch: Etwas Neues schaffen. Das kann die kreative Umgestaltung des Alten sein. Spinoza, der im 17. Jahrhundert in den früh modernisierten Niederlanden zuerst in seiner quirligen Heimatstadt Amsterdam lebte, konnte sich zwar früh an Demokratie herandenken, aber es war die alte, direkte Demokratie nach Athener Vorbild⁷ – ohne Modernisierung durch Prinzipien und Institutionen, die „Volksherrschaft“ unter modernen Bedingungen erst praktikabel machen, war Demokratie nur eine flüchtige Idee.

Vormoderne, frühmoderne, moderne Formelemente

Einige Formelemente existierten schon in der Vormoderne, haben aber – trotz ihrer Verwandtschaft mit den modernen Formen – deutlich andere Ausprägungen und vielfach auch andere Funktionen. Einige zeigen charakteristische Übergangsformen, die man „protomodern“ oder frühmodern nennen kann, das heißt: auf dem Weg zur Moderne.

Mehrere Formelemente haben einen frühmodernen, wenige einen vormodernen Vorlauf. Vormodern sind zwei Komplexe: Soziale Bewegung sowie Parlament und Parlamentswahl – elementare Interventions- und Vertretungsformen. Die kritischen Zuordnungsprobleme zeigen sich eher beim Übergang von frühmodernen zu modernen als von vormodernen zu frühmodernen Politikformen. Auch das würde die grundlegende Differenz zwischen Moderne und Vormoderne unterstreichen.

Soziale Bewegung ist eine Politikform, mit der Akteure nicht-privilegierter bzw. ausgeschlossener Interessen zu allen Zeiten Einfluss genommen haben (*Gegenbewegungen* sind ein sehr spätes Phänomen). Da sie in der Vormoderne nicht auf Vereinigung beruhte, es also kaum zu Verstetigung brachte, war die vormoderne Bewegung nur schwer von einer „kollektiven Episode“ unterscheidbar, die den Bewegungsnamen nicht verdiente. Eine Ausnahme bildete die Jesus-Bewegung⁸: vernetzter Kern (Jünger), frühzeitige Bildung einer Bewegungsorganisation (Kirche), charismatische Struktur, religiöse Thematik. Die Soziale Bewegung der Reformation⁹ lag auf der Grenze von vor- zu frühmoderner Bewegung.

⁷Zur „Wiederentdeckung der alten Demokratie“ durch Spinoza vgl. Saage 2005.

⁸Vgl. Ebertz 1987.

⁹Vgl. Goertz 1987.

In diesem Zusammenhang ein kurzer Seitenblick auf das *Aktionsrepertoire* mit seiner Affinität zu Bewegungsformen. Vormodernes Aktionsrepertoire wird als reaktiv und lokal charakterisiert. Andere Umwelten und neue Fähigkeiten kollektiver Akteure (z. B. Organisation und Ideologie) ermöglichten und erzwangen Aktionsformen, die einen grundlegenden Unterschied zu Vor- und Frühmoderne ausmachten.¹⁰ Das galt für Länder der sich entwickelnden Moderne, vor allem Frankreich nach 1789, davor schon Nordamerika nach 1765.

Moderne Bewegung trägt zur Modernisierung des Aktionsrepertoires bei. Nicht, dass das Volk sich erst jetzt zu wehren verstünde, aber es passt die Aktionsformen an den zentralistischen Nationalstaat, an moderne Formen der Öffentlichkeit und an die Ausdifferenzierung erst der Politik aus der Lebenswelt, dann der Politik selbst an. An die Stelle reaktiver, lokaler, kurzfristiger Aktionsformen treten solche, die national und langfristig sich für die Durchsetzung neuer Ziele („proaktiv“) einsetzen. Sie verlieren ihre Themenspezifik (wie Hungeraufstand) und werden vielseitig anschlussfähig. Kundgebungen, öffentliche Versammlungen, Feste, Demonstrationen; Massen-Resolutionen und Massen-Petitionen; direkte Aktionen, die zum Teil auf Abhilfe, stärker als bisher aber auf öffentlich wirksame symbolische Effekte zielen, wie Boykott, Besetzung, Go-in; thematisch zentrierte Kampagnen und so weiter.

Auch hier war 1789 nicht alles so neu, wie es den von der Französischen Revolution gebannten Europäern vorkam. Die Nordamerikaner hatten nach 1765 schon einiges erfolgreich ausprobiert und sogar die Engländer vor allem nach 1787, zum Beispiel bei Kampagnen mit Massen-Petitionen, einiges vorgelegt. Die größte Palette, die stärkste Verdichtung moderner Aktionsformen waren aber im revolutionären Paris zu besichtigen.

Parlament und die mit einem Repräsentativorgan notwendig verbundene *Parlamentswahl* entstanden in der vormodernen Gesellschaft Englands, waren auch jahrhundertlang nicht „modern“ ausgestaltet (universalistisch, inklusiv), wurden aber als „Parlament“ und „Parlamentswahl“ unverzichtbare Bestandteile der institutionellen Grundausstattung in moderner Gesellschaft und Demokratie. An diesen beiden Beispielen werde ich auch den Rückgriff machen, weil die lange Entwicklung einer schon bestehenden Struktur von vormoderner über frühmoderne zu moderner Ausprägung spannend und informativ ist für die Spannweite einzelner Institutionen im historischen Verlauf.¹¹

Die Unterscheidung von vormodernen, frühmodernen und modernen Formelementen führt nicht wirklich weiter. Man kann sagen, dass eine Politikform eine sehr lange Übergangszeit zur Moderne hatte, aber damit nicht den Anspruch erheben, Anfang und Ende präzise bestimmen zu können. Selbst wenn man hier versuchte, empirischen Scharfsinn

¹⁰Vgl. die diversen Schriften von Charles Tilly, u. a. Tilly 1978 und Tilly/Wood 2009.

¹¹Es gab auch vormoderne, demokratierelevante Institutionen bzw. Verfahren, die sich nicht oder allenfalls begrenzt durchgesetzt haben, wie zum Beispiel Los, Rotation, Akklamation, imperatives Mandat.

zu entfalten, er würde wohl keinen zusätzlichen Erklärungswert liefern. Es führt nicht zu signifikant unterschiedlichen Aussagen, wenn ein Element eine vormoderne oder frühmoderne Ausprägung hatte, ein anderes nicht. Versteht man Periodisierung als ein interpretatives Hilfsmittel, muss auch nicht überraschen, dass beispielsweise bei englischen Unterhauswahlen noch im 16. Jahrhundert vormoderne Muster zu erkennen sind, wenn auch von konkurrierenden frühmodernen Erscheinungsformen unterscheidbar. Die Dinge werden hier also von der Sache, nicht von einem fixen Periodenschema her gedacht.¹²

Autokratien: Ausgangspunkt und fortwirkende Bedrohung

Moderne Demokratie war die größte Herausforderung des autokratischen Systems im 17./18. Jahrhundert, des staatlich-politischen Absolutismus. In England begann die Geschichte der Innovationen mit dem unabhängigen Parlament von 1689, Ergebnis des Kampfes gegen den Versuch, im 17. Jahrhundert einen Stuart-Absolutismus zu etablieren. In Frankreich entwickelte sich Demokratie nach 1789 in Kämpfen gegen den seit Ludwig XIV. etablierten Absolutismus.

Autokratien sind der größte Feind moderner Demokratie geblieben, nur dass sie ihre Gestalt verändert haben.¹³ Im 20. Jahrhundert waren es autoritäre sowie totalitäre (kommunistische, faschistische) Autokratien, die die Ausbreitungsphase der Demokratie nach 1918 stoppten. Im 21. Jahrhundert sind etablierte Demokratien von Innen durch das Anwachsen von Rechtspopulismus gefährdet, von außen durch einen neuen Typus von Wahl-Autokratien infrage gestellt (wie in Russland oder der Türkei etabliert). In den elektoralen Autokratien wird das klassische Merkmal der Alleinherrschaft verschleiert durch der Demokratie entwendete Wahlen, die allerdings ihres Kerns beraubt werden: der freien und fairen Konkurrenz mehrerer Parteien um die Macht – für die Herrschenden als Bedrohung des Machtwechsels.

Die Gründe *für* Demokratie sind die Gründe *gegen* Autokratie. Das gilt für Werte, Prinzipien und die auf beiden fußenden Institutionen. Gleiche Freiheit für alle ist in der Autokratie strukturell unmöglich, gleichgültig, wie das Volk symbolisch hofiert wird. Das autokratische System ist nach anderen Prinzipien organisiert, Macht konzentrierend, Kontrolle, Konkurrenz und wirksame Beteiligung ausschließend. Die fassaden-demokratische Autokratie des 21. Jahrhunderts entwendet der wirklichen Demokratie einige Institutionen (wie Parlament, Partei, vor allem Wahlen), die aber nur durch Zweckentfremdung und Sinnverfälschung in das autokratische System eingebaut werden können. Dort dienen sie einer internen und externen Schein-Legitimation. Die am längsten umkämpfte Institution moderner Demokratie, das allgemeine und gleiche

¹²Vgl. zur Periodisierungsfrage u. a. auch Schulz 2010. Ulrich Weiß (in Nohlen/Grotz 2011, S. 381) spricht davon, dass das „modern“ im „neuzeitlichen Selbstbewußtsein seit dem 17. Jh.“ bedeute: „gegen alles Alte – das Neue als Anfang überhaupt und von Grund auf zu begreifen“.

¹³Vgl. Loewenstein 1969, Kailitz/Köllner 2013.

Wahlrecht, verschafft den höchsten Legitimationseffekt („alle“ und „gleich“) bei gleichzeitiger Sicherung von Alleinherrschaft durch die Verhinderung von Konkurrenz.

Staat und Zivilgesellschaft

Die moderne Regierungsform der Demokratie ist Teil der funktionalen Differenzierung, die zu den Hauptmerkmalen moderner Gesellschaft gehört. Dabei haben sich funktionale Teilsysteme herausgebildet, die nach je spezifischen Rationalitätskriterien formalisiert wurden. Als große funktional-formalisierte Teilsysteme lassen sich Staat/Politik, Wirtschaft, Kultur unterscheiden. Politik ist zentriert um den Staat, sie wird in staatlichen bzw. staatsbezogenen Institutionen verfolgt. Zivilgesellschaft bildet eine eigene, öffentliche Handlungssphäre neben Staat/Politik, Wirtschaft, Kultur, oberhalb der Privatsphäre von Individuen bzw. Lebensgemeinschaften.¹⁴ Zivilgesellschaft ist frei von den Imperativen der funktional-rational ausdifferenzierten Teilsysteme und ein Raum der Verständigung über Gesellschaftsentwürfe sowie die Lebensweise von Individuen. Nicht alles in der Zivilgesellschaft ist politik- oder demokratierelevant. Selbstorganisation, bürgerschaftliches Engagement, Selbsthilfe nehmen breiten Raum ein. Politik- bzw. Demokratierelevanz entsteht durch Bezugnahme auf Staatsdemokratie und (potentielle) Interventionsabsichten.

Setzt sich Demokratie durch, geht es um staatliche Institutionen, die in dieser Arbeit im Mittelpunkt stehen. Da Demokratie von der Idee einer Selbstbestimmung aller Bürger getragen wird, ist sie aber von der Zivilgesellschaft nicht zu trennen. Allerdings sind es andere Formen und Institutionen, in denen zivilgesellschaftliche Demokratie gelebt wird. Politische Vereinigungen und Soziale Bewegungen sind institutionelle Innovationen der Zivilgesellschaft, die hier für Fallanalysen ausgewählt wurden. Man hätte auch Bürgerinitiativen aussuchen können, die eine Zwischenstellung zwischen Vereinigungen und Bewegungen einnehmen, oder Verbände, die eine Ausdifferenzierung von Vereinigungen darstellen und häufig stärker staatsorientiert sind.

Demokratie lebt wesentlich auch vom modernen Aktionsrepertoire, das Demokratie mit hervorgebracht hat und das allen Bürgern, auch unabhängig von Organisationen, für Interventionen zur Verfügung steht. „Partizipatorische Demokratie“ reicht, vor allem über Soziale Bewegungen, weit in die Erfindungsgeschichte moderner Demokratie hinein, auch wenn sie erst spät als „Partizipatorische Demokratietheorie“¹⁵ identifizierbar war – die übrigens häufig auf Zivilgesellschaft Bezug nimmt. Vor- und frühmoderne Aktionsformen (Aufruhr, Aufstand, Revolte) wurden im 18. und 19. Jh. abgelöst durch Aktionsformen, die durch Rationalisierung, aber auch durch sich herausbildende moderne Demokratieformen beeinflusst wurden. Das gilt für intermediär orientierte Formen (Petition, Parlamentsdelegation, Wahlbeeinflussung) ebenso wie für

¹⁴Für einen Überblick vgl. Richter 2016.

¹⁵Vgl. Schmidt 2019.

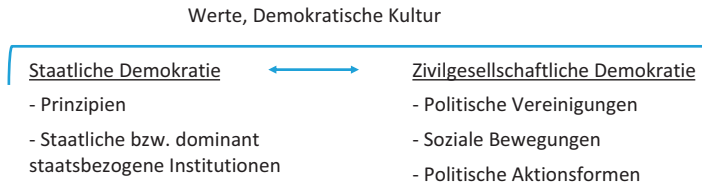


Abb. 5.3 Staatliche und zivilgesellschaftliche Demokratie. (Quelle: eigene Darstellung)

demonstrative bzw. appellative Aktion (Demonstration, Kundgebung, Unterschriftensammlung).¹⁶ „Straßendemokratie“ (Valentin) ist etwas anderes als repräsentative Demokratie (s. Abb. 5.3).

Fundamental für Information, Diskurs, Streit und Verständigung im zivilgesellschaftlichen Demokratiebereich sind Öffentlichkeit und Kommunikationsmedien – mit und ohne Redaktionen, vielfältigen Zugängen und Austauschmöglichkeiten, Foren und mittlerweile „sozialen Medien“. Die deliberative Demokratietheorie¹⁷ sieht den Ort für relevante Deliberation ausdrücklich in der Zivilgesellschaft, obwohl auch hier Überlappungen und Verflechtungen mit dem Demokratie-Staat erheblich ins Gewicht fallen.

Zivilgesellschaftliche kann staatlich organisierte Demokratie nicht ersetzen. Überlappungen zwischen Zivilgesellschaft und den Funktionssystemen sind normal, das gilt auch für Demokratie. Insgesamt ist das Verhältnis wohl als komplementär einzuschätzen, mit einer Dominanz des Demokratie-Staats. Das Wirkungspotential demokratischer Zivilgesellschaft umfasst vieles, u. a.: Interessenvertretung, Beteiligung als Selbstwert, neue Themen, Gegengewicht zur staatlichen Demokratie, Frühwarnsystem, Kontrolle. Es ist auch der Raum für Denken, gegebenenfalls Erproben politisch relevanter Utopien, wie Räte-demokratie, Basisdemokratie oder herrschaftsfreie Verständigung aller. Im Falle von Volksabstimmungen sind die Bürger unmittelbar die Entscheidungsinstanz, aber auch diese wirken „nur“ ergänzend für das repräsentative Entscheidungssystem. Zudem haben empirische Untersuchungen herausgefunden, dass Parteien nicht nur bei Wahlen, sondern auch bei Volksabstimmungen wesentliche Strukturierungsakteure sind.

Zwar sind Bürger die Referenzgröße von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Demokratie, aber vor allem die unerlässliche Repräsentation birgt Gefahren der Entfernung bis hin zur Entfremdung der Bürger von den staatlich-demokratischen Institutionen. Es ließe sich eine Messgröße entwickeln, ein Kontinuum „Staatlicher Demokratiebezug“, mit der man feststellen könnte, in welchem Ausmaß staatliche Demokratie „abgehoben“ von zivilgesellschaftlicher Demokratie oder diese „abgekoppelt“ von staatlicher Demokratie praktiziert wird.

¹⁶Zu diesen Unterscheidungen und historischen Beispielen vgl. Raschke 1988.

¹⁷Vgl. Schmidt 2019.

Zivilgesellschaft wird hier nicht normativ aufgeladen (durch Normen von Gewaltfreiheit oder Gemeinwohlorientierung), sondern wertneutral verstanden. Antidemokratische Kräfte können deshalb auch Formen zivilgesellschaftlicher Demokratie zum Kampf gegen Staatsdemokratie einsetzen.

Revolution und Innovation

Statt des *einen*, bei Hannah Arendt in ihrem Buch „Über Revolutionen“ unterstellten Gründungsaktes, gibt es eine Vielzahl von Gründungen, die auch nicht immer die Form eines „Aktes“, sondern meist die eines Prozesses haben. Die einzelnen Erfindungen stehen in sehr unterschiedlichen Systemkontexten. Das heutige Standardmodell westlicher Demokratien hat einen aufgefächerten Stammbaum, es erwächst nicht nur aus einer Familie.

Dennoch ist die besondere Rolle von Revolutionen im politischen Erfindungsprozess unübersehbar. Vieles steht im Kontext der vier, aufeinander folgenden politischen Revolutionen: der englischen, amerikanischen, französischen, der schweizerischen und deutschen 1848, im Zeitraum von ca. 200 Jahren (1649 bis 1848). In dieser Abfolge liegen auch wichtige Wirkungszusammenhänge: vorhergehende beeinflussten nachfolgende Revolutionen. Was nach 1848 kam – Volksabstimmung (Schweiz 1874), Frauenwahlrecht, Verhältniswahl – waren Korrekturen und Ausgestaltungen demokratischer Systeme, die schon auf dem Weg waren.

Kapitalismus und Demokratie

Kapitalismus ist auch mit nicht-demokratischen Systemen vereinbar. Wie aber ist das Verhältnis zwischen Kapitalismus und Demokratie? Zu Geschichte und Gegenwart westlicher Demokratie gehören Variationen kapitalistischer Systeme. Die Beziehungen zwischen Kapitalismus und Demokratie erschließen sich, fragt man nach Prägungen, die vom Kapitalismus ausgegangen sind. Im Blick behalten sollte man, dass die Wirkungen des Kapitalismus in den Entfaltungsphasen andere sind als in der Formation der etablierten Demokratie und des entwickelten Kapitalismus.¹⁸

Frühliberales und liberales Bürgertum waren zugleich Träger kapitalistischer Marktwirtschaft und Erfinder wesentlicher Institutionen im Demokratieprozess. Marktwirtschaft und Kapitalismus trugen, neben Aufklärung und sich entwickelndem Rechtsstaatsdenken, zur bürgerlich-liberalen Prägung früher Demokratie bei.

Dabei kam es zur Ablösung der politischen Sphäre von sozio-ökonomischen Herrschaftsverhältnissen im Feudalismus. Mit Feudalismus wäre Demokratie nicht vereinbar gewesen. Die Beseitigung adliger Privilegien war notwendig. Rechtliche Freiheit und Gleichheit sind für Kapitalismus wie für Demokratie unerlässlich. Die – verzögerte – politische Gleichheit galt zunächst nur für Landbesitzer und Bourgeoisie.

¹⁸Vgl. dazu Abschn. 23.2.

Über den Ausbau des modernen Staates begann die Ausdifferenzierung eines politischen Teilsystems, mit Autonomie und Interventionsmacht. Der Unterschied zwischen ökonomischen und politischen Entscheidungen wird zu einer grundlegenden Differenz. Dabei sind der moderne Staat und die kapitalistische Entwicklung aufeinander angewiesen (u. a. durch Steuermittel, Rechtsetzung für neue Eigentumsformen, Vertragsrecht, insgesamt Schutz für das kapitalistische Wirtschaften).

Die Bourgeoisie, Klasse des großen Kapitalbesitzes, damit dominante Klasse des Kapitalismus, ist ambivalent gegenüber moderner Demokratie. Sie bringt sie, geleitet von eigenen Bedürfnissen und Interessen, gegen den Feudalismus mit auf den Weg, forciert so, mit eigenen Mitteln, ihre Inklusion in das politische System, wirkt aber häufig als Bremser einer darüber hinaus gehenden Demokratisierung.

Das Parlament wird zu einem zentralen demokratischen Ort von Diskurs, Verhandlung, Entscheidung über divergierende Interessen und das Gemeinwohl. Konflikte zwischen sozialen Klassen, die sich als Teil des neuen Wirtschaftssystems bilden, bedürfen politischer Vermittlung. Dazu gehören: Wahlen als Institution bauen in einem sehr langen Prozess moderne Formen der Konkurrenz auf. Vereinigungen als neue politische Organisationsform dienen der Verfolgung ökonomischer und politischer Ziele.

Soziale Klassen sind das Element, das Kapitalismus und moderne Demokratie eng miteinander verbindet. Vom Kapitalismus hervorgebracht, tragen soziale Klassen zur Entstehung moderner Demokratie bei. Direkt und vermittelt über Demokratie verändern sie den „Frühkapitalismus“ zu neuen Formationen. Darüber hinaus trägt der Wandel der kapitalistischen Klassenstruktur zur politischen Dynamik nach Schaffung der Kerninstitutionen bei, so bei der Transformation von der bürgerlich-liberal geprägten honoratiorendemokratischen zur massendemokratischen Phase. Ungleichgewichte und Konflikte zwischen Machträgern, mit ihren unterschiedlichen Klassenbezügen, Interessen und Wertsystemen, tragen erheblich zum demokratischen Innovationsprozess bei.

Kapitalismus bringt die Klassen hervor, die zu seiner Begrenzung beitragen und zugleich die bürgerlich-liberale Demokratie unter Druck setzen. Das gilt vor allem für die Arbeiterklasse. Das allgemeine, gleiche Wahlrecht, ohne das moderne Demokratie nicht vollendet ist, wird auf diesem Weg zu einem paradoxen Effekt von Kapitalismus. Von sich aus hätten „die Kapitalisten“ das allgemeine, gleiche Wahlrecht nicht erfunden.

Die großen Trends

Politische Innovation kann in zwei Linien gedacht werden: als Teil eines neu geschaffenen Systems oder als Umstrukturierung eines bestehenden Systems. Frankreich unternahm nach 1789 den Versuch politischer Erfindung von Grund auf. England dagegen war innovativ durch Umbau bzw. Erweiterung bestehender Strukturen – der evolutionäre Weg.

In Frankreich mussten die Demokraten sich auf den Weg der Zerstörung der absolutistischen Monarchie machen und im Prozess der Zerstörung gleichzeitig das Neue schaffen. Kaum verwunderlich, dass sie durch Antagonismus sowie eine Suchbewegung von unten und außen charakterisiert sind.

Die USA sind ein besonderer Fall: Innovation, die anknüpfend Neues schafft. Die Neuamerikaner hatten zwar in ihrer Vorstellungswelt England im Gepäck, setzten – als die ausgewanderten radikalen Whigs des 17./18. Jahrhunderts – England in der Neuen Welt fort, mussten aber dennoch Demokratie, in der Ablösung von England, im selbst geschaffenen System der USA neu erfinden. Etwas wie vorstrukturierte Innovation in einem freien, vorbildlosen Handlungsraum.

Auf den ersten Blick mag es erstaunlich sein, dass moderne Demokratie nicht aus kommunalen Entwicklungen der frühen Neuzeit, insbesondere ihren freiheitlichen.

Tendenzen und öffnenden Partizipationselementen hervorgegangen ist, zum Beispiel den oberitalienischen Stadtstaaten oder blühenden holländischen Kommunen wie Amsterdam im 17. Jahrhundert. Es waren Städte mit *kommunalem Demokratiepotential* – der Horizont blieb kommunal und das institutionelle Demokratiepotential bezog sich auf einige Beratungs- und Mitwirkungsstrukturen relativ kleiner Bevölkerungskreise.

Die Institutionen moderner Demokratie entstanden nicht dort, wo die gesellschaftliche Modernisierung am weitesten fortgeschritten war. Das galt schon für die großen Kommunen. Auch dadurch ist zu erklären, dass die sozio-ökonomisch so früh entwickelten Niederlande mit ihrem dezentralen, kommunal zentrierten Politikansatz hinsichtlich moderner demokratischer Innovation so wenig produktiv waren.

Moderne Demokratie brauchte für ihre Entstehung Konflikte auf der zentralstaatlichen Ebene.¹⁹ Die Ausgangskonstellation der neuzeitlichen Politik war bestimmt durch den einen Großtrend: die seit dem 13. Jahrhundert zunehmende monarchische Machtkonzentration. Die Monarchie setzte sich im Großkonflikt zwischen Kirche und Staat durch, überwand die Mitbestimmungsansprüche der Stände, besiegte konkurrierende Fürsten, begann mit dem Aufbau eines modernen Verwaltungs- und Steuerstaats. Der monarchische Nationalstaat gewann Kontur und Befestigung. Es kam zu Erweiterung und Intensivierung des Aufgaben- und Ressourcenprofils. Im 17. Jahrhundert trat er in die Phase absoluter Monarchie ein, in Frankreich vollendet, in England versucht und gescheitert. Der Verwaltungs- und Steuerstaat wurde um ein stehendes Heer erweitert, die Kontrolle des öffentlichen Lebens vervollständigt (u. a. Zensur, Vereinigungsverbot).

Theoretische Begründungen und Rechtfertigungen dieses Trends fanden sich bei Thomas von Aquin, später bei Jean Bodin und Thomas Hobbes. Konstitutiv war der Konflikt zwischen einem Bürgertum und einem aristo-monarchischen Komplex. Institutionelle Innovationen für einen modernen Staat und ihre „Festschreibungen“ in Theorie und Verfassung mussten auf zentralstaatlicher Ebene entstehen *und* dafür geeignet sein. Die Prinzipien von Repräsentation, Gewaltenteilung bildeten sich beispielsweise unter dem Druck, Lösungen für eine größere staatliche Einheit zu finden. Und sie entstanden im Kampf um Machtverteilung und Beteiligungsrechte zwischen starken gesellschaftlichen Großgruppen wie Adel und Bürgertum (später, für Inklusion

¹⁹Wichtige Anregungen zur Erklärung dieser Tatsache u. a. bei Kielmannsegg 1977 und Fenske 2001.

wichtig: Arbeiterschaft), die in ihrer strukturellen Verankerung erkennbar, das heißt auf Dauer gestellt waren.

Das unterschied sich von den etablierten kommunalen Oligarchien, die Protest, Aufruhr, Gewalt unterer Schichten leichter bekämpfen, als vorübergehenden Störfaktor abtun und gewaltsam „befrieden“ konnten. Es gibt eine Oligarchisierung des Bürgertums, wenn es selbst machtvoll ist. Auch die starken Kommunen brachten aus sich keine verallgemeinerungsfähigen Innovationen für Konfliktregelungen hervor wie beispielsweise Parlamentarische Regierung oder Opposition. Sie waren eher, wie im Parteien-Kapitel beschrieben, Sackgassen der Evolution. Zudem gab es keine politische Theorie, die für die kommunalen Partizipationsakteure mit- und vorgedacht hätte. In klassischer Tradition der negativen Überlieferungen von Platon und Aristoteles war Demokratie in der Polis eine zu vermeidende Regierungsform.

Die höhere Ebene, die größeren Konflikte, die Prinzipienaffinität trugen ein Abstraktions-, Verallgemeinerungs- und Aufmerksamkeitspotential in sich, das die kommunale Ebene weit überschritt. Staat, nicht Polis hieß das Partizipationsproblem der Moderne. Starke (monarchische) Regierung und starke Herausforderer auf nationaler Ebene bildeten die Grundkonstellation für die Hervorbringung moderner Demokratieformen. Es ging um die Demokratisierung eines zentralisierten Territorial- und Nationalstaats, nicht um die Ableitung einer modern gedachten Polis.

Die meisten der hier diskutierten neuen Formelemente betreffen das intermediäre System. Das intermediäre System ist ein vertikaler Kanal, an dessen einem Ende ein durch Zentralisation bzw. Konzentration bestimmter Staat, an dessen anderem Ende die vielgestaltige Gesellschaft steht.

Die Monopolisierung politischer Entscheidung beim Monarchen war von zwei sehr alten Trends begleitet: der Exklusion von politischer Partizipation und der Illegitimität organisierten Konflikts. Demokratisierungsprozesse richteten sich auf Inklusion und Einfluss der zuvor Ausgeschlossenen. Das ging nicht ohne Legitimierung und Organisation des Dissenses. Die Politikformen, mit denen dabei experimentiert wurde, können zwar in der älteren Adels- und Honoratiorenpolitik, zum Teil auch in der neuzeitlichen Stadtentwicklung vorgebildet sein, sie müssen sich aber letztlich in den modernen Flächenstaaten mit Massenbevölkerung und Aufgabenexpansion bewähren. Ausgedehnte Flächen und große Populationen erfordern, in Verbindung mit der zunehmenden Differenzierung und Komplexität der Gesellschaft sowie deutlich wachsenden Steuerungsaufgaben, Antworten, die von der griechischen Polis noch nicht gefordert wurden.

Die Ungleichzeitigkeit demokratischer Prozesse

Die Erfindung moderner Demokratie war kein zielorientierter oder kohärenter Prozess. Als „planlose“ Erfindung, bei dem Akteure erst hinterher und allmählich begriffen, was am Entstehen war, konnten praktische Innovation, politische Semantik, Theoriebildung und „Demokratie“ als neue Herrschaftsform von Staaten zeitlich weit auseinander fallen.

Zufall und Notwendigkeit

Vieles an den Innovationen bleibt Zufall, situatives Handeln, paradoxe Erfindung. Aber es gibt zwei Ordnungsmuster, die diese Einzelinnovationen rahmen: *Pfade*, die gewisse Handlungsrationalitäten bei einmal eingeschlagenem Entwicklungspfad nahe legen. Nachträgliche Passung zu einem integrierten, dominanten Muster „moderne Demokratie“ mit zahlreichen Variationen: Demokratie als variables *System* mit festem Kern. Zufall prägt vieles beim innovativen Handeln, Notwendigkeit die erst nachträglich erkennbare Ordnung, die sich „hinter dem Rücken“ der Akteure einstellt.

Nichts kommt von selbst. Und nur wenig ist von Dauer.
Willy Brandt

Was zählt? Akteure und Kontexte sind unerlässlich zur Erklärung, aber sie stehen nicht im Mittelpunkt einer spezifischeren Analyse des Innovationsprozesses. Ich habe keine allgemeine Theorie sozialer oder politischer Innovationen. So braucht es einen Erklärungsrahmen, durch den einige – möglichst wenige – Faktoren mit Einfluss auf Innovation hervorgehoben werden. Der allgemeinste, hier angesprochene Rahmen besteht aus *Akteuren* (meist noch schwach strukturierten Kollektivakteuren) und *Kontexten*, zu denen andere Akteure ebenso wie Strukturen gehören. Akteure und Kontexte werden hier meist in die Darstellung der Fälle ohne gesonderte Systematisierung eingebaut. So wird Raum geschaffen für die drei Einflussfaktoren Leistungen, Vorstellungen, Macht.

Rahmenbedingungen – im Bezugsrahmen in Klammern gesetzt – verweisen auf systemische Eigenschaften, die durch alles hindurchgreifen, also zugleich grundlegend und unspezifisch sind (s. Abb. 6.1). Ich spreche die Rahmenbedingungen bei den Einzelfällen in der Regel nicht an. Man müsste sich wiederholen, da die meisten Innovationen im Zeitraum von circa 150 Jahren liegen, in der Schneise von früher und sich entwickelnder Moderne. Die Innovationen sind eingebettet in einen Prozess der Modernisierung, bei dem Differenzierung als ein durch erfinderische Akteure geschaffenes, grundlegendes Strukturmerkmal moderner Gesellschaften verstanden wird. Renate Mayntz hat für die handlungstheoretische Aufschließung sozialer Differenzierung, diesseits funktionalistischer Interpretationen, den entscheidenden Impuls gegeben. Durch Mobilisierung, Rationalisierung, Organisierung (das heißt Aufbau von Organisationsfähigkeit unabhängig vom Regierungszentrum) werden Bedingungen für moderne Demokratie erst hergestellt.

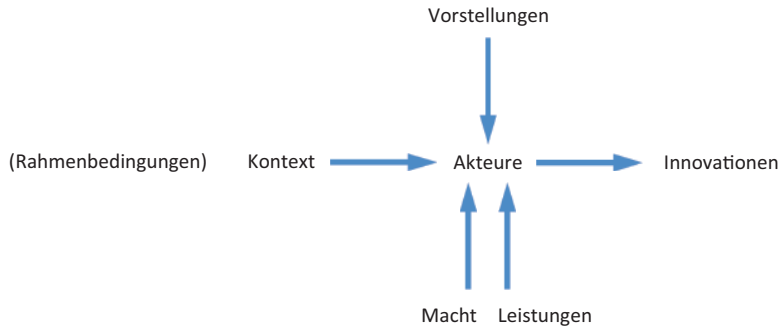


Abb. 6.1 Bezugsrahmen: Erklärung politischer Innovationen. (Quelle: eigene Darstellung)

Demokratie ist im modernen Flächenstaat mit Massenbevölkerung aber nur durch interne Differenzierung möglich.

Die einzelnen Demokratieelemente verändern in Europa den klassischen monarchisch-administrativen Komplex so lange, bis das Ganze Demokratie genannt werden kann.

Akteure

Individuelle Akteure haben auch im Innovationsprozess ihre Bedeutung, obwohl eine politische, im Unterschied zu einer technischen Innovation nicht einer einzelnen Person zugeschrieben werden kann. Individuelle Akteure treten als Initiatoren, Ideengeber, Organisatoren, „Macher“ auf. Wichtiger aber sind kollektive Akteure. Sie sind in zwei Formen relevant. Diffuser, aber doch kollektiv sind sie Mitentwickler oder Unterstützer bei der Durchsetzung einer Innovation. Durch einige Innovationen werden kollektive Akteure aber erst geschaffen und dann institutionalisiert (korporative Akteure). Soziale Bewegung ist die Zwischenform eines halb strukturierten, quasi-institutionalisierten Kollektivakteurs.

Parlamentarische Opposition zum Beispiel ist die kreative Erfindung, die stark mit einer Einzelperson als Ideengeber verbunden war (Bolingbroke), die nicht ohne Sammlung von Unterstützung bei verschiedenen Kategorien von „Outs“ bzw. am Regierungsprozess nicht Beteiligten möglich gewesen wäre und dann einen korporativen Akteur mit bestimmten Erwartungen, Rechten und Pflichten geschaffen hat. Für Parlamentarische Regierung, Parteien und Fraktionen gilt ähnliches.

Im Zusammenhang institutioneller Demokratieinnovationen sind kollektive Akteure spezifische Produkte, nicht Produzenten von sozialem Wandel. Eine Theorie kollektiver Akteure bildet sich erst, nachdem sie fester Bestandteil moderner Gesellschaft geworden sind und sie gehen von dieser modernen Selbstverständlichkeit aus. Wir beginnen mit einer Perspektive, in der verstetigte Kollektivakteure noch das Unwahrscheinliche sind.

Die Überlegenheit von kollektivem gegenüber nur individuellem Handeln, die Vorteile von freiwilligem Gruppenhandeln und von Organisation müssen erst noch gelernt

werden. Auch muss die jahrtausendealte Verfemung von Bewegungen und Parteien durchbrochen werden – das ist Sache von Jahrhunderten. Die Kollektivakteure des intermediären Systems – Vereinigungen, Bewegungen, Parteien, Fraktionen, Opposition, Linke und Rechte – sind Vehikel einer Demokratisierung von unten und das Substrat eines Theoretisierens über kollektives Handeln.

Wir nähern uns in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts dem Ende der *kollektiven Episode* als dominantem Handlungsmuster einer Politik von unten. Wir erleben den Beginn des *kontinuierlichen* Kollektivakteurs. Alles ist noch zu klären: Wie verhalten sich Vertreterhandeln, Mitentscheidungsinteressen, Angebotseffizienz, Disziplin und Kontrolle zueinander? Wie viel Autonomie behalten Individuum und Kleingruppe im großen, mehrstufigen Kollektiv? Wie entwickeln sich neue Systeme von Konkurrenz und Kooperation?

Statt der vorgegebenen Autorität und Legitimität fürstlicher Gewalt baut Demokratie Leistungsrollen in Bezug auf Großgruppen auf. Führer, Aktive, Mitglieder – welchen Anteil haben sie an Formierung, Mobilisierung, Steuerung kollektiver Akteure? Wichtig zur Abgrenzung und Identifikation von Kollektivakteuren sind: Namen, Begriffe (z. B. „Partei“), Symbole (z. B. Farben, Abzeichen), Werte (z. B. „*liberté, égalité, fraternité*“), Etikettierungen und Selbstzuordnungen (z. B. Links/Rechts), Führer (insbesondere charismatische Führer) und so weiter.

Kontext

Beim situativen Kontext sind die Begrenztheit der Bedingungen und die „Vordergründigkeit“ des Ziels wichtig, wobei die systemische Innovationsrelevanz nicht bewusst ist. „Ziel“ war nicht die Innovation im historischen, eigentlichen Sinne. Handlungen mit begrenzten, situativen Zielen erwiesen sich als Innovationen, die dazu beitrugen, Politik neu zu strukturieren. Informativ für den Innovationsprozess ist immer die Durchsetzung gegenüber zu der Zeit verfügbaren, aber scheiternden Variationen.

„Kontext“ wird hier enger gefasst als „Rahmen“. Beim rahmenden Kontext darf man nicht zu hoch und zu umfassend ansetzen, wenn man die einzelne Innovation im Blick hat. Rahmenbedingungen muss man breiter fassen, wenn man den Hintergrund *aller* Innovationen beleuchten will. Modernisierung erklärt alle Innovationen, aber keine einzelne von ihnen. Die zentralen Komponenten des Erklärungsansatzes sind Vorstellungen, Macht und Leistungen.

Vorstellungen

Vorstellungen sind ein Sammelbegriff für Bewusstseinsinhalte der verschiedensten Art. Sie können sich auf Realität oder Gedachtes, Empirisches oder Normatives, Konkretes oder Abstraktes, Gegenwärtiges, Vergangenes oder Zukünftiges beziehen. In der Politik wichtige „Kollektivgebilde“ (wie Staat, Parlament, Partei) sind „Vorstellungen von etwas teils Seiendem, teils Geltensollendem in den Köpfen realer Menschen (...), an denen sich deren Handeln orientiert.“ Sie haben, schreibt Max Weber, „als solche eine ganz gewaltige, oft geradezu beherrschende, kausale Bedeutung für die Art des Ablaufs

des Handelns der realen Menschen“. Dies gelte vor allem für Vorstellungen „von etwas Gelten- (oder auch: Nicht-Gelten-)Sollendem.“¹

„Vorstellungen“ gehören, wie zum Beispiel Motive oder Ziele, zur inneren Seite, „Realität“, wie zum Beispiel Ressourcen oder Machtverhältnisse, zur äußeren Seite von Politik.

Vorstellungen können durch Beschreibung, Erklärung, normative Erwartungen bei der Klärung helfen. Grundlegend aber bleiben sie ambivalent zwischen Bremse und Störfaktor einerseits, Triebkraft oder Verstärker andererseits. Auch die Kernelemente moderner Demokratie (z. B. Repräsentation, egalitäre Partizipation, organisierter Konflikt) hatten auf der Vorstellungsebene im Ganzen gesehen (und in den verschiedenen Entwicklungspfaden noch einmal unterschiedlich) mehr mit Widerständen als mit vorantreibenden Faktoren zu rechnen. Soziale Bewegung, Partei, Fraktion, Parlamentarische Opposition, allgemeines und gleiches Wahlrecht – gegen wie viele Einwände, Befürchtungen, Warnungen mussten sie durchgesetzt werden! Einfache Dinge zu denken, wie zum Beispiel die Fraktion in einem modernen Parlament, ist gar nicht so einfach. Immer läuft eine Welt von Vorstellungen mit, vorantreibend (dann werden sie meist positiv „Ideen“ genannt) oder als ein „altes Denken“, das sich allenfalls nachträglich überzeugen lässt. Hier werden, ohne dass es abschließend wäre, politische Weltsicht, Semantik, Idee, Theorie, Kultur unterschieden.

Politische Weltsicht

Dabei geht es um „Weltsicht“, „Weltbild“, „Weltanschauung“ – Bilder der Welt also, wie sie ist, wie sie war oder wie sie sein soll. Mit welchen Ausformungen auch immer existieren solche Vorstellungen als breit geteilte, im politischen Alltag präsente Annahmen, Denkhorizonte, Deutungen, als eingespielte traditionale, konventionelle oder auch rational begründete Sichtweisen. Sie können „oben“ und „unten“ verbreitet sein. Wichtiger allerdings ist, welche Grundvorstellungen in den oberen Gesellschaftsschichten kursieren, weil die Dynamik der Innovationen vor allem dort ihren Sitz hat. Die Welt durch den Rahmen von monarchischem Gottesgnadentum, Absolutismus, Ständegesellschaft, Civil society oder Liberalismus zu sehen, eröffnet völlig unterschiedliche Denk- und Handlungsfelder. Neue Institutionen mögen dazu passen oder unverträglich sein.

Ein erster Blick zeigt, dass tragfähige Institutionen moderner Demokratie nicht im Rahmen einer „Weltanschauung“ oder ausgearbeiteten „Ideologie“ erfunden wurden. Der Liberalismus greift auf vorhandene Institutionen wie das Parlament zu, die vor seiner Zeit entfaltet waren, eignet sie sich an, interpretiert und thematisiert sie auf seine Weise. Konservatismus stiftet keine institutionellen Innovationen der Demokratie. Die späteren, im Sozialismus/Kommunismus stark gemachten Institutionen, wie vor allem Räte, bewähren sich nicht als Alternativen zum demokratischen Parlament.

¹Weber 1976, Bd. 1, S. 7.

Politische Semantik

Begriffe können deskriptiv, präskriptiv, ordnend, zuordnend sein. Sie wirken als sprachliche Etiketten, die in Innovationsprozessen wichtig sind. Sobald die Sache einen Namen hat, ist sie eine andere. Sie ist stützend, wenn sich ein Begriff von der Sache gebildet, er einen modernen Gehalt hat und am Schluss auch demokratisch aufgeladen ist. Die Begriffsgeschichte moderner Demokratieinstitutionen geht der Erfindung nicht voran, sie folgt ihr nach. Häufig blockieren ältere Bedeutungen den Begriff und müssen umgewandelt werden: durch Modernisierung und Demokratisierung.

Einige wenige Begriffe haben eine vormoderne Herkunft, müssen also modernisiert werden (z. B. Parlament, Wahl, Partei). Andere Begriffe sind auf modernem Hintergrund entstanden, müssen aber noch ihren demokratischen Akzent bekommen (beispielsweise Parlamentarische Opposition oder „allgemeines“ Wahlrecht – bis es für alle, nicht zuletzt für Frauen und Männer gilt). Wieder andere Begriffe sind als politische zugleich modern und demokratisch, bauen aber auf früheren unpolitischen Bedeutungen auf, zum Beispiel „Rechts“, das den Gegenbegriff „Links“ erhält und zusammen mit ihm politisiert wird. Die positive und zeitgemäße, vor allem demokratische Aufladung hilft der Legitimierung der neuen Politikform – so zum Beispiel die allmähliche Entwicklung eines positiven Partei- aus dem immer pejorativen Faktionsbegriff.

Politische Begriffe dienen der Orientierung und Kommunikation, aber auch der Identitätsbildung oder der Fokussierung von Konflikten gerade in den Durchsetzungskämpfen moderner Demokratieinstitutionen.

An moderner Demokratie wurde lange Zeit gebastelt, ohne einen Begriff von Demokratie zu haben, da die alte Demokratievorstellung unter modernen Bedingungen als unrealisierbar (und unerwünscht!) galt und der Begriff deshalb außer Gebrauch kam. „Republik“ knüpfte an andere Traditionen an und entwickelte sich dann doch zu „repräsentativer Demokratie“, ein Begriff, über den sich die Vereinbarkeit von Demokratie und moderner Gesellschaft eröffnete.

Politische Idee

Bei „Idee“ muss einem – oder mehreren, die durch ein Problem herausgefordert sind – etwas einfallen. Zum Beispiel die große Idee von Repräsentation in der Politik, dessen „Erdenker“ sich im Nebel mittelalterlicher Geschichte verlieren. Oder die kleine Idee, dass vom König geladene niedere Adlige sich bei Steuerberatungen zu den Bürgerlichen setzen. Beides war grundlegend für die spätere Erfindung eines modernen Parlaments.

„Idee“ ist nicht per se Ideologie oder Theorie. Diese können darauf aufbauen. In der Idee aber steckt ein gedankliches Erfindungsmoment. Ein Versuch, ein Entwurf, das Denken einer (neuen) Möglichkeit. Ideen sind auch nahe bei den Alltagstheorien, die politische Akteure sich bilden müssen, um in einer tragfähig konstruierten Welt operationsfähig zu sein.

Das Neue tritt nicht als eine Gesamtalternative auf, sondern entwickelt sich stückwerkartig. Erst wenn man das Gebäude kennt, weiß man, was „Bausteine“ des Hauses waren. Idee ist nicht notwendigerweise Begriff oder gar Theorie. Das für möglich oder

wünschenswert Gehaltene ist eher eine Richtungsmarkierung, in der man sich bewegen will. Ideen, die häufig in der kleinen Münze des politischen Alltags moderne Politik und Demokratie auf den Weg gebracht haben, sind zum Beispiel Repräsentation, Gleichheit, Beteiligung, Organisation, Differenzierung.

Politische Theorie

Bei Theorie geht es um eine elaborierte Systematisierung, die auf Deutung, Erklärung, normativen Entwurf zielt. Gesucht wird die Passung zwischen politischer Theorie und politischer Praxis. Theorie ist sehr häufig arm an vertiefender Analyse oder Projektion von Praxisformen. Soziale Bewegung, Politische Vereinigung, Parlamentarische Opposition, Partei, Öffentlichkeit, Wahl, Ideologie – viele Praxisformen waren nicht Haupt-, noch nicht einmal Nebenthema politischer Theorie. Die allgemeine Theorie bringt mehr Reputation, ist mit den Mitteln von Intellektuellen und Wissenschaftlern leichter zu entwickeln als eine vertiefende Reflexion von Praxisformen. Rousseau und Marx blieben Antworten anleitender Praxis schuldig und auch Montesquieu und Locke bewegten sich, von der Praxis aus gesehen, noch auf einer sehr allgemeinen Aussageebene.

Aufschließend ist die Unterscheidung: Theorie *vor*, während, nach der Praxis. Hier- von hängt ab, ob und wie Theorie in den Erfindungsprozess eingreifen kann.

Eine *vor* der Praxis entwickelte Theorie – angenommen, sie wäre bekannt und verbreitet – hätte eine große Chance, die Innovation zu beeinflussen. Nun waren die Diffusionsbedingungen für Theorieangebote damals, wegen Verbreitungskanälen, Alphabetisierungsgrad, Begrenztheit intellektueller Communities eher ungünstig, um die politischen Aktiven wirklich zu erreichen. Grundlegender war aber die Schwierigkeit, institutionelle Praxis vorausdenken und *ex ante* zu präzisieren.

Theorie *während* der Praxis verschafft Chancen größerer Praxisnähe. Dabei geht es um Verstärken, Präzisieren, Zu Ende denken. Dazu gehört die Bereitschaft, sich als Intellektueller die Hände schmutzig zu machen. Statusprobleme der zwischen den Stühlen von Theorie und Praxis Arbeitenden spielen ihre Rolle – mit dem Background der je eigenen Community, bestimmt durch unterschiedliche Funktionen und Werte. Der „organische Intellektuelle“ war noch nicht erfunden und auch er war eher Mit- und Vorausdenker in Sachen Ideologie, seltener von Institutionen.

Nach der Praxis beginnt die große Stunde der Theorie. Verstehen und systematisieren, ordnen und einordnen. Beim „Nachhersagen“ (Charles Tilly) sind Theoretiker immer besser als beim Vorhersagen, besser als bei professioneller Zeitgenossenschaft, besser auch als bei praktischer Vernunft.

Politische Kultur

Mentalitäten, Denkstile, grundlegende Einstellungen sind in unterschiedliche Politische Kulturen eingebettet, die mehr oder weniger alle Akteure teilen. So zum Beispiel die Unterscheidung pragmatische versus ideologische Politische Kultur oder Input- vs. Output-Orientierung als ein politisch-kulturelles Grundmuster. Politische Kultur liegt quer zu „Weltsichten“ und ist grundlegender.

Macht

Auch Innovationen kommen nicht auf den leisen Schwingen von Ideen in die Welt. Immer ist Macht im Spiel, mal mehr, mal weniger. Man braucht schon Macht, um eine neue parlamentarische Sitzordnung durchzusetzen. Man braucht sehr viel Macht, um das gleiche Wahlrecht für alle zu verankern. Das englische Unterhaus hat seine Autonomie in jahrhundertlangen Kämpfen gegen die Monarchie errungen. Je mehr Umverteilung von Macht, desto größer die Widerstände, die nur durch Macht überwunden werden können. Nicht immer war „Macht von unten“ erfolgreich, wie zum Beispiel bei Sozialer Bewegung oder auch bei der Verbreiterung von Wahlrecht. Häufig war „Macht von oben“ im Spiel, bei Umverteilungen von Rechten und Macht auf den Ebenen von Parlament und Regierung, aber auch noch bei der ersten Parteibildung und der Demokratisierung von Wahlen. Neue Institutionen hatten Gewinner und Verlierer – freiwillig verliert niemand.

Das Widerstreben, gegen das der eigene Wille mit Hilfe von Ressourcen durchgesetzt werden musste, war immer erkennbar. Alternativen, zum Beispiel eine frühe Demokratisierung des englischen Parlamentarismus durch die Levellers Mitte des 17. Jahrhunderts, scheiterten auch an einem Mangel an Macht. Die Macht der Idee hat ihre eigenen Gesetze, sie ist aber nicht von selbst stärker als die ideenlose Macht.

Leistungen

Historisch gesehen gab es eine doppelte Entwicklung. Einerseits von der einfachen Arbeitsteilung zu funktional ausdifferenzierten Teilsystemen. Andererseits die Umstellung von Herrschaft auf Leistung als Grundlage des politischen Systems.

Betrachtet man den König mit seiner minimalen Administration, mit Heer und Hof, ergänzt um Ständerversammlung und Gerichte, als politisches System im vor-modernen Europa, dann haben wir es bei moderner Demokratie mit einem enormen Ausdifferenzierungsschub des politischen Systems zu tun. Die Erarbeitung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Entscheidungen, auch heute Hauptmerkmal des politischen Systems, bleiben erhalten. Aber in diesen Prozess ist eine Vielzahl neuer Akteure und Institutionen involviert. Das Volk beteiligt sich durch Wahlen und Abstimmungen sowie durch Interventionen am Institutionensystem vorbei (z. B. Soziale Bewegung). Ein intermediäres System baut sich auf und differenziert sich aus den zunächst freiwilligen Vereinigungen in Parteien, Verbände aus. Das politische Entscheidungssystem koordiniert eine Vielzahl teilautonomer Institutionen. „Sinnhafte Spezialisierung“, die von den Akteuren verfolgt und von den Bürgern wahrgenommen wird, ist das Hauptmerkmal für die ausdifferenzierten Handlungsbereiche. „Verengung“, „Intensivierung“, „Abkopplung von Zusatzgesichtspunkten“ bestimmen Zweckverfolgung und Funktionserfüllung.² Das Parlament ist nicht zum Regieren da. Parteien machen, entgegen der Formel vom „Parteienstaat“, nicht den Staat, sondern durchdringen ihn. Die „Arbeiterverbrüderung“

²Alle Zitate bei Mayntz 1988.

von 1848 erfüllte noch eine Vielzahl lebensweltlicher Bedürfnisse, 20 Jahre später waren die Arbeiterparteien ausdifferenzierte politische Vermittlungsorganisationen, genau mit der Verengung (auf Wahlen, Öffentlichkeit, Parlament), Intensivierung und zunehmenden Abkopplung gemeinschaftlich-lebensweltlicher Zusatzerwartungen.

Umstellung von Herrschaft auf Leistung ist der Haupttrend auf dem Weg zu moderner Demokratie, aber er bleibt lange Zeit und latent auch heute ambivalent. Funktionale Spezialisierung kann für die Erbringung einer Leistung, aber auch für „die Realisierung eines anerkannten Selbstwertes“ verfolgt werden. Ein monarchisches Herrschaftssystem folgt – diesseits von Leistungskriterien – einer Selbstwert-Orientierung. Erbschaftsfolge ist auf Leistung nicht angewiesen. Unfehlbarkeit („*The king can do no wrong*“) mit oder ohne Gottesgnadentum entzieht sich jeder Richtungs- und Leistungskontrolle. Im Entstehungsprozess moderner Demokratie war es möglich, einer Selbstwertorientierung des Monarchen eine Selbstwertorientierung des Volkes gegenüber zu stellen. Die maximale Verfolgung des Volkswillens – der als tugendhaft, vernünftig, eindeutig, als für sich genommen demokratisch überhöht wurde – war dann, ungeachtet der Erfüllung wichtiger Leistungserwartungen, das Gegenbild zur monarchischen Selbstwertorientierung.

Dies ist im identitär-partizipatorischen Entwicklungspfad Frankreichs nach 1789 der – schwierige – Weg zur modernen Demokratie. In England lief die Entwicklung anders. Repräsentation war seit dem Beginn an die Funktion der Interessenvertretung geknüpft. Steuern gegen Beteiligung, ohne parlamentarische Beteiligung keine Steuermittel für Kriege – das ist eine frühe Form wechselseitiger Leistungserwartung. Duvergers Metapher vom englischen Parlament als „trojanischem Pferd“ innerhalb eines, wie er sagt, aristo-monarchischen Herrschaftssystems mit überwiegend traditionaler Selbstwertlegitimation, zeigt das Parlament – ebenso wie mit der internen Gleichheitsmaxime – als frühen Vorläufer moderner Entwicklung, an die viel spätere Demokratisierungsbemühungen anknüpfen konnten. Auch bei der Innovation Parlamentarischer Regierung spielte das Prinzip von Leistung und Gegenleistung eine Rolle: Am Anfang erhielten Abgeordnete Geld dafür, dass sie die Regierung unterstützten.

Eine allein auf Selbstwertorientierung aufgebaute moderne Demokratie ist nicht tragfähig. Für demokratische Politik bleibt eine Doppelstellung zwischen Leistung und Selbstwert typisch, mit der Dominanz von Leistung. Partizipation beispielsweise hat einen instrumentellen Aspekt der Interessenvertretung und eine expressive Dimension der Selbstbestimmung. Während ein Handeln mit Bezug auf Selbstbestimmung oder republikanische Beteiligungstugend seinen Wert in sich selbst trägt und durch Stellvertreter nicht ersetzt werden kann, ist Interessenvertretung für andere auch als spezialisierte Leistung zu organisieren. Diesen Doppelbezug auf Leistung und Selbstwert gilt es bei demokratischen Innovationen im Auge zu behalten. Weil der Trend auf eine Umstellung von Selbstwert auf Leistung hinausläuft, steht im Erklärungsmodell: „Leistungen“.

Spitzt man die fördernden Bedingungen noch einmal zu, lässt sich sagen, dass Innovationen umso wahrscheinlicher sind,

- je stärker die symbolische Evidenz und je mehr ideelle Anschlussfähigkeit (Vorstellung),
- je stärker die stützende Machtkonstellation (Macht),
- je relevanter Leistung bzw. Leistungspotential (Leistung),
- je stärker das Modernisierungspotential der Gesellschaft,
- je fortgeschrittener der Entwicklungsgrad kollektiver Akteure.

Pfade: Nichts als Sonderwege

7

Was man sich selber erfinden muss, lässt im Verstand die Bahn zurück, die auch bei einer anderen Gelegenheit gebraucht werden kann.

Georg Christoph Lichtenberg

„Pfade“ gehörten nicht zum ursprünglichen Konzept dieser Arbeit – sie haben sich aufgedrängt, als die meisten Fallanalysen schon vorlagen. Es zeigte sich ein Muster, bei dem die Innovationen, die die Großstaatenpioniere Großbritannien, USA, Frankreich zur Erfindung moderner Demokratie beigetragen hatten, auch Grundbausteine ihrer Entwicklungswege waren.

Deutlich ist die Vorreiterrolle Großbritanniens im Innovationsprozess der *Parlamentarisierung* (Parlament, Parlamentarische Regierung, Parlamentarische Opposition): Parlamentarisierung vor Demokratisierung.

Die *institutionelle Demokratisierung* zeigt die USA vorne. Wahl (Wahlkampf, Wahlkonkurrenz, Wahlparteien, Polarisierung, Machtwechsel) und Wahlrecht (früher Beginn, später Abschluss), Parteien, demokratischer Bundesstaat (hohe Autonomie und Einflussrechte der föderativen Einheiten): Demokratisierung für angebbare Zwecke.

Antagonistische Demokratisierung verweist auf den revolutionären Kontext Frankreichs (Soziale Bewegung, modernes Aktionsrepertoire, Links/Rechts, Ideologie, allgemeines Männerwahlrecht, Volksabstimmung): Demokratisierung „gegen“.

Aufschließend sind also vor allem Entwicklungspfade der Vorreiter moderner Demokratiegeschichte, innerhalb derer es zu Innovationen kommt, die zu diesem Pfad passen, möglicherweise sogar typisch für ihn sind. Die USA bauen auf Großbritannien auf und treiben dort begonnene Innovationen in einem von Monarchie und Adel freien Handlungsraum voran. Frankreich geht, trotz Überschneidungen in den Wertorientierungen mit den USA (z. B. Menschenrechte), einen anderen Weg: Die Demokratieakteure müssen sich unmittelbar mit einem absolutistischen Regime auseinandersetzen, ohne

Einübung in vordemokratischen Institutionen, die demokratisch hätten weiterentwickelt werden können wie Parlament und Wahlen.

Großbritannien und Frankreich, die beiden Länder mit dem größten Kontrast, hatten bei ihren Demokratieinnovationen unterschiedliche Ausgangs- und Ansatzpunkte. Die Engländer arbeiteten am Erfindungspol regierungsbezogenes Parlament. Die Franzosen begannen am anderen Ende: Volkssouveränität, Massenbeteiligung, Herrschaft eines einheitlichen Volkswillens. In der Logik des englischen Pfades lagen Repräsentation, freies Mandat, Parlamentsautonomie, Zwei-Kammer-System, Gewaltenteilung, Parlamentarische Regierung und Parlamentarische Opposition. Zur Logik des französischen Pfades gehörten Soziale Bewegung und direkte Aktionsformen („Druck der Straße“), Links/Rechts, allgemeines Wahlrecht, Volksabstimmung, Versammlungsregime, imperatives Mandat (z. B. durch revolutionäre Klubs), schwache Exekutive, Ein-Kammer-System, Gewaltenvereinigung, „Einstimmigkeitslogik“ (Furet/Ozouf).

Englische und französische Entwicklungsprofile		
Regierungsorientiert-repräsentatives Pfadprofil Englands		
Umwandlung von Ständeversammlung in Parlament	Starke Zivilgesellschaft	
	Moderate Monarchie	
	Schwacher Staat	
Langer Weg von der Fürsten- über die Parlaments- bis zur ausbalancierten und beschränkten Volkssouveränität (mit Repräsentation und Gewaltenteilung). Schrittweise Institutionalisierung von Bürgerrechten. Stärke des Parlaments. Wahlpragmatismus: Konkurrenz statt Identität	Anschlüsse an bewährte Institutionen. Scheitern von Alternativen an Kreuzungen verstärkt die Pfadlogik	Theoriearmer, erfahrungszentrierter, pragmatischer Politikstil
Volksorientiert-identitäres Pfadprofil Frankreichs		
Revolutionäre Abschaffung der Ständeversammlung	Schwache Zivilgesellschaft	
	Exklusiver Absolutismus	
	Starker Staat	
Von der begrenzten zur unbegrenzt-identitären Volkssouveränität. Bewegungsrelevanz, ideologische Polarisierung, Anti-Pluralismus, plebiszitäre Orientierungen und Identitätssuche	Positive und negative Anschlüsse bei nicht tragfähigen Institutionen. Bekämpfung des eingeschlagenen Pfades	Theorieorientierter, erfahrungsarmer Denk- und Politikstil
	Lange unaufgelöster Antagonismus zwischen radikaldemokratischem und autoritär-plebiszitärem Entwicklungsweg	

Deutschland – wenn man hier nur einen Seitenblick darauf wirft – ist ein Nachzügler, mit Orientierungsproblemen: Wo soll es anschließen? Und: Bleibt noch etwas an Erfindungen, das es beisteuern könnte? *Organisierung der Demokratie* bringt die Organisationsfähigkeit der Deutschen zum Tragen (Parlamentsfraktionen; später auch Massen organisierende Parteien und Sozialbewegungen als „Massenpartei“ und „Massenbewegung“): Demokratisierung als Organisierung.

Solche Typisierung mag die Analyse der einzelnen Innovationen begleiten, vertieft wird sie am Ende, nach den Fallanalysen, im Abschn. 22.2.

Pfadanalyse ist für die historische Politikwissenschaft nichts prinzipiell Neues. Sie bringt einen kleinen Systematisierungsvorteil aus drei Gründen:

- a. Man muss die Analyse auf ein Merkmal bzw. einen engeren Handlungsbereich begrenzen. Merkmal bzw. Handlungsbereich können eine Politik (z. B. Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat), eine einzelne Institution (z. B. Volksgesetzgebung in Deutschland) oder eine institutionelle Sequenz sein, wie hier, wo nach der Abfolge demokratischer Institutionen bis hin zu demokratischen Systemen gefragt wird. Nur was zu Demokratie führt, wird relevant, und das ist natürlich nicht alles, was ein Land ausmacht. Und nur Institutionen stehen im Vordergrund, wobei sich das Erklärungspotential damit sicherlich nicht erschöpft. Politische Institutionen scheinen besonders geeignet, weil vor allem politische Eliten als Machttakteure, deren Interessen mit Institutionen eng verknüpft sind, auch in historisch beeinflussten Vorstellungswelten leben sowie als Verfassungs- und Gesetzgeber in besonderer Weise für die Leistungsfähigkeit von Institutionen verantwortlich sind. Deshalb erschien es sinnvoll, sich einmal auf diese Spur zu fokussieren.
- b. Ein Startpunkt mit besonderer, langfristiger Prägekraft muss fixiert werden. Die Pfadentwicklung beginnt nicht, wenn ein politischer Philosoph eine Idee hat. Sie beginnt mit verdichteter, folgenreicher Praxis. Die Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb eines einmal eingeschlagenen Pfades müssen präzisiert, sie müssen für positive wie für negative Anschlüsse sowie für Kreuzungen mit alternativen Optionen offen gehalten werden.

In historischen Prozessen sind Startpunkte immer anfechtbar. Alles hat eine Vorgeschichte und auch, wann die beginnt, bleibt kontrovers. Diesem methodologischen Dilemma entgeht man auch hier nicht. Aber der Mut zur Entscheidung für einen Ausgangspunkt kann belohnt werden, wenn die weitere Entwicklung stärker durch die Ausgangskonstellation strukturiert erscheint als diese durch vorherige Entwicklung. Es gibt allerdings bei der Entwicklung moderner Demokratieinstitutionen Fälle, wo die (vormoderne) Entwicklung Verständnis für die späteren demokratischen Institutionen aufschließt, zum Beispiel bei Parlament oder Wahlen. Dann machen wir auch hier den Schritt zu „Vorgeschichte“.

Innovationen stehen am Anfang von Pfaden, die zu moderner Demokratie führen, und sie haben nachhaltigen Einfluss auf die Entwicklung innerhalb dieser Pfade. Wie verhält man sich zu einer „grundlegenden“ Anfangskonstellation? Man bezieht sich auf

sie, schließt sich an. Es gibt zwei Formen von Anschlüssen: positive und negative. Es wäre eine Einseitigkeit der Pfad-Debatte, nur die positiven Anschlüsse, die Weiterentwicklung, zu sehen. Grundlegende Innovationen, die auf eine Startkonstellation eine bestimmte Antwort geben, können durch Negation bekämpft werden. Beispielsweise können Akteure die Soziale Bewegung, mit der die Französische Revolution begann, noch positiv erlebt haben, dann aber erschrocken und ablehnend gewesen sein über das, was die radikalisierte Dynamik daraus gemacht hat, und sie für ein Grundübel halten. Frankreich ist ein Beispiel, wo positive und negative Anschlüsse auf die Anfangsjahre sich mehr als ein Jahrhundert lang bekämpft und als dominante Mächte abgelöst haben. Ein fragwürdiger Start kann in langfristigen Konsequenzen fragwürdig sein. Dabei hat kein Lager die Kraft zum Pfadwechsel, der – zum Beispiel bei einer Kreuzung – eine anerkannte neue Anfangskonstellation voraussetzt.

- c. „Kontinuitäten“, „Traditionen“, „Prägungen“ müssen erklärt, mindestens plausibel gemacht werden. Ebenso das Scheitern grundlegender Alternativen. Im Rahmen der Pfadanalyse hat es immer den Versuch zur Erklärung pfadabhängigen Verhaltens gegeben. Historische Politikwissenschaft wird dabei über das Motiv individueller Kostenkalküle hinausgehen, sich von vornherein multifaktoriell und nicht-deterministisch orientieren sowie kollektiven Akteuren einen hohen Stellenwert einräumen. Wie erklärt sich der Pfad? Innovationen und ihre Abfolge können dazu beitragen, Entwicklungspfade als abhängige Variable mindestens plausibel zu machen.

Wie viel erklärt der Pfad? Entwicklungspfade wirken auch als unabhängige Variable, und in dieser Hinsicht sind sie hier wichtig. Bei der Erklärung der einzelnen Innovationen, die den Kern der Arbeit bilden, können Pfad- und Situationserklärung zusammenwirken. Die Pfade liefern eine Rahmenerklärung, sofern sie Vorteile aus Anschlusshandlungen, die der Startkonstellation und weiteren Pfadstrukturen folgen, plausibel machen können. Die Fallanalyse trägt durch die Situationserklärung den größeren Teil der Erklärungslast. Pfade liefern den Hintergrund, Situationen den Vordergrund des Innovationshandelns. Vom Pfad alleine kommt man nicht auf anschließende Innovationen. Situative Innovationen erhalten auf dem Hintergrund von Pfaden zusätzliche Plausibilität.

Die Erklärungen der Innovationsfälle aus der Situation heraus sowie aus den Anteilen, die auf eine Passung zum Pfad zurückgeführt werden, haben einen einheitlichen Bezugsrahmen: Vorstellung, Macht, Leistung. Mit dem Unterschied, dass Leistungen bei längerfristiger Pfadentwicklung besser erkennbar sind, Macht situativ Durchsetzungsmacht, längerfristig eher Interesse an Erhaltung etablierter Machtpositionen bedeutet und Vorstellungen durch nachfolgende Reflexion Präzision und Gewicht bekommen können.

Hier wird bei der Pfadanalyse eine Begrifflichkeit angewendet, die für historisch-politische Zwecke ausreicht:

Startkonstellation. Sie markiert zugleich Wegöffnung und Weichenstellung. In der Startkonstellation ist der besondere Gang der Demokratie in den Pionierländern angelegt. Der Schlüssel für die Pfade Englands und Frankreichs heißt: Strukturierung vor Egalisierung oder Egalisierung vor Strukturierung.

Revision. Sie markiert, wenn sie auftritt, die unmittelbare, zeitlich frühe Anfechtung und Eliminierung der Startkonstellation, den Versuch eines Neustarts also. Zu einem späteren Zeitpunkt wird über fundamentale Alternativen auf Kreuzungen entschieden.

Anschluss. Markante Handlungen im Sinne eines positiven Anschließens an zuvor entstandene Ausgangsbedingungen. Im allgemeinen Sinne ist vieles „Anschluss“ und wird hier nicht gesondert ausgewiesen, aber gerade auch im Kontrast zu Revision bzw. negativem Anschluss macht positiver Anschluss einen markanten Unterschied.

Wegmarkierung. Es hilft beim Zurechtfinden, wenn der Weg durch Namen markiert ist. Die politische Semantik der Institutionen hilft bei Wiedererkennung, Verstärkung.

Meilenstein. Meilensteine können bei der historischen Pfadanalyse dazu dienen, „anschließende“ institutionelle Innovationen hervorzuheben, die für die weitere Entwicklung des Pfades von besonderer Bedeutung sind. Die grundlegenden Innovationen werden hier nicht als Meilensteine behandelt – obwohl sie es in erweiterter Perspektive natürlich sein können.

Kreuzung. An ihr entscheidet sich, ob es zum Pfadwechsel oder zur Fortsetzung des Hauptwegs kommt. Wenn das Festhalten am Hauptweg sich durchsetzt, sind vielfältige Formen von Lernen möglich: Begrenzte Neuorientierung, Reform, aber auch anti-revolutionäre oder reformfeindliche Abwehrhaltungen.

Gabelung. Unterhalb der Dramatik von Kreuzungen kann es Gabelungen geben. Dabei kommt es zu Auffächerungen des Hauptwegs, die in Sackgassen ebenso münden können wie in qualitativ verbesserten Fortsetzungen, die später wieder im Hauptweg zusammengeführt werden mögen.

Pfadende. Da langfristigen historischen Pfaden kein Plan und schon gar kein Masterplan zugrunde liegen, geht es dabei nicht um die Erreichung eines „Ziels“. Eher handelt es sich um vorläufige oder dauerhafte Stabilisierung eines Pfades, wenn keine grundlegende, strukturelle Innovation hinzukommt. Bei aller Neigung, prinzipiell in Offenheit zu denken, muss auch dies für möglich gehalten werden.

Ein besonderer Fall ist die „fortsetzende“ Pfadentwicklung, wobei Innovationen des „Mutterlandes“ in einem anderen Kontext zwar fortgesetzt und fortentwickelt werden, aber unter Anpassung an die neuen Verhältnisse. Das demokratische Pionierland USA ist dafür das prominenteste Beispiel, aber auch in Neuseeland, als Randstaat des britischen Empire, wo das Frauenwahlrecht erfunden wurde, war ein solches Muster möglich.

Was ist bei dem so umrissenen Vorgehen besonders für die Pfadanalyse? Vor allem, dass man durch die Innovationsfälle zur Konstruktion der unterschiedlichen Entwicklungspfade kommt. Innovationen zeigen, was einem Land wichtig ist, worin eine besondere Herausforderung besteht, was in einer bestimmten Konstellation möglich und nötig ist, worin man glaubt, stark zu sein. Soweit sie an vorangehende Innovationen anschließen, kann von pfadabhängiger Innovation gesprochen werden, einer Erfindung, die durch vorhergehende Innovation möglich wurde. Sie zeigen die – positive oder negative – Prägekraft vorhergehender Innovationen. Man kann immer wieder gegen die Grundinnovationen anrennen, die in der Startkonstellation gemacht wurden, wie es in Frankreich Monarchen, Royalisten, Katholische Kirche, Adel und Großbürgertum jahrzehntelang getan haben. Das

für sich genommen verhindert eine kontinuierliche, schrittweise, positiv anschließende Entwicklung.

Was lässt sich hier schon, als Thesen, mitnehmen?

- Institutionelle Innovationen konstituieren und „pflastern“ die Pfade der demokratischen Pionier-Staaten.
- Startkonstellation und anschließende Innovationen prägen den Pfad nachhaltig.
- Die Innovationen sind durch Handlungslogik untereinander verbunden.
- Negative Anschlüsse können in der Politik eine große Rolle spielen und zu einer längeren Geschichte sich bekämpfender positiver und negativer Anschlüsse führen.
- Was immer bei Kreuzungen an Strukturreform möglich ist, Pfadwechsel sind das Unwahrscheinliche.

System: *Eine Demokratie mit vielen Gesichtern*

8

Wenn das Volk Herrscher sein will, wer bleibt dann zum Beherrschtwerden?

John Cotton

Innovationsphasen und Systembildung

System war später als Handlung. Als die ersten demokratierelevanten Handlungen stattfanden, wusste man noch nicht, dass sie sehr viel später zu einem „System“ Demokratie führen würden. Aus heutiger Sicht lässt sich sagen, was zu Demokratie gehört und damit auch Zeiten fixieren, in denen die letzten Schritte auf dem Weg zu einem System von Demokratie getan wurden.

Ein grober zeitlicher Überblick umfasst Innovationsphasen und Etappen, in denen einzelne Formelemente zu einem „System“ moderner Demokratie zusammengefügt wurden:

1689–1899 *Erfindung zentraler Formelemente moderner Demokratie*

1689–1848 Hauptphase in den westlichen Großstaaten (Frankreich, Großbritannien, USA). 1849–1900 weitere, ergänzende Innovationen in Kleinstaaten.

1918– *Verfügbarkeit von Bauweise-Knowhow und Demokratierépertoire*

1945– *Standardisierung eines demokratischen Systemwissens*

Einzelinnovationen wandern später in ein System ein, mit unabdingbaren und variablen Elementen. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts ist ein solches Systemwissen grundsätzlich vorhanden und verbreitet sich allmählich. Es gibt noch viele Abweichungen bzw. Besonderheiten. Zum Beispiel hat Frankreich nach wie vor massive Probleme mit Parteien, Fraktionen, Parlamentarischer Regierung und Opposition, Deutschland unter anderem mit Parlamentarischer Regierung und Opposition, demokratischem Wahlrecht

(Preußen und Reich!), fast alle hinsichtlich eines allgemeinen, gleichen Wahlrechts, insbesondere des Frauenwahlrechts, sowie von Volksabstimmungen und Verhältniswahl.

Erst nach 1918 kann von der Verfügbarkeit eines Bauweise-Knowhows und, bei den variablen Teilen, von Demokratierépertoire gesprochen werden. Bei den neu gebildeten Staaten und bei Regimewechsel sind Ansätze systemischen Demokratiewissens erkennbar. Die Verfassungsgebung in post-monarchischen Staaten nach dem Ersten Weltkrieg wie Deutschland oder Österreich zum Beispiel ist Ausdruck wachsenden Bewusstseins freier Institutionenwahl. Das Werk von James Bryce war ein repräsentativer Ausdruck dieser Phase, für die auch die politischen Schriften von Max Weber stehen.

Hinterher und Länder überblickend, die sich für ihre innere, gar demokratische Entwicklung lange Zeit keineswegs positiv aufeinander bezogen oder in einem strikteren Sinne und als Staaten voneinander lernten, ist man klüger und kann Zusammenhänge herstellen, die damals nicht existierten. Heute sieht es wie eine einzige große Suchbewegung aus. Wie könnten die Menschen eine neue Rolle in der Politik gewinnen, nach jahrhundertelanger Abhängigkeit von monarchischer Obrigkeit? Die einen rangen dem König Parlamentarische Opposition ab. Die anderen versuchten ihm ihren Willen aufzuzwingen und stellten das Prinzip Bewegung gegen das Prinzip Herrschaft. Oder sie begannen mit einer neuen Volksvermessung: Links versus Rechts. Die Strukturierung der neuen Politik griff durch alle Versuche hindurch. Wie organisiert man Versammlungen, wie Parlamente und Wahlen? Wie verbindet man das aktivierte Volk mit Vertretern, ohne die man nicht auskommt? Parteien waren eine solche Innovation, und erst viel später erkannte man, dass sie kein Gegensatz zu Bewegungen, dass sie vereinbar mit Parlamentarischer Opposition, dass sie Träger von Links und Rechts werden konnten. Mehr noch: dass sie gebraucht wurden zur Stabilisierung organisierter Konflikte, in allen Bereichen, auf allen Ebenen.

Innovationen passten zum Entwicklungspfad der drei Innovationspioniere, in denen sie zunächst als singulär erschienen. Später gingen auch zunächst unverträgliche Erfindungen verschiedener Länder zusammen. Im großen Laboratorium der politischen Moderne entstand in ganz verschiedenen Ecken das Unterschiedlichste, aus damaliger Sicht ohne inneren Zusammenhang. Die Passform „moderne Demokratie“ stand am Ende eines sehr langen, sehr heterogenen, ziemlich unverbundenen Innovationsprozesses. Es wurde kein „System“ erfunden. Aber es wuchs zum System zusammen, was lange Zeit und scheinbar unaufhebbar nicht zusammen gehörte. Häufiger gab es Alternativen. Nie bestand fraglose Evidenz. Lange gab es keine Zielgröße „Demokratie“. Erst nachträglich wurden sie als System verstanden und orientierten auch erst dann als System. Man brauchte Vorstellungen moderner Demokratie, um zusammen zu denken, was eine neue Einheit geworden war. Leistungen und Macht schufen ein Fundament an Prinzipien, die sich über eine längere Zeit bewährt hatten.

Bausteine moderner Demokratie

Konzepte wie „Parlamentarisches Regierungssystem“, „Präsidentielles Regierungssystem“, „Direktorialsystem“ oder „Party Government“ sind nachträgliche Konstruktionen, Versuche,

auf den Begriff zu bringen, was sich entwickelt hat, so aber nicht beabsichtigt war. Auch spätere Varianten „kontrollierter Demokratie“¹ gehören dazu, nach Erfahrungen mit totalitären Systemen, die aus Demokratien hervorgegangen sind, wie in Deutschland, und beispielsweise unaufhebbare Grundrechte und Staatsziele, einflussreiches Verfassungsgericht und starken Föderalismus als Barrieren gegen einen sich demokratiefeindlich entwickelnden Volkswillen verstehen.

Von den *Grundwerten* und den *Prinzipien* war die Rede – sie sind essentiell für moderne Demokratie.² Eingrenzen lassen sich zudem die *Kerninstitutionen* moderner Demokratie. Sie müssen gegeben sein, wenn von einem System moderner Demokratie die Rede sein soll.

Erst bildet sich der parlamentarische Komplex aus: autonomes Parlament³, Parlamentarische Opposition, parlamentarisch verantwortliche Regierung, auf zivilgesellschaftlichem Feld entstehen Politische Vereinigungen. Wahlen entwickeln sich früh, brauchen aber Jahrhunderte, bis sie moderne, konkurrenzoffene Institutionen mit egalitärem Wahlrecht werden. Der Wahl-Komplex, über den sich wesentlich der Volkseinfluss entscheidet, ist besonders lange umkämpft, bis allgemeines, gleiches Männer-, später Frauenwahlrecht durchgesetzt, die Mehrheits- von der Verhältniswahl verdrängt wird. Parteien sind für die demokratische Durchdringung des parlamentarischen wie des Wahlkomplexes unerlässlich, sie halten auch beide zusammen.

Inklusion aller sowie Legitimität des organisierten Konflikts sind die beiden Prinzipien moderner Demokratie, die besonders lang auf Realisierung haben warten müssen. Im Falle des Frauenwahlrechts brauchen die Nachzügler Frankreich und Schweiz bis 1944 bzw. 1971. Und auch bei Parteien gab es lange eine prekäre, ungesicherte Legitimität. Gleichzeitig sind das wirklich allgemein-gleiche Wahlrecht und gesellschaftlich verankerte, voll ausgebildete Parteien die Bausteine, die nach einem langen Vorlauf Fundament und Dach moderner Demokratie erst bereitstellen. Ohne diese beiden Elemente wären interessante Mitwirkungs-, aber keine demokratischen Systeme entstanden. Alles andere war Vorbereitung, dies war der Durchbruch zur modernen Demokratie. Das System muss von beiden Enden her stimmen, vom Regierungs- wie vom Bürgerpol. Wenn einem monarchisch blockierten Machtsystem wie dem Bismarck-wilhelminischen ein allgemeines (Männer-)Wahlrecht und Parteien aufgepfropft werden, ist es keine Demokratie. Wenn einem für Demokratie geeigneten Machtsystem wie dem britischen bis weit ins 19. Jahrhundert hinein egalitäres Wahlrecht und Parteien fehlen, auch nicht.

¹Vgl. Müller 2013.

²Vgl. Kap. 3 und 5.

³Dabei ist autonom immer zu lesen als „teilautonom“. Das Parlament bleibt auch nach dem Autonomiegewinn gegenüber der Krone vom Wählerwillen abhängig. Die Regierung braucht Autonomie für eigenständiges Handeln, bleibt aber auch vom Parlament, im Präsidentsystem auch direkt vom Wählerwillen abhängig.

Volksabstimmung ist – erstaunlich oder nicht – eine prekäre Institution moderner Demokratie. Früh gestartet, ist sie immer noch nicht voll angekommen. Zwar ist sie in der Regel auf nationaler Ebene möglich, aber ihre Strukturierung bleibt wesentlich in der Hand der politischen Eliten. Sie bestimmen, ob konsultativ oder bindend, fakultativ oder obligatorisch, ob nur auf Verfassung oder auch auf Gesetze bezogen, nur von oben oder auch von unten möglich, sie initiieren, setzen die Entscheidungsalternativen, betreiben die Kampagnen. Volksabstimmung ist eine Kerninstitution, aber ihre volle Entfaltung bleibt umkämpft.

Politische Vereinigungen brachten die politische Organisation von unten auf den Weg. Die zeitgenössischen NGOs sind ihre Erben, Interessenverbände, Bürgerinitiativen haben sich ausdifferenziert.

Eine Sonderstellung nimmt die moderne *Soziale Bewegung* als Elementarakteur ein. Über ihren organisatorischen Kern hat sie Teil an Institutionalisierungsprozessen. Immer haben die großen historischen Bewegungen der Moderne Vereinigungen umfasst. Sie haben auch Parteien, Verbände, Gewerkschaften, Genossenschaften aus sich und zugehörig zu ihnen hervorgebracht. Wenn zum Beispiel die deutsche Arbeiterbewegung ca. 100 Jahre existierte, dann war sie eine institutionalisierte Bewegung. Eine demokratisch legitime, zunehmend rechtlich gesicherte, mit organisatorischen Kernen, bei gleichzeitig hoher Spontaneität und Informalität ausgestattete Institution. Die Dauerhaftigkeit der Institution geht einher mit Turbulenz beim Akteur.

Moderne Bewegung ist ein gesellschaftlich-politischer Akteur, der aus der Gesellschaft in die politische Sphäre hineinwächst. Er behält dieses Doppelgesicht und die starke zivilgesellschaftliche Anbindung. Moderne Sozialbewegungen sind erst möglich nach der Erfindung moderner Vereinigungen, am frühesten in England und Nordamerika. Selbst ihre zeitlich begrenzte Stabilisierung erreichen moderne Bewegungen nicht ohne Organisationskerne. Durch deren offene Grenzen zu Bewegungsmilieus und die Mobilisierung von nicht-organisierten Aktiven und Sympathisanten überschreiten sie die Handlungsmöglichkeiten des bloßen politischen Vereins.

Mit der modernen Bewegung schafft sich die Gesellschaft eine Akteursstrukturierung, die über den episodenhaften Charakter vormoderner Bewegungen hinausführt, und Bewegungen, startend als gesellschaftlicher Akteur, politisch interventionsfähig macht. In Anpassung an unterschiedliche Arenen moderner Politik differenziert die Soziale Bewegung aus sich heraus Parteien, Verbände oder auch Organisationen von Gegenöffentlichkeit aus.

In den drei Pionierstaaten USA, Frankreich, Großbritannien waren Soziale Bewegungen Vorläufer eines modernen intermediären Teilsystems. In Nordamerika 1765, in Frankreich 1789. In Großbritannien mit relevanten Teil-, aber ohne Großbewegung, wie in Nordamerika und vor allem in Frankreich, während der 1780er Jahre – ansatzweise sogar schon in der Frühform moderner Bewegung bei den Levellers während der 1640er Jahre. Man kann sie auch, vor allem in den USA und Frankreich, als Schubkraft hinter der Ausbreitung des Wahlrechts sehen, weil dem sich handlungsfähig machenden

Volk mittel- und längerfristig eine dauerhafte Beteiligung nur schwer verwehrt werden konnte. Auch wenn die Bewegung einen Stopp einlegte, blieb die latente Drohung mit einer Wiederbelebung prinzipiell unberechenbarer Bewegung bestehen.

Ausgestaltung und Koordination der Kerninstitutionen war eher das Geschäft politischer Eliten. Soziale Bewegung trug bei zum egalitären Druck, der zur Demokratisierung von Wahlrecht und Wahlsystem, der Parteibildung und der Institutionalisierung von Volksabstimmungen führte.

Es gibt institutionell *variable Teile* moderner Demokratie, die nicht in allen Systemen vorkommen. Aus der Zeittafel politischer Innovationen waren das zum Beispiel Links/Rechts oder Verhältniswahl. Dazu kommen unter anderem Ein- bzw. Zweikammersystem, Präsident, demokratischer Föderalismus, vor allem aber das unterschiedliche Zusammenwirken von Regierung und Parlament: Parlamentarisches Regierungssystem (Integration) oder Präsidentielles Regierungssystem (Koordination). Dies zeigt noch einmal: Grundwerte und Prinzipien sind identisch in allen westlichen Demokratien. Die darauf aufbauenden Institutionen bzw. Akteursformen haben einen harten Kern und die Variabilität weiterer Elemente. Gerade dadurch wird Demokratie zum System, mit Grundwerten, Prinzipien sowie einem institutionellem Set aus unverzichtbaren und variablen Institutionen.

Systemebenen

Die Herausforderung für moderne Demokratie bestand darin, Prinzipien und Institutionen zu erfinden, die im modernen Flächenstaat tragfähig sein könnten. Bis dahin war Demokratie nur im griechischen Stadtstaat praktiziert worden. Flächenstaat stand für Staaten, die in Fläche und Bevölkerungszahl ausgedehnt waren. Jeder Form von „Versammlungsdemokratie“ war damit eine natürliche Grenze gesetzt.

Der Sprung vom Stadtstaat zum Flächenstaat war so groß wie heute die Weiterentwicklung vom nationalen Flächenstaat zu transstaatlichen Formationen wie der EU. Unsere Ratlosigkeit heute ist ähnlich stark wie die der Revolutionäre am Ende des 18. Jahrhunderts. Transstaatliche Demokratie ist durch neue Erfahrungen, Kombinatorik, Innovation zu entwickeln.

In dieser Arbeit wurde mit dem Kontrast von athenischer und moderner Demokratie begonnen. Der Fokus liegt auf der gesamtstaatlichen, „nationalen“ Ebene. In föderativen Staaten wie USA und Schweiz war die Ebene einzelner Bundesstaaten Experimentierfeld für Erfindungen, die sich später auf nationaler Ebene durchsetzten. Möglich war aber auch, dass Innovationen auf der Ebene von Teilstaaten stecken blieben (z. B. allgemeines Wahlrecht oder Volksabstimmungen in den USA). Einzelne Kommunen konnten anfangs im Innovationsprozess föderativer Staaten eine Rolle spielen, aufs Ganze gesehen waren sie für die Entwicklung moderner Demokratie ohne Bedeutung.

Verfassung als Demokratiesystem

Ist denn nicht alles klar durch moderne Verfassungen? Konstituieren sie nicht das System, aus dem die modern-demokratischen Institutionen hervorgehen? Sind nicht

Verfassungen, vor allem solche mit Grundrechtskatalogen, die eigentliche Innovation der politischen Moderne? Verfassungen selbst sind eine Innovation, das stimmt, aber sie determinieren nicht die Innovation einzelner Formelemente. Im Gegenteil. Verfassungen sind schwach bei der Innovation einzelner institutioneller Elemente. Sie sind eine Ratifikationsinstanz mit Systembildungs- und Abwehreffekten.⁴

Ratifikationsinstanz

Vorwiegend bestätigen Verfassungen erfolgreiche Praxis. Sie schreiben den institutionellen Vorlauf politischer Praxis allenfalls fest oder sie schaffen einen Rahmen, innerhalb dessen institutionelle Innovationen möglich sind. Dass beispielsweise Abgeordnete bzw. das Parlament „gewählt“ werden, wie die Verfassungen sagen, ist ja nur ein schwacher Abglanz der langen Geschichte, durch die man zu modernen Parlamenten und Wahlen fand. Die normative Kraft des Faktischen war stärker als die faktische Kraft des Normativen. In der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom August 1789 heißt es in Art. 6: „Das Gesetz ist der Ausdruck des allgemeinen Willens. Alle Bürger haben das Recht, persönlich oder durch ihre Vertreter an seiner Formung mitzuwirken.“ Ein schönes Prinzip, aber welche Konsequenzen hat das für Institutionen?

Nur einmal stand die Innovation in der Verfassung, *bevor* die Praxis begann. In der revolutionären Konventsverfassung Frankreichs von 1793 fanden sich Regelungen zu einer Volksgesetzgebung, die einem philosophischen Kopf (Condorcet), aber nicht der politischen Praxis entsprungen waren. Allerdings trat diese Verfassung niemals in Kraft – auch diese Innovation musste sich andere Wege suchen. Selbst das egalitäre Männerwahlrecht, das 1793 erstmals in der französischen Verfassung stand, war im Wesentlichen schon 1792 bei der Wahl zum Konvent angewendet worden. Das Versammlungsregime, das in bis dahin einzigartiger Weise in der Verfassung verankert wurde („Regierung“ als reiner „Vollzugsrat“), prägte schon die Praxis des Konvents.

Die Innovation präsidentieller Regierung stand zuerst in der amerikanischen Verfassung von 1787, aber ihr (monarchischer) Vorlauf in der englischen Verfassungsgeschichte war lang.

Verschiedentlich fanden sich die Innovationen überhaupt nicht in der Verfassung, wie zum Beispiel bei politischen Parteien, Fraktionen oder Parlamentarischer Opposition, häufig auch beim allgemein-egalitären Wahlrecht. Der elementare Basisakteur Soziale Bewegung entwickelte sich naturwüchsig, er war nicht Gegenstand einer Verfassung, konnte durch Grundrechte allenfalls stabilisiert werden.

⁴Die folgenden Verallgemeinerungen beziehen sich vor allem auf die Verfassungen der amerikanischen (1787) und der französischen Revolution (1791, 1793). Großbritannien hatte keinen zusammenhängenden, in den Prinzipien expliziten Verfassungstext; in den Einzelgesetzen mit Verfassungsrang (z. B. Bill of Rights 1689) wurden erprobte institutionelle Innovationen festgeschrieben.

Die Dominanz von Ratifikation gegenüber Innovation bei Verfassungen gilt übrigens auch hinsichtlich Werten und Prinzipien. Ratifikation, das sei hinzugefügt, mindert nicht die Bedeutung von Verfassung, ihre normierende und legitimierende Funktion.

Abwehreffekte

Es gab Verzögerungen, die auch Abwehr genannt werden können. Das gilt vor allem für harte Demokratisierungsfaktoren wie egalitäres Wahlrecht, Parlamentarische Opposition, Parteien und Fraktionen sowie für Volksabstimmungen. Entsprechend waren die Verfassungen in zwei zentralen Prinzipien moderner Demokratie (Legitimität organisierter Konflikte und Inklusion aller) ohne unmittelbare Aussagekraft.

Die US-amerikanische Verfassung von 1787 ist im Kern ein Organisationsstatut, geordnet nach Prinzipien von Gewaltenteilung bzw. Repräsentation. Notwendigkeit und Ausgestaltung eines Grundrechtskatalogs waren umstritten, sie wurden nachträglich in reduzierter Form in die Verfassung eingefügt.

Parteien und allgemeines Wahlrecht waren nicht Teil der Verfassung, obwohl sie bald danach als amerikanische Innovationen auf den Weg gebracht wurden. Das hatte verschiedenen Gründe. Die juristische Orientierung am staatsrechtlich Verfügbaren spielt eine Rolle. Wichtig waren unterschiedliche Auffassungen (z. B. beim Wahlrecht), die die Konsensfrage stellten, konkreter: die Gewinnung einer Mehrheit zur Verabschiedung der Verfassung gefährdete. Parteien waren noch nicht so weit entwickelt, dass sie zur ausdrücklichen Formulierung legitimer Konflikte hätten führen können (z. B. „Party Government“). Die Autoren der Federalist Papers, die sich mit „Faktionen“, nicht „Parteien“ auseinandersetzten, vertraten keine direkte Verurteilung von Parteien, dafür aber die Verhinderung von Mehrheitsherrschaft durch „übereinstimmende Faktionsinteressen“⁵. Gerade diese Sammlung und Organisation separater, übereinstimmender Interessen, Meinungen und Leidenschaften liegt aber einer Parteigründung zugrunde, in einem Mehrheitswahlsystem wie dem amerikanischen auf der Suche nach Mehrheit.

Verfassungen zeigten sich also schwach bei der Erfindung oder Präzisierung genuin demokratischer Institutionen.

Systembildung

Die Aufmerksamkeit der Verfassungen galt den harten Funktionsfaktoren Regierung, Parlament, Wahl, mit den dazu gehörenden Prinzipien Repräsentation und Gewaltenteilung. Repräsentation war ein vergleichsweise einfaches Prinzip. Sie konnte, bei entsprechender Ausgestaltung (kurze Legislaturen, imperatives Mandat), zwar nahe an identitäre Demokratie heranzuführen, aber die Grundidee einer mit Vertrauen auf Zeit ausgestatteten Vertretung war einfach und vorherrschend. Gewaltenteilung dagegen, mit Karl Loewenstein härter formuliert: Gewaltentrennung, war ein Prinzip, das je nach Interpretation das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament grundlegend

⁵Vgl. Brunhöber 2010.

strukturieren konnte. Auflösungs- und Misstrauensrecht, Inkompatibilitätsbestimmungen und weitere Kontrollregeln entschieden über Koordination oder Integration, über Parlamentarisches oder Präsidentielles Regierungssystem, Direktorialsystem oder Varianten monarchischer Regierung.

Verfassungen waren in dieser Phase der Moderne gut, um Grundwerte wie Freiheit, Gleichheit und Volkssouveränität zu formulieren. Zusammen mit Prinzipien verdichteten sie vor allem die Kerninstitutionen zu einem „System“, das aber noch kein vollständiges demokratisches System war.

Weil die meisten Formelemente in der Praxis erfunden wurden, waren Verfassungen für Prinzipien und Verknüpfungsregeln interessanter als für die institutionellen Innovationen selbst. Prinzipien wie Repräsentation und Gewaltenteilung finden sich, wie auch immer formuliert, in modernen, demokratischen Verfassungen. Ebenso wie Verknüpfungsregeln, die ein Bild der Trennung und des Zusammenwirkens schaffen. Der Unterschied zwischen parlamentarischer und präsidentieller Regierungsweise beispielsweise muss in der Verfassung erkennbar sein. Vor allem beim Prinzip „rechtliche Sicherung“ haben Verfassungen eine Vorreiterrolle.

Verfassungen sind auf Praxis aufbauende und für Entwicklungen offene Systeme. Sie sind Systematisierungen, die bei Werten und Prinzipien sowie einigen wenigen Kerninstitutionen informativer sind als bei der Gesamtheit von Elementen, die moderne Demokratie ausmachen. Die Differenzierung von Staatsaufgaben und deren Zurechnung zu spezialisierten Institutionen stehen im Mittelpunkt, damit auch das Prinzip der Gewaltenteilung. Apodiktisch heißt es 1789 in Frankreich: „Eine Gesellschaft, in der die Verbürgung der Rechte nicht gesichert und die Gewaltenteilung festgelegt ist, hat keine Verfassung.“ (Art. 6 Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte).

Das für Systembildung folgenreichste Prinzip war Gewaltenteilung. Es gab einen Bedarf für ein, die einzelnen Institutionen übergreifendes Prinzip. Anstöße dafür boten die politischen Kämpfe und Entwicklungen im England des 17. Jahrhundert. Darin steckte auch ein Anreiz für politische Theorie, Abstraktionsvermögen folgenreich zu machen. In der Verbindung mit einer abweichend interpretierten Praxis (Montesquieu für Großbritannien im 18. Jahrhundert) entstanden so lang anhaltende Missverständnisse, Fehlinterpretationen, Irreführungen zu dem auf den ersten Blick eher unkomplizierten Prinzip der Gewaltenteilung.⁶ Repräsentation war (relativ) einfach, Gewaltenteilung (ziemlich) schwierig. Durch privilegierte Aufnahme in die Verfassung war Eindeutigkeit damit noch nicht garantiert.

Krone bzw. Regierung, Parlament (mit einer oder zwei Kammern), Wahlen und Justiz waren die Kerninstitutionen. Sie sind notwendig für Demokratie, aber nicht selbst schon Demokratie. Hinsichtlich der hier untersuchten institutionellen Merkmale sind Innovationspotential und Aussagekraft der Verfassungen also eher gering.

⁶Vgl. Kap. 3.

Verfassungen in der Moderne sind Regelungssysteme zur Begrenzung von Herrschaft und zur Sicherung individueller Rechte. Grundrechte und Parlamente sind zwei besonders wichtige Schranken von Herrschaft. *Parlamente* werden nach jahrhundertelanger Geschichte und letztlich Autonomisierung seit Ende des 17. Jahrhunderts „ratifiziert“. Bei *Grundrechten* sind Verfassungen teilweise innovativ. Aber auch Grundrechte sind nur ein offener Rahmen und eine Grenze. Opposition und Parteien beispielsweise „ergeben“ sich nicht aus Grundrechten, sie sind allenfalls mit ihnen vereinbar.

Im Kap. 3 wurde die mediale Informations- und Diskursöffentlichkeit als eines der tragenden Prinzipien moderner Demokratie charakterisiert. Aber auch hier ist die Institution der Presse älter als ihre Berücksichtigung in der Verfassung und die rechtliche Verbürgung von *Pressefreiheit*. Pressefreiheit entwickelte sich am frühesten in England, wo 1695 mit dem Wegfall des Licensing Act weltweit zum ersten Mal Zensurfreiheit durchgesetzt wurde.⁷ Dies stand in einem engen Zusammenhang mit der Glorious Revolution von 1688. Zuvor hatte die puritanische Revolution der 1640er Jahre zu einer Ausweitung politisierter, kritischer Zeitungen und zu frühen medialen Meinungskämpfen geführt, die harte Zensur der Restaurationszeit aber ein „Vertrocknen der Presse“ bewirkt. Ein Muster von Stop and Go blieb. Steuerliche Belastungen der Zeitungen, wirtschaftlich folgenreiche Verleumdungsklagen, Bestechung, gesetzliche Begrenzungen in Krisenzeiten (z. B. Revolutionsfurcht) und andere Instrumente konnten die wohl-tönende „Pressefreiheit“ unterminieren – allerdings seit Mitte des 18. Jahrhunderts immer weniger.

Pressefreiheit wurde in diskontinuierlichen Entwicklungen zu einem Essential moderner Demokratie.⁸ Es blieb die Versuchung von Mächtigen, ihre Position durch Interventionen in die Freiheitsrechte der Medien zu sichern. Also auch bei Presse als institutionellem Kern früher liberaler bzw. demokratischer Öffentlichkeit ist das politische Beteiligungsrecht nicht Vorläufer und – mit der kräftigen Nachhilfe Sozialer Bewegungen – auch nach verfassungsmäßiger Festschreibung in einem (neben England) der „Mutterländer der Pressefreiheit“, den USA, nicht unzweideutig gesichert, aber für eine nachhaltige Demokratieentwicklung unverzichtbar. Bei Versuchen autokratischer Deformation demokratischer Systeme stehen – neben der Einschränkung unabhängiger Justiz – Manipulationen der Presse- und Vereinigungsfreiheit vorne an, was ihre Bedeutung für das Funktionieren moderner Demokratie unterstreicht.

Moderne Demokratieformen haben spezifische, geschriebene oder ungeschriebene Rechtsgrundlagen, ob und wie auch immer als Grundrechte kodifiziert: die Organisations-, Kommunikations-, Mitwirkungs- und Einflussrechte der Bürger. Dazu gehören:

Vereinigungsfreiheit. Die Freiheit des organisierten Zusammenschlusses – für politische Assoziationen bzw. Vereinigungen und Bewegungen, später Parteien und Verbände – stellte für die frühmodernen Staaten einen kritischen Punkt dar. Wie sehr, zeigt sich daran, dass sie weder in die amerikanische noch die französische Verfassung Eingang

⁷Vgl. Bösch 2011, S. 64. Bei ihm auch die folgenden Zitate.

⁸Zur Entwicklung in den USA und Frankreich vgl. Bösch 2011, S. 89 ff.

fand, in der deutschen Märzrevolution 1848 nur kurz auf dem Papier der Verfassung stand, und auch in England in die verfassungsäquivalenten Grundsatzbeschlüsse nicht aufgenommen wurde.⁹

Meinungs-, Rede- und Pressefreiheit (u. a. Redaktionen, Aktivitäten von Vereinigungen).

Versammlungsfreiheit (als Teil moderner Aktionsformen).

Petitionsrecht. Das Petitionsrecht gehört zum modernen Aktionsrepertoire, ist aber eine einzelne Aktionsform, die im Übergang von vormodernen zu modernen Aktionsformen bzw. in der Frühzeit politisch-moderner Gesellschaft von besonderer Bedeutung war, aus heutiger Perspektive gesehen aber eher von geringerer Bedeutung ist. Das Petitionsrecht ist ein Überbleibsel aus anderen Verhältnissen und Prioritäten. Es verbaute anderen Aktionsformen nicht den Weg, zeigt aber auch, wie überflüssig es ist, zeitbedingte Organisations- und Aktionsformen zu normieren. Petition ist eine zur Zeit früher Verfassungsgebung wesentliche, später eher drittrangige Aktionsform, die in der Verfassung aus „ehrwürdigen“ Gründen stehen geblieben ist.

Wahlrecht. Gegebenenfalls das Recht zur Volksgesetzgebung (Wahlen, Volksabstimmungen). Juristen sprechen beim allgemeinen Wahlrecht von einem grundrechtsgleichen Recht.

Oppositionsrecht. Das Recht auf Opposition hat in Deutschland erst das Bundesverfassungsgericht 1952 und 1956 den Grundrechtsverbürgungen hinzugefügt.

Diese Grundrechte bzw. politisch grundlegenden Rechte sind nur Rahmenbedingungen für die Ausprägung moderner Politikformen. Sie ermöglichen und stabilisieren sie, aber sie determinieren – wo sie existieren – nicht deren Genese. Solche Grundrechte entstehen, wo sie normativ möglich und für spezifische praktisch-politische Zwecke nötig sind. Oft praktizierte man sie (wenn auch nicht „garantiert“), ehe sie normiert wurden.

Prinzipiell können die zugrunde liegenden politischen Grundrechte sich auch in anderen als diesen, nun eingespielten Formen ausdrücken. Das ist besonders deutlich bei den politischen Aktionsformen, die in den letzten zweihundert Jahren erheblich variierten und erweitert wurden. In der absolutistischen Tradition der europäischen Kontinentalstaaten müssen die politischen Grundrechte erkämpft, der fürstlichen Gewalt abgetrotzt werden. Im zunächst staatsfreien Amerika ist zum Beispiel die Vereinigungsfreiheit ein „natürliches Recht“, das man sich nimmt, das einem aber nicht „gegeben“ wird und das man sich nicht erkämpfen muss. Die meisten Einzelstaaten haben später eine Grenzziehung zu syndikalistischen und kommunistischen Organisationen vorgenommen, die illegalisiert wurden. Aber gerade in den formativen Jahren gab es in den USA die generelle Freiheit, sich zusammenzuschließen. Auch England hat als Zivilgesellschaft eine andere Tradition als der kontinentaleuropäische Absolutismus.

⁹Vgl. Artikel „Freedom of association“ 1932.

Ohne verbürgte Bürgerrechte kann die Schwäche der alten Gewalten, manchmal bis hin zum Machtvakuum, den Raum für gesellschaftliche Selbstorganisation und Aktion frei machen. So war es in den französischen Revolutionen von 1789 und 1848 oder bei der deutschen Revolution 1848. Der Weg geht nicht zwingend vom Recht zur Praxis. Eher gibt es verschlungene Wege von Recht und Praxis.

In der Unschärfe bzw. Offenheit rechtlicher Regelungen liegt eine große Chance für die intermediären Politikformen. Sie können, im Rahmen der Kerninstitutionen, langsam entwickelt werden oder sie überleben durch Anpassungen, ohne mit zeitbedingten Regelungsgehalten einer Verfassung zu kollidieren.

Teil III

Innovationen

*Es ist so schwer, den Anfang zu finden. Oder
besser: Es ist schwer, am Anfang anzufangen. Und
nicht zu versuchen, weiter zurückzugehen.*

Ludwig Wittgenstein

Demokratie, das war das Volk, Monarchie die Könige – und wo gehören die Parlamente hin?¹ Erst gehörten sie zum monarchisch-adligen Komplex, dann haben Parlamente das Volk im modernen Flächenstaat demokratiefähig gemacht. Dazwischen liegt die Umwandlung des Parlaments von einer monarchisch bestimmten Ständeversammlung mit imperativem Mandat und restringierter Kommunikation zu einer autonomen, sich selbst strukturierenden Vertreterversammlung mit freiem Mandat und offenem Diskurs.

Dafür musste Repräsentation erfunden und später, in einer modernen Wendung, in ein partizipatorisches, zunehmend freiheitliches Gewebe eingebunden werden, das am Ende den König marginalisierte. In der Entwicklungslogik lagen Umstellung auf das freie Mandat, auf Wahl als Auswahl von Repräsentanten, die Gewinnung von Parlamentsautonomie, das Erkämpfen von immer mehr Einfluss auf Regierung und Regierungshandeln,

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u. a. Bagehot 1971, Bendix 1980, Beyme 1999, Boldt 1978, Bösch 2011, Butt 1967, Cannon 1997, Die Federalist Papers 1993, Diethe 2006, Diethe 2009, Fenske 2001, Fetscher/Münkler 1985, Friedrich 1953, Fryde/Miller 1970, Gablentz 1963, Garrard 2002, Haan/Niedhart 1993, Herzog 1990, Hobbes 1984, Kluxen 1976, Kluxen 1983, Little/Smith 2007, Locke 1967, Loewenstein 1964, Loewenstein 1967, Loewenstein 1969, Macaulay 1998, Maurer 2014, McLynn 2012, Mill 1971, Montesquieu 1992, Morscher 1973, Müller 1966, Niedhart 1996, O’Gorman 2016, Patzelt 2003, Podlech 1984, Rausch 1968, Redlich 1905, Ritter 1972a, Ritter 1972b, Roskell 1992, Sayles 1975, Schröder 1995, Scigliano 1995, Smith 1999, Smith/Moore 1996, UK Parliament 2018, Wende 1995, Woodhouse 1951.

schließlich die Öffnung des ursprünglich engen Binnenverhältnisses König-Parlament zu einer weiten Beziehung, die Öffentlichkeit, große Wählerschaft, Parteien einschließt.

Das war eine Strecke von etwa 700 Jahren. Rückwärts gesehen war es ein Pfad mit einer gewissen Entwicklungslogik. Nichts auf dem Weg war „zwingend“, „alternativlos“, „unvermeidbar“. Paradoxien, überraschende Sequenzen, Alternativen überall. Kein strategischer Akteur, keine Intention, keine Strategie. Schon gar kein Masterplan. Eine Kette von Handlungen mit situativer Rationalität, die in der Abfolge ein Muster ergeben, das selbst dann durch Gewöhnung, die normative Kraft des Faktischen, durch Rückkopplungen die dauerhafte Verfestigung mit bewirkte. Hinterher, nicht vorher konnte man den „Pfad“ sowie eine „Logik“ des Möglichen erkennen, die zu einem Ziel führte, das die Akteure nicht angesteuert hatten. Und es gab in dieser langen Pfadgeschichte Kreuzungen, an denen sich Alternativen zu einem anderen Entwicklungsweg öffneten. Die stärkste, wiederkehrende Alternative war der kontinentaleuropäische Absolutismus – ein monarchisches Regime ohne gesellschaftliche Mitwirkung, ohne Platz für eine Vertreterversammlung, gar für ein autonomes Parlament.

9.1 Die Entstehung des modernen Parlaments in England

England ist der Vorreiter des modernen Parlaments. Die Grundlagen wurden hier gelegt. Definitiv Ende des 17. Jahrhunderts an der Schwelle zum modernen Parlament, mit einem Verständnis von Repräsentation und hoher Parlamentsautonomie. Modern ja, aber noch nicht demokratisch. Dazu fehlte es an egalitärem Wahlrecht, offenen Wahlen und einer gefestigten Anerkennung des organisierten Konflikts.

Man kann an Maurice Duvergers Metapher vom Parlament als „*trojanisches Pferd*“ im aristo-monarchischen System anknüpfen und in unserem Zusammenhang präzisieren, worin das langfristig Subversive dieses potentiell modernen Elements in einem vor-modernen System bestand: Repräsentation und Parlamentsautonomie. Repräsentation war im Kern wechselseitige Interessenberücksichtigung mit einer übergreifenden Idee, nenne man sie „politische Nation“, „Gemeinwohl“, „nationales Interesse“ oder wie auch immer. Das hieß nicht Gleichberechtigung und Inklusion aller, aber Anerkennung und Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen trotz dominanter Kontrolle durch die Krone. Die dem Monarchen abgerungene Parlamentsautonomie weist in die Moderne voraus durch den Geist der Selbst- und Mitbestimmung sowie der Egalisierung zwischen gesellschaftlich Ungleichen in einer Versammlung gleicher staatsbürgerlicher Rollen. Ausgehend vom Prinzip der Repräsentation waren Egalisierung in der Versammlung, Autonomisierung gegenüber dem Monarchen, Responsivität gegenüber einem sich verbreiternden Kreis von Repräsentierten nach einer modernen Logik nahe liegende, gegen Widerstände in einem sehr langen Zeitbogen tatsächlich ergriffene Handlungsmöglichkeiten.

Repräsentation – die ideelle Basis des Parlaments – entwickelte sich aus einer Interessenkonstellation seit dem späten 13. Jahrhundert. Nur bei freiem Mandat,

Rückbindung an Wähler (bzw. korporative Einheiten wie Städte und Grafschaften), Vertrauensverhältnis, Kontrolle und Reziprozität konnte sich Repräsentation, auch unter vordemokratischen Verhältnissen, entwickeln und bewähren. Prüfstein für die wirkliche Repräsentation war die Autonomie des Parlaments.

„Parlamentarische Regierung“ ist kein zwingendes Ergebnis von Parlamentsautonomie. In den Vereinigten Staaten wurde Parlamentsautonomie mit der Unabhängigkeit der präsidentialen Exekutive verbunden. In England war sie abhängig vom Ausgang der Machtkonflikte zwischen Parlament, Premier/Kabinet und Monarch seit Ende des 17. Jahrhunderts. Die spezifisch englische Form „Parlamentarischer Opposition“ war paradoxes Nebenprodukt von Machtkonflikten im 18. Jahrhundert, allerdings baute sie auf Parlamentsautonomie auf. Das spätere, komplexe Konstrukt von „Parlamentarischem Regierungssystem“ ist noch weit entfernt.

Zur historischen Entstehungskonstellation

Das „Parlament“ entstand, dem Begriff und der Sache nach, in England im 13. Jahrhundert. 1236 tauchte zum ersten Mal dieser Begriff für eine diskutierende Versammlung auf, aber noch saßen in dem vom König einberufenen Rat nur kirchliche und weltliche Magnaten (Barone), Grafschaften und Städte kamen erst später hinzu. Gerade die Vertreter dieser kommunalen und regionalen Einheiten gaben dem Repräsentationsgedanken konkrete Gestalt, ohne sie jedenfalls wäre Repräsentation eine kühne Behauptung gewesen. Bezeichnenderweise haben sie, nachdem man sie eingeladen hatte, schnell gemeinsam getagt. Sie waren der Kern des entstehenden Parlaments.

Ähnliche Grundkonstellationen haben im 13. Jahrhundert zweimal zu Ergebnissen geführt, die Zukunft in sich trugen. Adelsrevolten bewirkten 1215 die Freiheitsverbürgungen der Magna Charta und 1264/65 die Grundlegung eines repräsentativen Parlaments. Ausgangspunkt waren jedes Mal verlorene Kriege, die Geldnot des Monarchen, außerordentliche finanzielle Belastungen der Barone und schwache, ja unfähige Könige.

Schon in der Magna Charta von 1215 war festgehalten worden, dass keine Steuern ohne gemeinsame Beratung des Königreichs erhoben werden durften. Dort wurden auch einige grundlegende individuelle Rechte verankert (rechtmäßiges Urteil durch seinesgleichen, Widerstandsrecht bei Rechtsbrüchen des Monarchen), dabei war wichtig für die Wirkungsgeschichte und im europäischen Vergleich einzigartig die überständische und überregionale Geltung dieser Rechte. Es waren nicht an Adel oder bestimmte Provinzen bzw. Städte verliehene Privilegien, sie hatten einen allgemeinen Charakter. Dass Rechte nicht für jeden Stand separat verliehen wurden (obwohl die Mehrzahl der in der Charta verbürgten Rechte nur den Hochadel betraf), war gut für Entwicklung eines frühen gemeinschaftlichen Interesses.

König Heinrich III. war schwach, er hatte Kriege verloren und ihm fehlte Geld. An der Versammlung aus Baronen und Kirchenfürsten interessierte ihn nur ein Punkt: das Geld aus Steuern, das er zur Kriegsführung brauchte. Die Konflikte mit den Baronen brachen auf, als der König für einen Krieg zur Gewinnung des Königreichs Sizilien Steuern ohne Beratung und Zustimmung des Rates erhob. Simon de Montfort war

Wortführer der Fronde, die eine außerordentliche Versammlung mit je zwölf königlichen und adligen Vertretern durchsetzte. Sie beschloss 1258 die „Provisions of Oxford“, im Grunde ein Sieg der Barone. Der König sollte beim Regieren begleitet werden von einem 15-köpfigen Rat, von dem er selbst nur drei Personen bestimmen durfte. Parlamente waren regelmäßig einzuberufen. Der König stimmte zu, aber er akzeptierte diese weitgehende Einschränkung monarchischer Souveränität nicht und kämpfte in den kommenden Jahren zurück, erklärte die Regelungen von Oxford für ungültig.

In diesen Konflikten spalteten sich die Barone in einen konservativen Flügel, von dem einige sich wieder dem König anschlossen, und einen reformerischen Flügel, dessen Sprecher und Führer Montfort wurde. Kein milder Reformier, ein kraftvoller Machtmensch mit harten Kanten. Immer noch ging es um die definitive Anerkennung der Regelungen von Oxford, also die alte, um die Barone erweiterte Herrschaftsformel. Der König blieb uneinsichtig. Nun kämpfte man auch mit Waffen, Heinrich III. verlor und wurde gefangen genommen. Montfort versuchte, die Bevölkerung zu beruhigen. Auf diesem Hintergrund berief er 1264 ein neues Parlament, das erstmals eine entscheidende Öffnung vorsah. Aus allen Grafschaften und Kommunen wurden Vertreter eingeladen. Aus dem Parlament sollte in Zukunft ein 3-köpfiger Rat gewählt werden, der ein 9-köpfiges Gremium zu bestimmen hatte, das den König beim Regieren begleitet. Veränderung in der Zusammensetzung dieser Räte sollte nur das Parlament vornehmen können. Das war im Grunde das frühe Projekt eines parlamentarisch-monarchischen Regierungssystems. Der König akzeptierte – was sollte er in Gefangenschaft anderes tun? Montfort wurde in den Dreier-Rat gewählt und so für kurze Zeit die Nr. 1 Englands.

Für Januar 1265 bereitete Montfort ein neues Parlament vor, in das neben Grafen und Rittern aus den Grafschaften je zwei Vertreter aus allen Marktflecken (Boroughs) eingeladen wurden. Die große Zahl kommunaler Vertreter im Verhältnis zum Adel war ein Signum dieser Versammlung. Damit, genauer (um vorzugreifen): nach der Ermordung und Verstümmelung Montforts am 4. August 1265 (unter Anführung seines Patensohnes, des Kronprinzen und seit 1272 Königs Eduard I.) wurden die alten Verhältnisse wieder hergestellt.

Das Ziel der Revolte entwickelte sich in Schritten. Erst die verbindliche Beteiligung der Barone, als die scheiterte und der Hochadel sich spaltete, die standesübergreifende Integration der relevanten Bereiche Englands. Es war ein politisches Spiel um Macht, Interessen und Geld. Die Barone, die ersten, die die neuen Steuern für einen fragwürdigen Krieg hätten zahlen müssen, verweigerten sich dem hoch verschuldeten Monarchen mit leerer Staatskasse. Keine Steuern ohne ihre Zustimmung. Schon gar nicht für einen ungeschickten, durchsetzungs- und leistungsschwachen König. Erster Versuch: Man schafft ein enges Netz von Einfluss und Kontrolle (Provisions of Oxford). Dies scheiterte.

Der zweite Schritt war auch für die Barone zwiespältig: die Beteiligung des ganzen Landes. Ökonomisch sprach vieles dafür. Die starke Steuerkraft insbesondere bei den Städten und Marktflecken war für die Staatskasse noch nicht erschlossen. So ließ sich die Steuerlast verteilen, waren die wirtschaftlich aufsteigenden Kommunen mit ins

Spiel zu holen. Dies Geld aber gab es nur für politische Beteiligung. Die regionalen und kommunalen Einheiten mussten sich durch Mitwirkung im Parlament selbst zur Zahlung verpflichten. Aus der Sicht der Magnaten konnte man es so sehen, dass mit dem finanziellen Gewinn ein politischer Verlust verbunden war. Nicht nur die Lasten, auch die Einflusschancen mussten geteilt werden. Abgesehen von traditionellen Loyalitäten, die bei der Zuspitzung des Konflikts reaktiviert wurden, konnte man beim Kalkül schwankend sein. Tatsächlich waren die Barone gespalten, einige gingen zum König zurück oder blieben neutral, andere unterstützten den Reformier Montfort. Der suchte das Bündnis mit dem niederen Adel und dem neu entstehenden Bürgertum der Städte als Gegengewicht zum König und zum gespaltenen Hochadel.

Die Spaltung der Revolte, die Montfort zu neuen Bündnissen veranlasste, war sicherlich eine Ermutigung für den König und den Kronprinzen Eduard, mit Gewalt zu den alten Verhältnissen zurückzukehren.

Die Grafschaften und Kommunen waren noch kein aktiver Akteur im großen Spiel um die politische Machtfrage. Auch ihre Interessen wären zwiespältig gewesen. Man bot ihnen Beteiligung, aber wollte – mit ihrer Zustimmung – ihr Geld und übrigens auch ihre Mitwirkung beim Eintreiben der Steuern. Allerdings hatte sich der niedere Adel mit seinem Mitwirkungsinteresse schon bei der Besetzung des Sheriffamtes bemerkbar gemacht und auch wichtige Änderungen der Regelungen von Oxford durchgesetzt. Interessendifferenzen zwischen niederem und Hochadel deuteten sich an. Ein neuer Akteur hatte auf sich aufmerksam gemacht.

Im aktuellen Konflikt siegte König Heinrich III. Längerfristig aber war Montfort erfolgreich. Die Rebellen wurden hart bestraft, auch London, das Montfort unterstützt hatte und nun mit einem Verbot der Bürgermeisterwahl belegt wurde.

Frühes Paradox bei politischen Innovationen: Der Sieger übernimmt die Idee des heftig bekämpften Verlierers und trägt sich damit in die Erfindungsgeschichte des Parlaments ein. Idee und Experiment, danach die Institutionalisierung – aus beidem entsteht politische Innovation. Was macht man, wenn die Magnaten im Rat erklärten, sie seien zu den vom König gewünschten Steuern nur bereit, „insoweit sie dazu berechtigt waren“? Man lädt auch alle anderen (schriftlich) ein, die man daraufhin für berechtigt halten muss, und das waren die Vertreter kommunaler Einheiten. Diese wurden seit dem 14. Jahrhundert zu den eigentlichen Repräsentanten des Landes. Eduard I. hatte wohl erkannt, welche Leistungs- und Integrationsvorteile im Konzept Montforts lagen, wollte vielleicht auch nur ein Wiederaufflammen der alten Machtkonflikte vermeiden. In der Regierungszeit Eduards I., die 35 Jahre dauerte, wurde das Parlament 46 Mal einberufen.

Personale Faktoren spielten bei der Innovation eine Rolle: der schwache Heinrich III., der in der damaligen Situation politisch innovative Montfort, der Regulierer und um Befriedung wie um Institutionalisierung bemühte Eduard I. Alle nicht frei schwebende Einzelakteure, sondern eingebunden, aber mit persönlichen Anteilen, die für diesen frühen Start einer europäischen Zentralinstitution von Bedeutung waren.

Parlamentarische Repräsentation

Vertretung ist nicht Repräsentation und Versammlung ist nicht Parlament. Versammlung und Vertretung hatten auch die Griechen und Römer, aber Repräsentation, die eine Säule, auf der das moderne Parlament steht, entwickelte sich im späten Mittelalter. Anschlussfähig für moderne und demokratische Weiterentwicklung ist nur die Parlamentsrepräsentation, nicht kirchenrechtliche, ständische, monarchische oder gar absolutistische Denkkzusammenhänge. Parlamentarische Repräsentation ist eine besondere, anspruchsvolle Form politischer Vertretung. Vertrauen ist dabei fundamental, das freie Mandat erst fordert den ganzen Repräsentanten, der von seiner Handlungsfreiheit im Interesse der Repräsentierten konstruktiven Gebrauch machen soll. Rechenschaft gehört zur Logik dieser wechselseitigen Beziehung ebenso wie die Wahl – falls nötig: Abwahl – der Repräsentanten durch ihre Repräsentierten. Vieles bleibt offen dabei und war auch historisch variabel, zum Beispiel ob individuelle oder korporative, lokale oder nationale, begrenzte oder umfassende, vordemokratische oder demokratische Repräsentation. Die Repräsentanten der kommunalen und regionalen Einheiten im englischen Parlament waren lange Zeit Vertreter von Korporationen, nicht individuelle Repräsentanten. Die Graftschaftsabgeordneten zum Beispiel sprachen erst für die delegierende Versammlung, dann aber für alle in der von ihnen repräsentierten Grafschaft.

„The mechanism by which the people participate indirectly in government through representatives“², oder: stellvertretendes, anderen zurechenbares Handeln³ oder: ein Handeln im Namen, aber nicht im Auftrag von anderen – dies sind sehr nüchterne, ausgedünnte Definitionen, die auf die sozialtechnische Seite abstellen. Tatsächlich ist institutionalisierte Repräsentation mehr, was ja auch die Einbeziehung von Grundkategorien wie Vertrauen, Interesse, Reziprozität zeigt. Dazu gehört ein sozialer Raum der Repräsentation, in dem eine Vielzahl von Repräsentanten durch Verhandlung und Debatte das gemeinsame Ergebnis von Repräsentation erarbeiten können, das man – bei günstigem Verlauf – Gemeinwohl nennen mag. Parlament ist dieser Ort und Raum. Auch dieser offene Debattenraum hat sich in England erst allmählich entwickelt.

Je nach Einbettung lässt sich von einem *konservativen* oder einem *progressiven* Muster der Repräsentation sprechen. Erst die Entwicklung vom konservativen zum progressiven Pol hat Repräsentation für Demokratie anschlussfähig gemacht, hat „demokratische Repräsentation“ hervorgebracht. Repräsentation „der wenigen“ oder „der vielen“ ist dabei sicherlich eine zentrale Unterscheidungslinie. Grade der „Repräsentativität“ spielen da eine Rolle. Eigenmächtigkeit versus Responsivität auch. Es gibt thematisch und interessenpolitisch begrenzte oder umfassende Repräsentation. Auswahl und Abwahl als Möglichkeiten legitimer Kontrolle durch einen Wahlvorgang gehören dazu. Der Kern einer Demokratisierung von Repräsentation sind die Egalisierung des Wahlrechts, wirkliche Kontrolle sowie die Legitimierung von

²Scigliano 1995, S. 1054.

³Vgl. Podlech 1984.

Konkurrenz bzw. organisiertem Konflikt. Schon die Häufigkeit von Wahlen ist ein Demokratiefaktor mit Einfluss auf die wirkliche Gestalt von Repräsentation. Thomas Paine beispielsweise sah, in der Tradition der Levellers und als Reaktion auf die langen Verzögerungen beim Wahlmechanismus in England, in jährlichen Wahlen eine stärkere Verbindung von Wählern und Abgeordneten. So nahe kann das plebiszitäre an das repräsentative Moment herangeführt werden.

Das historische Spannungsfeld baute sich auf zwischen Demokratisierung, Konservierung, Annullierung. Langfristig hat sich die *Demokratisierung* von Repräsentation durchgesetzt. Vom Mittelalter bis in die frühe Neuzeit ist Repräsentation eine zusätzliche Machttechnik des monarchisch-adligen Komplexes, die intern Balancen herstellt und moderate soziale Öffnung zum Besitzbürgertum ermöglicht – Ausdruck von *Konservierung* und begrenztem sozialem Wandel. *Annullierung* ist der Versuch von Königen und Minderheiten des Adels, das Repräsentationsprinzip zugunsten eines Macht konzentrierenden und zentralisierenden Absolutismus abzuschaffen.

In England entwickelte sich Parlamentsrepräsentation ohne Bruch, wie man sagt organisch, aus der üblichen Vertretung in einer Ständerversammlung, die mit dem König über wichtige Fragen beriet, wie vor allem Steuern, die er zur Finanzierung seiner Kriege brauchte. Soweit sie dann im Verlauf des 13. Jahrhunderts gewählt waren, wurde den kommunal und regional entsandten Abgeordneten zugeschrieben „*representing the whole body of the realm of England*“. Lange waren die Repräsentierten nicht isolierte Individuen, sondern „ständisch und korporativ gebundene Wahlberechtigte“ von ganz England.⁴ Im Parlament allerdings waren sie nicht, wie zum Beispiel in Frankreich oder Deutschland, nach Ständen getrennt, sondern schon früh in *einer* beratenden Versammlung mit prinzipiell gleichen Rechten vereint.

Wahl und freies Mandat sind notwendige Bedingungen auf dem Weg zur modernen Repräsentation. *Wahl* gab es nicht von Beginn an und schon gar nicht in der Form von Auswahl. Anfangs wurden Abgeordnete zum Teil ernannt, und wenn gewählt, nicht nach modernen Grundsätzen – weder hinsichtlich des Wahlrechts, noch der Auswahl. Selbst der König mischte noch massiv mit bei Wahlen, beeinflusste sie zum Beispiel durch die Schaffung neuer Wahlkreise.

Auch das *freie Mandat* ist nicht rechtlich verbürgt, entwickelt sich aber unter den spezifischen englischen Bedingungen komplementär zur Absicht des Monarchen nach „Kooperation“ aller politisch relevanten sozialen Kräfte und als „funktionale Notwendigkeit“ ergebnisoffener, beratender Versammlungen.⁵ Das freie Mandat lag im Interesse von Abgeordneten und des an Verhandlungsergebnissen interessierten Monarchen, letztlich aber auch der Repräsentierten, um so mehr als sie als Wähler durch den „Wiederwahlmechanismus“⁶ Kontrolle ausüben konnten. Das Prinzip der *elective representation*

⁴Podlech 1984, S. 518.

⁵Vgl. Müller 1966, S. 207 ff.

⁶Patzelt 2003, S. 350.

gab Abgeordneten gegenüber Krone und Lords ein eigenes Gewicht. Schon früh gingen sie zurück, „*to consult their constituents*“⁷.

Edmund Burke hat natürlich das freie Mandat nicht erfunden, wie es manchmal kolportiert wird. Dies geschah im England des 13. und 14. Jahrhunderts. Burke hat ihm in seiner Rede an die Wähler von Bristol 1777 eine treffende, zeitgemäße Begründung gegeben. Zu Recht stellte er sich dabei in die guten Traditionen seines Landes. „Doch autoritative Instruktionen, erteilte Mandate, die das Parlamentsmitglied blindlings und ausdrücklich befolgen muss, für die es seine Stimme abgeben und für die es eintreten soll, obgleich diese Instruktionen im Gegensatz zur klarsten Überzeugung seines Urteils und Gewissens stehen mögen, sind Dinge, die den Gesetzen unseres Landes völlig unbekannt sind und die aus einem fundamentalen Missverständnis der gesamten Ordnung und des Inhalts unserer Verfassung entspringen.“⁸ Im Grenzfall, so Burke, kennt der Abgeordnete die Interessen seiner Wähler und die des Landes besser als sie selbst.

Natürlich entstand auch „moderne Repräsentation“ nicht an einem Tag. „Demokratische Repräsentation“ schon gar nicht. Sie erwuchs aus dem hohen Steuerbedarf des Königs und starker Steuerkraft insbesondere bei den Städten und Marktflecken. Deren Einbeziehung ging, wie wir sahen, von den großen Feudalherren aus. Sie selbst wurden vom König direkt und persönlich eingeladen, drängten aber auf Erweiterung um Vertreter aus den Städten, die Commons, die dann in einem gesonderten, schriftlichen Durchgang dazu gebeten wurden. So ließ sich die Steuerlast verteilen, waren die wirtschaftlich aufsteigenden Kommunen mit ins Spiel zu holen. Wie sich historisch herausstellte, war das nicht umsonst zu haben. Nicht hehre Prinzipien, sondern ein Interessengeflecht zwischen Monarch, Magnaten und Vertretern kommunaler Ressourcen stand am Beginn eines Vorgangs, der von den Beteiligten selbst Repräsentation genannt wurde. In dieser Lesart entstand Repräsentation von oben, aus politischen Konflikten zwischen den zentralen Akteuren. Mit der Zeit entfaltete und verfestigte sich der reziproke Charakter von Sozialbeziehungen, der Repräsentation zugrunde liegt.

Mit der Einladung und immer mehr dann auch mit der Wahl von Commons zur Beratung und Entscheidung in einem Parlament war prinzipiell die Tür für parlamentarische Repräsentation geöffnet. „Prinzipiell“ hieß noch nicht „aus Prinzip“. Es dauerte bis 1322, dass die kommunalen Vertreter anwesend sein *mussten*. Es brauchte also Jahrzehnte, bis die Idee zur konsequenten Praxis wurde.

Die Fokussierung auf Steuerbewilligung war für die kommunalen Einheiten ambivalent. Einerseits bildeten sie ein Einflussmittel, andererseits war die „Schlüsselstellung des Steueraspekts“⁹ aber auch von Nachteil, weil der König nur dafür das Parlament brauchte. Nichteinberufung hieß, dass keine Steuern zu zahlen waren – von der Bevölkerung durchaus positiv gesehen. Zudem bedeuteten die erheblichen Sitzungsgelder, die von den

⁷Cannon 1997, S. 231.

⁸Gablentz 1963, S. 83.

⁹Schröder 1995, S. 17. Dort auch die folgenden Zitate.

Grafchaften und Städten an die Abgeordneten zu zahlen waren, eine finanzielle Belastung. „Städte, die – etwa durch den Bau von Stadtmauern – finanziell stark belastet waren, beantragten oft eine vorübergehende Befreiung von der Repräsentationspflicht.“ Die Parlamentssitze gewannen aber zunehmend an Prestige und die Gentry übernahm die Kosten der Vertretung.

„(...) eindrucksvoll, wie sehr das Parlament von England bereits im Mittelalter dem Gedanken einer gesamtstaatlichen Gemeinschaft Ausdruck gab.“ Eine nationale Gesamtrepräsentation der Abgeordneten, die in Frankreich erst 1789 mit der Umwandlung von Generalständen in die Nationalversammlung erreicht wurde.

Es gibt keine gesicherte Erkenntnis über die *Erfindung* politischer Repräsentation. Da die Einführung von Repräsentationstechnik in einem begrenzten Zeitraum stattfand, sind auch Akteure identifizierbar, aber deren Überlegungen und Motive wurden nicht überliefert. So gibt es nur mehr oder weniger plausible Vermutungen. Eine geht dahin, Repräsentation sei in der katholischen Kirche und in Orden ausgebildet und dann von der Politik übernommen worden (allerdings ja nur in England, was zusätzliche Erklärungen notwendig macht).

Ich folge der Erzählung, Eduard I. habe Repräsentation seinem stärksten Gegner Montfort abgeschaut. Das wäre dann eine Imitation, eine Erfindung aus zweiter Hand. Aber irgendeinen Bedarf dafür müsste es, mindestens zusätzlich, aus der politischen Konstellation heraus für Repräsentation gegeben haben. Interessengeflecht und Machtkämpfe im Erfindungszeitraum mögen wirksam gewesen sein. Loewenstein treibt den Zufall so weit, zu vermuten, dass „die primitiven Verkehrsverhältnisse“ der Zeit es nahe legten, dass die Delegierten sich von ihnen erteilten Anweisungen und Aufträgen lösten und „ihre Entscheidungen an Ort und Stelle selbständig und in eigener Verantwortung“ trafen.¹⁰

Sicherlich darf man – zusätzlich oder nicht – praktische Vorteile vermuten: flexible Beratungs- und Entscheidungsmacht, mit Verbindlichkeit (Steuern zahlen!) gerade wegen einer Beteiligung, die nur indirekt sein konnte. Die frühe Zentralisierung der Staatsmacht bei gleichzeitiger Stärke der Zivilgesellschaft (Kommunen!) waren in England günstige Rahmenbedingungen. Wie auch immer Repräsentation als Erfindungsvorgang rekonstruierbar wäre, die Überlieferungen sprechen für situativ-praktische Gründe, ohne jeden theoretischen Überbau und ohne irgendeine Ahnung von der historischen Tragweite der Erfindung. So erscheint denn auch die Einordnung als eine neue „Sozialtechnik“, wie sie Loewenstein vornimmt, als plausibel.

Repräsentation konnte sich über lange Zeit in einem sozial homogenen und privilegierten Raum von Besitzenden (und Kirche) einspielen, bevor die „Öffnung“ für weitere Schichten ernsthaft zum Thema wurde. Diese Bewährung einer neuen Sozialtechnik in alten Sozialschichten hat sicherlich zur Vertrauensbildung gegenüber dieser Herrschaftsweise beigetragen. Eine „*Demokratisierung*“ der Repräsentation dagegen

¹⁰Loewenstein 1969, S. 36.

– damals noch nicht so genannt – war, ebenfalls über längere Zeit, ein Kampffeld, bei dem entschieden wurde, ob diese vormodern geprägte Herrschaftsform für Demokratie anschlussfähig ist. Sehr viel später erst, als in der gespaltenen Gesellschaft aus sozialen und politischen Gründen Misstrauen gegen Repräsentanten gewachsen waren, der Wille stärker wurde, Vertreter an einen Basiswillen „anzubinden“, wurde das imperative Mandat von Ständeversammlungen durch Neuinterpretation Teil eines plebiszitären Projektes – ohne sich bei modernen Parlamentsstrukturen, deren Logik es widerspricht, durchsetzen zu können.

Das von den Stuart-Königen im 17. Jahrhundert versuchte Rollback des Parlaments war ein Fundamentalangriff. Es ging zugleich gegen die Parlamentsrepräsentation wie gegen die Autonomie des Parlaments. Absolutistische Fürstensouveränität *oder* Parlamentsouveränität (mit oder ohne Fürst). Erst zum Ende des Jahrhunderts kam es zum Kompromiss: König *und* Parlament. Kein Ausweg zum Absolutismus, keiner zur Republik.

In England war, lange vor Frankreich, schon das 17. Jahrhundert ein Laboratorium der Moderne. Alle Ingredienzien lagen bereit oder waren doch erkennbar vorgeformt. Aber kein Theoretiker erzählte, wie sie zusammen hängen. Hobbes (1651) behauptete, dass der König (bzw. ein Einzelherrscher) Träger von „Repräsentation“ sein könne – eine theoretische Parteinahme im Bürgerkrieg, die die absolutistischen Tendenzen stützte, dabei auf die in England starke Repräsentation reagierte, ohne sie unter dem Teilhabeaspekt nachzuvollziehen. Tatsächlich wurde ja in England Repräsentation früh an die Institutionen Parlament und Wahl gebunden.

John Locke (1679 verfasst, 1690 erschienen) hatte das verstanden, er sorgte sich um die aktuelle Anpassung des „Anspruchs auf Repräsentation“¹¹ an die Bevölkerungszahl, aber die enge Begrenzung des Wahlrechts der Bürger gehörte für ihn, wie selbstverständlich, zur Repräsentation – das waren die vordemokratischen Verhältnisse.

Die Levellers hatten eine frühe Verbindung von Repräsentation und Demokratie entwickelt. Zu einer Zeit, als von Demokratie noch nicht die Rede war. Dieser Demokratisierungsimpuls *avant la lettre* richtete sich auf Parlament und Wahl. Das Parlament sollte von außen, in seinen Rahmenbedingungen „demokratisiert“ werden. Durch eine Republik wurde die königliche Kontrolle über das Parlament beseitigt, seine Prärogative, Veto-, Einberufungs- und Auflösungsrechte. Die Macht des Adels, die vor allem über König und Oberhaus lief, sollte gebrochen werden: Ein-Kammer-System hieß die Forderung. Zur Seite des „Volkes“ ging es um die wirkliche Anbindung an den Volkswillen.

Zum ersten Mal hielten sie Politik ohne König für machbar. Die radikalste Alternative zu einem absolutistischen König ohne Parlament war ein republikanisches Parlament ohne König. Die Levellers blieben zentralen Teilen des eingeschlagenen englischen Pfades treu: Parlament, Abgeordnete und freies Mandat sollten es sein. Die direkte Vertretung durch Räte galt nur für die Armee, als Form spontan-revolutionärer Vertretung in

¹¹Locke 1967, S. 308.

einem engen Sektor, nicht als Programm „direkter Demokratie“. Demokratisierung im englischen Entwicklungspfad hieß im Kern: Egalisierung des Wahlrechts und Verstärkung von Kontrolle, nicht die Abschaffung von Repräsentation.

Neu waren die Forderungen nach Kontrolle des Parlaments von außen und unten. Die Begründung lief über den Anspruch von Volkssouveränität, die nicht nur der Fürsten-, sondern auch der Parlamentssouveränität entgegen gesetzt wurde. „Alle Macht liegt ursprünglich im Volk.“ Das ließ sich in ein institutionelles Programm umsetzen: Jährlich (im November) gewähltes Parlament. Rechenschaftspflicht und Abwahlmöglichkeit der Abgeordneten. Durch Egalisierung von Wahlrecht und Wahlkreisen sollte ihre Wahl an den wirklichen Volkswillen angebunden werden.

Aus dem Parlament sollte die Vertretung des Volkes werden. Repräsentation sollte repräsentativ sein. Das parlamentarische System sollte vom Volk, nicht vom Fürsten und auch nicht von der Selbstherrlichkeit eines Parlaments her gedacht werden. Gewiss, „Volk“ war noch zu definieren – die ideologische Dimension war schon entwickelter als die operative, die über Wahlrecht laufen musste. Aber dass alle Parlamentsreform nichts war, wenn es nicht zu einer entschiedenen Egalisierung des Wahlrechts kam, stand für die Levellers fest. „Regierung“ als eigenständige Funktion blieb außerhalb der Reichweite dieses demokratisierenden Denkansatzes. Zum Teil antizipierten die radikalen Akteure – zu denen neben den Levellers die revolutionäre Armee und radikale Puritaner gehörten – „parlamentarisches Regieren“.

Die Idee eines Repräsentativorgans Parlament versinkt nicht in den Wirren zweier Bürgerkriege und der englischen Revolution. Sie nimmt unterschiedliche Formen an: von einem direkt, durch einen Ausschuss regierenden Parlament („Versammlungsregierung“) über ein Parlament als unmittelbarer Ausdruck der Volkssouveränität, das eng an das Volk angeschlossen bleibt (der Leveller-Ansatz), bis zu einem zusätzlichen Kontrollorgan gegenüber einem quasi-diktatorischen, aber an einen Rat angebundenen Regierungschef (Cromwell). Unter versuchter Fortführung alter, vom König bedrohter Formen (z. B. die „Rundköpfe“) oder bis zur Unkenntlichkeit verändert (z. B. das „Rumpfparlament“ eines kleinen Haufens radikalisierten puritanischer Abgeordneter) überlebten die Ideen des Parlaments und – trotz des republikanischen Zwischenspiels – einer parlamentarischen Monarchie.

Auf dem Pfad zur modern-demokratischen Entwicklung war eine Kreuzung erreicht. Die neuen Ideen waren da, aber die Kräfte des Neuen waren zu schwach, sie durchzusetzen. Die Etablierten hatten den Feind ausgemacht, der, wenn es so weiterginge, ihre Herrschaft bedrohte: das Volk. Die Herrschenden entwickelten Volk-Fernhalte-Strategien so gründlich, dass England von der Lokomotive moderner Entwicklung, das es im Zeitalter bürgerlicher Revolutionen war, zu einem eher retardierenden Moment politischer und gesellschaftlicher Modernisierung wurde.

Die Versuchung, ohne das Parlament zu regieren, war groß. Wenn die englischen Könige sich mit den sich herausbildenden, absolutistischen Monarchen des Kontinents verglichen, hätte es des Stolzes auf das Parlament bedurft, auf einen „*king in parliament*“. Aber das bedeutete für sie erst einmal eine Machtschmälerung, gemessen

an einem allein entscheidenden Monarchen. Institutionalisiert war es ein Machtkompromiss. Der Kampf ging weiter in diesem Rahmen: Verschieben sich die Gewichte mehr zum Monarchen oder zum Parlament?

Wie war es möglich, dass ein schon weit entwickeltes Parlament und das schon sicher scheinende Prinzip der Repräsentation im 17. Jahrhundert noch einmal – wenn auch zum letzten Mal – grundlegend infrage gestellt werden konnten? Es hatte mit schwachen, nicht starken Königen zu tun, mit fragwürdigen Strategien, vor allem aber mit einer Überlagerung von Konfliktlinien eines, ironisch gesagt, KAS-Syndroms. Den *Katholizismus* wieder einzuführen, nachdem er im 16. Jahrhundert besiegt und an den Rand gedrängt worden war, glich Harakiri mit absehbarem Ausgang. Den *Absolutismus* doch noch auf den Weg zu bringen, widersprach der Lehre des Jahrhunderts, die auf eine Verbindung von König und Parlament gerichtet war. Und die *Stuarts* waren als Königshaus das Programm von päpstlicher und absolutistischer Herrschaft.

Die Kumulation von Katholizismus, Absolutismus, Stuarts wollten die Engländer ebenso wenig wie die demokratische Republik der Levellers. Dabei hätten ein bisschen Katholizismus (Tolerierungspolitik) oder ein bisschen Absolutismus (Beschränkung des Parlaments) durchgehen können zu der Zeit. Aber die Verdichtung in den Stuarts und der Generalverdacht des KAS-Syndroms hätten hohe Glaubwürdigkeit und strategisches Geschick erfordert. Jakob II., mit dem dieser Versuch einer Revision der englischen Geschichte 1688 endete, aber war – wie Thomas Macaulay in seinem klassischen Text zeigte – ein strategisch dummer, ungeschickter, unglaublicher Monarch. Die Verspätung Jakobs bestand darin, nachdem alles durchgespielt war, die Konfliktlinien abgekühlt, wenn nicht schon eingefroren waren, den Konflikt an allen Fronten noch einmal zu eröffnen. Da er das ganze Programm noch einmal versuchte, war die Antwort klar: Nie wieder KAS!

Mit den Gesetzen seit 1689 war die Institution Parlament definitiv fest verankert, und damit auch das Prinzip Repräsentation. Was immer das Volk war, es wählte in freier Wahl Abgeordnete, die das Recht auf Steuergesetzgebung sowie auf allgemeine Gesetzgebung hatten, und die dieser Aufgabe mit freiem Mandat durch verbindlichen Beschluss für alle nach gemeinsamer Beratung und Debatte nachgingen. Der König wurde als zentrale Figur mit eigenen Rechten zu einem Teil des Parlaments gemacht: *King in parliament*. Bei Steuer- und allgemeiner Gesetzgebung hatte er ein Veto-Recht, er war die Exekutive, zusammen mit seinen Ministern, Beamten und Soldaten. Zum Verfassungskompromiss, der eine Absage an Formen monarchischen Absolutismus enthielt, gehörte der Ausschluss der Stuarts, die des Absolutismus und der Wiedereinführung des Katholizismus verdächtig blieben. In Abgrenzung von Volkssouveränität ebenso wie von Fürstensouveränität wurde so eine Parlamentssouveränität fixiert, die einen parlamentarisch gebändigten König mit einschloss.¹²

¹²Im weiteren bevorzuge ich den sozialwissenschaftlichen Begriff der „Autonomie“, der anders als der staatsrechtliche Begriff der Parlamentssouveränität eher einer empirischen Abstufung zugänglich und besser zu vereinbaren ist mit der Notwendigkeit spezifischer Teilautonomie für andere Verfassungsorgane und dem System der Gewaltenteilung.

Der große Kompromiss von 1688/89 stellte auch wieder her, worauf Repräsentation angewiesen ist: Grundvertrauen und die Berücksichtigung, wenn nicht den fairen Ausgleich zwischen Grundinteressen. In der großen politischen Polarisierung des 17. Jahrhunderts hatten verloren: die frühe Demokratie und der späte Absolutismus. Gesiegt hatten parlamentarische Repräsentation und Autonomie.

Die Entwicklung zur politischen Moderne und zu demokratischer Repräsentation setzte sich unmittelbar nicht in England, sondern in den USA fort. Die Idee der Repräsentation wanderte mit den Kolonisten nach Amerika aus. Die Verfassungen der Einzelstaaten beruhten darauf, die Unabhängigkeitsbewegung und die Loslösung drückten sich darin aus: *No taxation without representation*. Die erste Kammer erhielt programmatisch den Namen „Repräsentantenhaus“.

Alexander Hamilton sprach 1777 als erster von „repräsentativer Demokratie“. Er hatte eine Regierungsform – man sprach noch von „Republik“ – im Auge, die, wie Madison formulierte, „all ihre Befugnisse direkt oder indirekt vom gesamten Volk herleitet und von Personen geführt wird, welche ihre Ämter nach Ermessen für begrenzte Zeit innehaben (...)“. Das umfasste zwar auch die indirekte Wahl (des Präsidenten), wichtiger war der Grundsatz, dass sich eine solche Regierung „von der ganzen Gemeinschaft herleitet, nicht von einem unbedeutenden Teil oder einer privilegierten Klasse.“¹³ Es wird im Einzelnen über die Wahlrechtsentwicklung in den USA zu sprechen sein, aber diese Öffnung zur „ganzen Gemeinschaft“ ist das entscheidende Signal, Repräsentation untrennbar mit Demokratie zu verbinden.

Parlamentarische Autonomie

Als im 13. Jahrhundert das erste Parlament zusammengerufen wurde, war der König die uneingeschränkte Macht, gestützt auf die Barone. Auch das Parlament wurde von ihm kontrolliert. Es war *King's Parliament*. Der König war bestimmend, das Parlament anfangs zu den Bedingungen des Königs und insbesondere in Steuerfragen mitbestimmend. Nur in einem jahrhundertelangen Prozess der Autonomisierung konnte das Parlament eine moderne Institution werden.

Trotz der frühen Entstehung: Das Parlament revolutionierte keineswegs die Machtverhältnisse. Noch über viele Jahrhunderte blieb der König der „*natural policy-maker*“¹⁴, das ausschlaggebende Kontrollzentrum des Landes. Das Parlament dagegen war eine beratende, allmählich Einfluss nehmende Institution, die dem König schrittweise Autonomie abringt.

¹³Die Federalist Papers 1993, Nr. 39, S. 244 f.

¹⁴Butt 1967, S. 33.

Er hatte das Parlament nicht erfunden, aber er konnte es einbauen in eine „Strategie“ der „Besteuerung durch Konsens“. Der „ungewöhnlich starke und geschickte Herrscher“¹⁵ war König Eduard I. Auf dem Hintergrund von Bürgerkriegserfahrungen zu seiner Zeit war er reformorientiert und überzeugt davon, „*that Parliament was a necessary institution*.“¹⁶ Der allgemeine Hintergrund für die Entstehung des Parlaments wurde schon genannt: die unaufhörlichen Geldnöte der Krone, verursacht vor allem durch chronische Kriege, insbesondere mit Frankreich. Aber auch die Veränderungen in der Wohlstandsverteilung, bedingt durch die Ausweitung des Handels und das Wachstum der Städte, taten ihre Wirkung. Das eigene Geld der Krone und die Abgaben der Barone reichten nicht aus. Der König brauchte mehr Geld, nicht mehr Mitbestimmung. Auf Dauer allerdings ließ sich das eine ohne das andere nicht haben.

Man kann von einem „raschen Aufstieg zu einer zentralen staatlichen Institution“¹⁷ schon im 14. Jahrhundert sprechen. Der definitive Durchbruch war allerdings erst am Ende des 17. Jahrhunderts geschafft. Ein vierhundertjähriger Kampf um Autonomie also.

Rückblickend wird eine innere *Entwicklungslogik* erkennbar. Am Anfang waren Abgrenzung und Aufgaben zu klären. Wer gehört dazu? Darin, zum Beispiel im Zusammengehen von Bürgern und Gentry, lagen Vorentscheidungen mit nachhaltiger Wirksamkeit. Was ist zu entscheiden? Nach schmalen Anfängen, bei denen es die Könige gerne belassen hätten, gab es in langen Zeiträumen einen Aufgabenzuwachs, der festlegte, welche Leistungen die Abgeordneten erbringen wollen oder sollen – wodurch sie allmählich im englischen System unverzichtbar wurden. Die nächste Frage hieß: Wie organisiert sich das Parlament selbst? Mit der Stabilisierung des Parlaments und zunehmenden Konflikten gegenüber der Krone verstärkten sich im 17. Jahrhundert die Notwendigkeiten der internen Organisation, die selbst Autonomie stützend wirkten. Schließlich: Wer kontrolliert wen? Die Umkehrung der Kontrollrichtung – erst von oben, dann von unten – war definitiver Ausdruck einer gewachsenen Autonomie des Parlaments.

Diese Entwicklungsschritte bauen aufeinander auf, entsprechen im Großen einem Abfolge-Muster, enthalten aber auch zeitliche Überschneidungen, da in einem lang gestreckten Innovationsprozess begonnene Schritte – zum Beispiel bei Aufgaben und interner Organisation – nicht schnell zum Abschluss kommen. Autonomie ist nicht das übergreifende Ziel, sondern das Ergebnis von Prozessen aus Anschlusshandlungen. Dabei ist allerdings das wachsende Bedürfnis nach individueller Autonomie im Modernisierungsprozess eine wesentliche Triebkraft.

Grob lässt sich die Entwicklungslogik mit einer Phasenbildung verbinden. Die erste Phase vom 13. bis zum 15. Jahrhundert, die *Aufbauphase*, war durch die Macht des Königs bestimmt: *King's Parliament*. Seine Prärogative war fast unbeschränkt. Das

¹⁵Bendix 1980, S. 283 f.

¹⁶Cannon 1997, S. 330.

¹⁷Wende 1995, S. 61.

Parlament suchte Terrain und Schneisen für seinen Einfluss im königlich bestimmten Herrschaftssystem. Anti-ständische Definition des Akteurs und Steuerbewilligung, praktische Redefreiheit und Immunität der Abgeordneten waren zentral. In die Aufbau-phase fielen die Genese des Parlaments sowie die allmähliche Stabilisierung und schrittweise Autonomisierung des abgespaltenen Unterhauses.

In der *Latenzphase* während des 16. Jahrhunderts rivalisierten ein zunehmend selbstbewusstes Parlament und die ihre Macht verteidigende Krone um Einfluss: *King in Parliament*. Aber sie kooperierten, mehr oder weniger jedenfalls, je Situation und Person. Petitionen und Steuerbewilligung hatten den Weg geöffnet für eine allgemeine Gesetzgebung, bei der der König die Dominanz der Initiative behielt, aber der Beschluss des Parlaments notwendig war. Das war die Parlamentsouveränität bei der Gesetzgebung, die auch die Krone mit einschloss. Vor allem die Reformations-gesetzgebung unter Heinrich VIII., bei der der König das Parlament für seine Zwecke instrumentalisierte, machte auch das Parlament wichtiger. In der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts waren es kleine Schritte wachsender Autonomie, die das Parlament einer im Grunde parlamentsunfreundlichen Königin Elisabeth I. abrang. Latenzphase kann man dies nennen, weil es keine Großkonflikte und zugespitzten Machtkämpfe gab, das Parlament keine Arena ideologischer Kämpfe war, Loyalität gegenüber dem Monarchen und Akzeptanz königlichen Regierens dominierten. Der Grundsatzkonflikt des 17. Jahrhunderts war noch nicht erkennbar, aber er war möglich. Und er war nötig, um die definitive Legitimität des autonomen Parlaments gegenüber absolutistischen Versuchungen des Königs zu sichern.

Der eigentliche Kampf fand im 17. Jahrhundert statt, in der *Konflikt- und Entscheidungssphase*. Er wurde am Ende zugunsten des Parlaments entschieden. Gegen die für das Parlament bedrohlichen Stuarts Jakob I. und Karl I. in der ersten Hälfte des 17. Jahrhundert formalisierte das Unterhaus seine schon länger bewährten, internen Verfahrens- und Arbeitsregeln: Geschäftsordnung als Waffe gegen Übergriffe von oben. Das Konzept König ohne Parlament, der nachgeholte Absolutismus, scheiterte an der schon aufgebauten Macht des Parlaments, seiner Konflikt- und Kampfbereitschaft. Am Ende dieses Kampfes musste das Parlament nicht neu erfunden werden. Es hatte die Entwicklungsschritte zu einem autonomen Parlament schon längst hinter sich. Sie mussten nur noch von der Krone akzeptiert und wenigstens zum Teil kodifiziert werden.

Seit Beginn des 18. Jahrhundert schließlich bildete sich ein Herrschaftssystem der parlamentarischen Monarchie aus, in dem das Unterhaus zum Zentrum der Politik wurde, zunehmend dekorativ eingerahmt von der Monarchie. Die revolutionären Jahrzehnte hatten Alternativen *zum* Parlamentarismus erprobt (z. B. regierendes Parlament), auch seine externe Demokratisierung, Alternativen *im* Parlament brachten sie nicht hervor. Sie haben den bereits entwickelten Verfahren nichts hinzugefügt. Das Ende des 17. Jahrhunderts führte zur „Restauration“ des Parlamentsrechts (Redlich). Mit der Bill of Rights (1689) wurde das moderne Parlament festgeschrieben, erfunden worden war es schon lange vorher. Danach musste es „nur noch“ demokratisiert werden.

Definition des Akteurs

Der König und die Barone bestimmten, wer außer ihnen noch dabei sein sollte. Adel, Klerus und Commons gehörten dazu. Gesetzzt, nicht gewählt waren der hohe Adel, das heißt die Barone, ebenso der hohe Klerus. Dazu kamen die nicht Gesetzten, die Ritter für die Grafschaften und die Bürger aus Städten und Marktflecken, anfangs von königlichen Sheriffs ernannt, später gewählt. Diese Commons, also zunächst nur ein Teil der Versammlung, bildeten das eigentlich repräsentative Element. Das Prinzip *elective representation* gab gegenüber Krone und Lords ein eigenes Gewicht, nur diese Abgeordneten konsultierten ihre Wahlkreise. Insgesamt war es eine Elite der sozial Relevanten, an der Spitze die Barone und Kirchenfürsten, aber eben auch unter Einschluss kleinen landbesitzenden Adels und von Bürgerlichen, beide als Vertreter kommunaler Interessen.

Es bestand wohl anfangs ein Vertrauen in die Dauerhaftigkeit und Dominanz der eingebauten sozialen Hierarchie. Dem entsprach die zunächst stark hierarchisierte Kommunikation. König und Barone redeten, die Commons hörten zu. Es war eine fluide Versammlung, mit wechselnder Zusammensetzung, kurzen Sitzungsperioden (eine Woche oder einen Monat) und häufig schwacher Anwesenheit. Noch war es keine Ehre, sondern eine Pflicht, dort zu erscheinen. Der Akzent lag auf Geben, nicht auf Nehmen.

Weichenstellend für die weitere Entwicklung war die Ausdifferenzierung des Akteurs in zwei Kammern. Dies geschah spontan, nicht nach einem Plan oder einer Strategie. Die Ritter der Grafschaften, die mit den Baronen vieles gemeinsam hatten, setzten sich immer mehr zu den Bürgern. Sie bildeten 1332 die eigene Kammer der Commons, das Unterhaus. Der adlige Anteil gab dem Unterhaus zusätzlich großes Gewicht. Das *Opting out*, die Initiative dazu, ging von den Bürgern aus! Zu den Hintergründen gehörten Abschließung des hohen gegenüber dem niederen Adel (der Gentry) und gemeinsame Interessen (zusammen mussten Gentry und Bürgertum den größeren Teil der Steuern aufbringen) sowie die Vereinbarung gemeinsamer Petitionen. Als einige Jahre später der niedere Klerus aus dem Unterhaus auszog, um sich separat zu treffen, erhöhte dies die Kohärenz des Unterhauses.

Einerseits: Dies war keine ständische Struktur der Trennung nach Ständen, die moderne „Nationalrepräsentation“ aufhält. Das Oberhaus, bestehend aus großgrundbesitzendem Adel und hohem Klerus, war mehr „Oberklasse“ als ständische Vertretung. Im Unterhaus kamen Bürger und niederer Adel zusammen. Diese Mischung der Sozialgruppen hat zur besonderen englischen Entwicklung eines Parlaments als Zentrum nationaler Repräsentation erheblich beigetragen.

Andererseits: Obwohl das Oberhaus immer mehr an Rechten und Einfluss verlor, war es lange Zeit ein Gegengewicht gegen das Demokratiepotential des Unterhauses. In regulären, nicht-revolutionären Jahren wirkte es mit seiner eingebauten konservativen Mehrheit und traditionellen Legitimität als strategische Reserve gegenüber einem „überstürzten“ Wandel.

Auf jeden Fall haben die Trennung in zwei Kammern und die soziale Sortierung im 14. Jahrhundert wesentlich dazu beigetragen, einen abgegrenzten, zunehmend handlungsfähigen und selbstbewussten Akteur zu schaffen. Dies war eine Voraussetzung

dafür, dass sich aus *King's Parliament* allmählich eine eigene kollektive Identität des Parlaments bilden konnte.¹⁸

Dennoch: Über Zahl und Wahl der Abgeordneten behielt der König Einfluss auf die Definition des parlamentarischen Akteurs. *Zahl* hatte zu verschiedenen Zeiten unterschiedliche Bedeutung. Am Anfang war nicht das Beherrschen der Versammlung das Problem, sondern die Verpflichtung möglichst vieler einzelner Kommunen als Steuerzahler. Das Modell-Parlament von 1295, das durch seine Zusammensetzung die weitere Entwicklung orientierte, umfasste mehr als 400 Abgeordnete. (Davon waren knapp zwei Drittel Ritter oder Bürger – letztere alleine fast die Hälfte.) Später wurde die Zahl ein Mittel, genehme Mehrheiten herzustellen. Die Zahl der gewählten Abgeordneten blieb ein Steuerungsmittel des Königs. Er konnte Kommunen das Wahlrecht verleihen und damit die Abgeordnetenzahl erhöhen. Um den Einfluss des hohen Adels zu schwächen, steigerten die englischen Könige während des 16. Jahrhunderts die Abgeordnetenzahl von 296 auf 462. Mitte des 17. Jahrhunderts betrug die Zahl der Sitze im Unterhaus 507 – eine Steigerung von 88 % in knapp anderthalb Jahrhunderten.

Die Neuen kamen vorwiegend aus der Gentry, dem niederen Landadel. Unmittelbar und für längere Zeit spielten Zahl und Sozialstruktur dem König in die Hände. Längerfristig war damit zu rechnen, dass größere Versammlungen schwerer zu beherrschen sind – aber das war sicherlich keine Betrachtungsweise für Könige, die von ihrer Dominanz überzeugt waren. Im Oberhaus übrigens hatte der König noch direkteren Einfluss auf die Zusammensetzung durch die Ernennung von Peers, da musste er nicht zusätzlich in Wahlen intervenieren. (Mit der Reformation wurden Äbte aus dem Oberhaus entfernt, dann war es nur noch das Organ des weltlichen Hochadels.)

Der König und seine Beamten nahmen jahrhundertlang Einfluss auf den Ausgang der *Wahl* – ein zweites Steuerungsmittel. Durch Kandidatenauswahl, Bestechung, die Schaffung neuer Wahlkreise, das Zuschneiden von Wahlkreisen nach seinen Interessen beeinflusste der König kräftig die Wahlergebnisse.

Aufgaben

In die Definitionsfragen des Akteurs war die Aufgabenfrage verflochten: Welche Aufgaben sollen sie verfolgen, welche Leistungen sollen, können, wollen die Abgeordneten erbringen?

Gesetzgebung

Der Angelpunkt für eine effizienzorientierte Rechtfertigung des Parlaments waren Aufgaben und Leistungen der Gesetzgebung. Zunächst nur dort, wo der König auf Hilfe angewiesen war, bei der Steuergesetzgebung, und auch dort nur nach seinen Vorschlägen und ohne Ausgabenkontrolle. Die Hauptwaffe des Unterhauses war die Kontrolle der

¹⁸„Parlament“ umschließt formell Unter- und Oberhaus. Häufiger verwende ich aber Unterhaus und Parlament mit gleicher Bedeutung – der Unterschied ergibt sich aus dem Kontext.

Besteuerung. Auch die Entscheidung über die Themen, mit denen sich das Parlament befassen durfte, gab der König nur in einem längeren Prozess aus der Hand.

Ein Einfallstor der Erweiterung von Parlamentsrechten waren die an die Krone gerichteten Petitionen, die allmählich zu Gesetzesentwürfen verallgemeinert wurden. 1272 ist das Jahr der ersten parlamentarischen Petition, in der Regierungszeit Eduards I. Aus den Petitionen der Commons entwickelte sich im Laufe des 14. und 15. Jahrhunderts die Gesetzgebung des Parlaments. Hier hatten sie also die Initiative. Petitionen waren Bitten um Abhilfe, die an die Krone gerichtet wurden. Petitionen und Steuerbewilligung hingen eng zusammen: Erst am letzten Tag einer Sitzungsperiode, nach Abstellung der Beschwerden, beschloss man über die Geldbewilligung.

1314 wurde das ausschließliche Steuerbewilligungsrecht des Parlaments durchgesetzt. Knapp 100 Jahre später, so langsam entwickelten sich auch hier die Dinge, genau 1407 kam es zum Gesetz, das das alleinige Recht des Unterhauses auf Bewilligung und Erhebung von Steuern festlegte, das Oberhaus hatte nur noch ein Recht auf Zustimmung. So konnten die reicheren Lords die ärmeren Commons in Geldfragen nicht überstimmen.

Etwa 1340 lag der Beginn einer parlamentarischen Gesetzgebung, der frühen Entwicklung gesetzgeberischer Kompetenz, einschließlich des frühen Initiativrechts, das sich aus dem Petitionsrecht der Abgeordneten entwickelte. Man darf allerdings nicht übertreiben. So gab es an der Schwelle zum 16. Jahrhundert unter dem ersten Tudor Heinrich VII. 114 Gesetze, aber nur 17 wurden von den Commons verabschiedet. Auch hat er in einer Regierungszeit von 24 Jahren nur wenige Parlamente einberufen, in den letzten 12 Jahren nur eins.

Um 1500 herum ersetzte dann die Gesetzgebung durch Bills die durch Petitionen, mit einem Vorlauf seit der ersten Hälfte des 15. Jahrhundert. Auch Geldbewilligungen erfolgten nun in Form von Gesetzen. Gesetzgebung wurde der Kern parlamentarischer Aufgaben. Dabei gab es schon mit dem Aufkommen der Bills, wie heute noch, drei Lesungen.

Bei allen Fortschritten war nicht zu übersehen: Das Recht der Initiative blieb faktisch weitgehend beim König. Im Mittelalter gab die „Prärogative“ dem König die Kompetenz über (fast) alle Kompetenzen. Nur schrittweise und allmählich kam es zu Einschränkungen dieser Globalkompetenz. Lange Zeit konnte der König sich auch über bestehendes Recht hinwegsetzen, konnte Gesetze *suspendieren* oder in Einzelfällen von Gesetzen *dispensieren*. Vieles war strittig – anfangs auch das Recht auf Steuergewährung, die Bestrafung von Ministern durch Impeachment, das Recht, Monopole zu verleihen oder ein stehendes Heer zu halten –, aber die härtesten Konflikte zwischen Parlament und Krone wurden im 17. Jahrhundert ausgetragen und am Ende des Jahrhunderts zugunsten des Parlaments entschieden. Der Rest der Prärogative wanderte zuerst zum Premierminister (z. B. Parlamentsauflösung oder Ministerernennung), dann zum Party Government.

Ein karger Beginn also, der später in umfassender Gesetzgebungskompetenz endete. Tüchtige Leute wollten auf Dauer nicht nur als Ja-Sager tätig werden. Mit der Institution, vor allem mit deren Dauerhaftigkeit, wuchsen die Aufgaben, die sich

die Abgeordneten eroberten. Hinzu kam eine Klärung der Thronfolge für mehr als anderthalb Jahrhunderte, die Herrschaft sicherer machte. Geholfen hat die Tatsache, dass die Tudors das Parlament benutzten, um die Thronfolge zu regulieren und die Reformation gesetzgeberisch abzusichern. Das bedeutete eine Instrumentalisierung der Gesetzgebung für die Durchsetzung der Reformation. Auch der Ausbau des königlichen Hofes, mit Zuwachs politischer Funktionen, und der frühe Beginn stärkerer, monarchisch bestimmter Regierungsfunktionen machte die Beziehung zwischen König und Parlament eine Zeit lang weniger zu einem Nullsummenspiel, als zu einem Spiel mit Win-Win-Konstellation. „Der Aufstieg der Krone im 16. Jahrhundert war begleitet von einer deutlichen Aufwertung des Parlaments.“¹⁹ In diesem Zusammenhang stand dann auch der Ausbau des Initiativrechts und insgesamt der Gesetzgebungskompetenz des Parlaments. Die Aufwertung des Parlaments war begleitet von zunehmender Wertschätzung des Mandats und von Ansehensgewinn für Abgeordnete.

Mit der Stärkung und Festigung der Krone sowie mit ihrer – vergleichsweise und aufs Ganze gesehen – kooperativen und konsensualen Grundlinie kam es zu einer Stabilisierung des Parlaments, mit Ausweitung der Gesetzgebung, interner Institutionalisierung, bis zum Härtesten des 17. Jahrhunderts. Steuerbewilligung und Gesetzgebung waren die Speerspitzen zur Erosion monarchischer Prärogative. Noch konnten die Könige zurückfechten, wie die Stuarts im 17. Jahrhundert, lange saßen sie mit dem Auflösungs- und Einberufungsrecht am längeren Hebel gegenüber widerstrebenden Abgeordneten, die aber hatten einen festen Aufgabenkern gewonnen. Gewohnheit und Ambition ließen sich, man wusste es erst nach schweren Kämpfen, nicht mehr zurückdrehen.

Debatte

Die „Essenz“ des Parlaments, schrieb Josef Redlich, sei die „Erledigung öffentlicher Angelegenheiten durch freie Beratung von Vertretern der Nation“²⁰. Deliberation und Entscheidung durch Repräsentanten also. Bis zur „*teaching function*“ öffentlicher Debatte (Walter Bagehot) allerdings war es ein spätes Aufgaben- und Leistungsfeld des Parlaments, bedenkt man, dass erst 1776 Reporter zur Parlamentsberichterstattung zugelassen wurden.

Für viele Jahrhunderte war die Debatte nach innen gewandt, abgeschottet durch Geheimhaltung gegenüber der Krone, unverbunden mit einer bürgerlichen Öffentlichkeit, die sich erst im 17./18. Jahrhundert entfaltete.²¹ Wie in einem Club werden unter Gleichen der oberen Sozialschichten Argumente ausgetauscht. Diese Argumente waren lange Zeit eng auf die anstehenden, begrenzten Entscheidungen bezogen, sie erweiterten sich erst viel später, angestoßen von außen, in einen Debattenrahmen, der allgemeinere Grundfragen von Staat und Gesellschaft ansprach.

¹⁹Wende 1995, S. 133.

²⁰Redlich 1905, S. 66.

²¹Vgl. Bösch 2011.

Die Debatte war nicht öffentlich, aber sie war von Anfang an frei. Das Prinzip unbeschränkter Redefreiheit aller Abgeordneten galt in einer Gesellschaft, in der man für unbotmäßiges Reden in den Tower geworfen wurde. Sie war ein Parlamentsprivileg und die seltenen Fälle seiner Durchbrechung durch die Krone (vor allem in den Konflikten mit den Tudors und Stuarts, zuletzt 1629) bestätigten am Ende nur seine Gültigkeit. Es war kein Privileg einzelner, sondern diente dem Schutz eines funktionierenden Parlaments gegenüber Eingriffen der Krone oder ihrer Minister. Freilich setzte die Freiheit von Interventionen der Krone und Gerichte voraus, dass das Parlament in eigener Rechtsprechung für die Einhaltung der Gesetze durch die Abgeordneten sorgte.

Das Unterhaus war von Anfang an ein „Redeparlament“, in dem Mündlichkeit aller Mitteilungen sowie Rede und Gegenrede galt. Man brauchte kein Pult als Ersatz für einen Arbeitstisch oder zum Verstauen von Materialien. Man saß sich in Reihen gegenüber und hörte zu, oder – wenn man das Wort erhielt – stand man auf und redete. So „dürfen Documente nicht früher auf den Tisch des Hauses gelegt werden, ehe sie nicht in ihrem Inhalte dem Hause mitgeteilt worden sind. Daraus erklärt sich denn auch, dass jeder Punkt der Tagesordnung wie jeder an die Willensäußerung des Hauses gestellte Anspruch (...) mündlich vorgetragen sein muss, ehe sich das Haus mit ihm befassen kann.“²² Das bürokratisch überformte „Arbeitsparlament“, wie wir es vor allem in Deutschland kennen, ist etwas anderes. Das englische Parlament wuchs aus einer Kultur der Mündlichkeit heraus, die es im Kern auch unter modernen Bedingungen der Verschriftlichung und von Schriftkulturen behielt.

Es gab keine Rednertribüne und keine Rednerliste. Abgeordnete, die reden wollten, suchten das Auge des Speakers und der sorgte dafür, dass Pro- und Contra-Reden einander abwechselten. Streng verboten war es, Reden vom Blatt abzulesen – auch dies gehörte zur freien Debatte im Parlament. Im Interesse der Autonomie des Parlaments war es verboten, die Meinung des Königs in die Debatten des Parlaments hinein zu ziehen. Um die persönliche Schärfe parlamentarischer Debatten zu mildern, sprach man sich nicht mit dem Namen, sondern als Mitglied eines Wahlbezirks oder mit zeremoniellen Wendungen wie „*honourable member*“ an. So hat man über die Jahrhunderte die unantastbare Redefreiheit mit einer Vielzahl von Regeln eingehegt.

Die Gesamtkonstellation, zu der auch eine pragmatische Politische Kultur zählt, ließ ein Parlament ohne rhetorischen Überschwang und starkes Pathos entstehen. Die Debatte war eher geschäftsmäßig und nüchtern, aber auch kompetitiv und durch aus Erfahrung gewonnen Regeln gegen Wildwuchs gesichert.

Interne Organisation

In der Phase von *King's Parliament* kam man noch nicht sehr weit mit der autonomen Organisation des Parlaments. Die interne Organisation folgte schrittweise der

²²Redlich 1905, S. 588. Bei ihm auch die folgenden Zitate.

Definition des Akteurs und der Bestimmung zentraler Aufgaben. Sie begann im 15. Jahrhundert mit dem „Ausbau des inneren Parlamentsrechts“. Aus dem „Parlamentsbrauch“ entstand „eine feste Tradition des Verfahrens“. Im 16. Jahrhundert kam es zur Verdichtung, während des 17. Jahrhunderts, im Kampf gegen absolutistische Herausforderungen von oben, zur Formalisierung der internen Organisation.

Das 15. und 16. Jahrhundert charakterisierte eine dominante „Einheitlichkeit“ des Unterhauses. Redlich sprach vom „homogenen Charakter des Hauses“. Noch galten Geschlossenheit und weitgehender Konsens mit der Krone. Dissens innerhalb des Hauses und zwischen Unterhaus und Krone mehrten sich erst in den späteren Parlamenten der Herrschaftszeit von Elisabeth I. Durch die Reformation entstand ein „neuer parlamentarischer Geist“: freier, diskutierfreudiger, selbstbewusster. In der Stabilisierung des 16. Jahrhundert schritt auch der innere Ausbau zur Vollinstitution voran.

Speaker

Die Figur eines Speakers steht typischerweise am Beginn eines Prozesses schrittweiser Autonomisierung, auch an der Schnittstelle von königlichem und parlamentarischem Einfluss. Wie meist ein fließender Beginn. Ohne einen Sprecher nach außen und Versammlungsleiter nach innen ging es nicht. Die erste formelle Anerkennung eines Speakers des Unterhauses datiert von 1376 für Sir Peter de la Mare. Er verstand das Amt sehr politisch, attackierte beispielsweise die Berater des Königs und landete deshalb, nach Auflösung des Parlaments – im Gefängnis.

Der Kampf um die Kontrolle der Position des von den Abgeordneten gewählten Speakers zwischen König und Parlament ging Jahrhunderte lang. Das Risiko für den Speaker war hoch – politisch und physisch. Lange Zeit wurde er seitens der Krone vorgeschlagen, die auch über ihn Einfluss auf das Parlamentsgeschehen nahm. Zeitweise konnte von „Höfling-Speaker“ gesprochen werden. Erst Ende des 17. Jahrhunderts wurde der Sprecher relativ frei von königlichem Einfluss, war also die Autonomie des Parlaments auch in dieser Frage errungen. Der Speaker war zuerst mehr Sprecher *für* das Parlament, dann eher Sprecher *im* Parlament, vor allem bei der fairen Steuerung von Debatten und Abstimmungsprozessen.

Tagesordnung

Die Erstellung der Tagesordnung war lange Zeit ein Geschäft, an dem königliche Beamte, der Speaker und die Abgeordneten beteiligt waren. Obwohl die Kompetenzen nicht ganz eindeutig geregelt waren, galt schon im 16. Jahrhundert der Grundsatz, „dass jedes Mitglied des Unterhauses berechtigt ist, einen Vorschlag betreffs der Reihenfolge der Geschäfte zu machen und dass die Entscheidung dem Beschlusse des Hauses anheimgestellt bleibt.“ Die Exekutive mit ihren Dringlichkeiten versuchte, Einfluss zu behalten. Später, in den Zeiten parlamentarischer Regierung, dominierte sie wieder die Tagesordnung – nun demokratisch legitimiert!

Redefreiheit

Schon im 14. Jahrhundert galten der „Grundsatz völliger Redefreiheit“ und der sie stützende einer Immunität aller Abgeordneten. 1512 wurde per Gesetz die Redefreiheit von Abgeordneten bekräftigt. 1542 kam es – sicher ist sicher – zur feierlichen Bekräftigung des Privilegs freier Rede durch den Speaker bei der Eröffnung der Session. Die Gefahr eines Rückfalls und die Versuchung der Mächtigen blieben. So ließ 1566 Elisabeth I. den Abgeordneten Peter Wentworth, scharfer Kritiker und Verfechter parlamentarischer Redefreiheit, wegen einer missliebigen Rede in den Tower werfen – ist aber dann vor dem Protest zurückgewichen. Die erste Elisabeth zeigte immer wieder mal, dass sie von der *freedom of speech* des Parlaments nicht viel hielt, und versuchte, sie zu beschränken. Die Abgeordneten sollten ja oder nein sagen, mehr eigentlich nicht. In der Konfliktphase kam es 1629 durch Karl I. bzw. den Königlichen Gerichtshof wegen Parlamentsreden, die bei Hofe als anstößig empfunden wurden, zur Verurteilung mit schweren Strafen. Das Lange Parlament hat dies revidiert und damit war die, angesichts des langen Zeitraums eigentlich kleine, aber jeweils beunruhigende Zahl von Störfällen beim Grundsatz der Redefreiheit beendet. Definitiv wurde die Redefreiheit von Abgeordneten erst in der Bill of Rights garantiert.

Debatte

In einem langen Prozess – über Jahrhunderte, mit einem Sinn für praktisch vernünftige Abläufe strukturiert – wurden die Regeln der Debatte vor allem im 17. Jahrhundert formalisiert, auch dies als Abwehr gegen die absolutistischen Tendenzen der Stuarts.

Protokoll

1547 war der Beginn formeller Aufzeichnung der Verhandlungen des Unterhauses: *Journals of the House of Commons*. Ein wichtiger Institutionalisierungsschritt, ebenso wie im selben Jahr das Beziehen einer festen, repräsentativen Residenz in St. Stephen's chapel im alten Westminster-Palast – bis zu dessen Zerstörung im großen Brand von 1834.

Ausschüsse

Die Bildung von Ausschüssen war ein normaler Vorgang von beschlussfassenden Versammlungen der verschiedensten Art, zum Beispiel auch von Ständeversammlungen auf dem Kontinent. Lange dienten sie als ein technisches Hilfsmittel des Hauses, nicht als Mittel der Vorentscheidung von Beschlüssen des Plenums. Es waren Ad-hoc-Ausschüsse mit den verschiedensten Zwecken und eher zufälliger Zusammensetzung, von der Sortierung eingehender Petitionen bis zur Beratung einzelner Gesetzesentwürfe. Sie entwickelten sich zu ständigen Fachausschüssen.

In der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts kam es zur Herausbildung von ständigen Ausschüssen des ganzen Hauses, für die alle Abgeordneten zur freien Beratung zugelassen waren – eine Besonderheit der englischen Parlamentsentwicklung, die eigentlich nur eine

andere Beratungsform des Plenums darstellten. Sie dienten als „ein sicheres Bollwerk, in welchem sich das Haus gegen den Einfluss des Hofes und der Regierung verschanzt“, aber sie waren natürlich keine wirklichen Ausschüsse.

Gleichberechtigung aller Abgeordneten

Das Parlament war generell eine Speerspitze von Egalität auf einem begrenzten Feld. Es galt von Anfang an „die völlige Gleichberechtigung jedes einzelnen Abgeordneten im Hause“. Dies verbot auch jede Sonderstellung von Abgeordneten, die zugleich Diener und Vertreter der Krone waren. Parlament war nicht Regierung. Es war eine Institution aus eigenem Recht. Das schloss nicht aus, dass die frühe Form von Regierung, Privy Council, über die Gesetzesinitiative insbesondere bei großen Gesetzwerken (z. B. Staatskirchenrecht) erheblichen Einfluss ausübte. Damit waren Debatte, Ausschussberatung und Änderungen nicht ausgeschlossen, aber die Regierung hatte andere Möglichkeiten als das Parlament. Von einem Zusammenwachsen als parlamentarische Regierung waren sie noch weit entfernt.

Geschäftsordnung

Unter Elisabeth I. gab es einige Klarstellungen, teilweise auch die Ausdehnung parlamentarischer Privilegien. Erst nach 1600, während der Regentschaft von Jakob I. und Karl I., das heißt bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts, unter dem Eindruck von stärkerem internem Dissens und verschärfter Konflikte zwischen Krone und Parlament, kam es zur Formalisierung der Geschäftsordnung, für die eine Vielzahl ungeschriebener, aber wirksamer Regeln allerdings schon vorher bestanden. „Das Unterhaus (...) schafft sich in der strafferen Geschäftsordnung das äußere Werkzeug, um alle Rechte des Hauses und seiner Mitglieder zu schützen, sowie seine Verhandlungen frei vom Druck der Krone und ihrer Minister sowie des dem Hofe ergebenden Speaker zu führen.“ Ein Geflecht von Präzedenzfällen, ständigen und je Sitzungsperiode erneuerten Regeln (*standing* und *sessional orders*) schuf aus Gewohnheitsrecht eine zwar interpretierbare, aber relativ verbindliche Grundlage. Die ausgefeiltesten Regelungen gab es, den Aufgabenzuschnitt des Parlaments unterstreichend, zu den beiden Großkomplexen Gesetzgebung und Redeordnung.

Anders als die nach rationalen Kriterien entworfene Geschäftsordnung späterer europäischer Parlamente entsprach dieses Patchwork englischen Rechtsvorstellungen einer erfahrungszentriert-pragmatischen Politischen Kultur und der „organischen“ Entwicklung des englischen Parlaments über eine lange Zeit.

Klassische Kontrolle

„Kontrolle“, heute durchweg vom Parlament gegenüber der Exekutive verstanden, war lange Zeit die Kontrolle des Parlaments durch den König – also sehr einseitig und von oben gedacht. Im Kern ging es dabei um die Herstellung erwünschter Verhaltensweisen durch Sanktionen oder auch nur durch deren Androhung. Dieser Kontrollgeist, der dem Parlament so wenig wie möglich unberechenbare Autonomie zugestehen wollte, durchzog die Beziehungen zwischen König und Parlament. Speaker, Tagesordnung, Initiativrecht – der

König wollte sich nichts aus der Hand nehmen lassen. Bei der Prärogative musste der König den Gesetzesentwürfen zugestimmt haben, bevor sie im Parlament behandelt wurden. Aber es gab Grenzen.

Eher kurios: Heinrich IV. scheiterte 1404 bei seinem Versuch, Juristen – die er beschuldigte, sich zu sehr auf ihre berufsmäßige Sichtweise zu konzentrieren – vom Parlament fernzuhalten. (Aufseiten der Exekutive spielten sie bereits eine wichtige Rolle!) Ernster: Häufig mussten die Monarchen Kontrolle von außen versuchen. Von jeher galt das Prinzip, dass die Anwesenheit des Königs im Unterhaus ausgeschlossen war. Unmittelbare Intervention war also nicht möglich (mit der einzigen, missglückten Ausnahme von Karl I. 1642). Anders lagen die Dinge im Oberhaus. Während des 16. und vor allem im 17. Jahrhundert, unter den Tudors und Stuarts, verstärkte sich die Absicht, ohne Anwesenheit intensiv in die Verhandlungen des Unterhauses zu intervenieren.

Eine zweite Verteidigungslinie der Autonomie des Unterhauses bestand in der Geheimhaltung der Beratungen, die gegen die Krone gerichtet war. Weder durch Abgeordnete noch durch den Speaker sollte die Krone darüber informiert werden, bis ein Beschluss gefasst war.

Eine dritte Verteidigungslinie lag darin, von der Krone Bezahlte im Unterhaus zu neutralisieren oder zu eliminieren. Das Problem stellten die am Hof Beschäftigten dar, die gleichzeitig Abgeordnete waren. Sie kamen vor allem aus dem Privy Council, dem frühen Regierungsgremium, und trugen seit Elisabeth I. informell zum Informationsaustausch zwischen Krone und Unterhaus bei. Aber diese frühe „Regierung im Parlament“ war von den Abgeordneten nicht gewollt, sie war alles andere als „parlamentarische Regierung“, wie sie später entstand. Noch kämpften die Abgeordneten um Erhaltung und Ausweitung ihrer Autonomie gegenüber der Krone, ein Kampf, der sich im Konflikt mit den absolutistisch orientierten Stuarts während des 17. Jahrhunderts noch verschärfte.

Alle errungenen Autonomierechte des Unterhauses standen unter einem entscheidenden Vorbehalt: dass das Parlament überhaupt zusammenkam. Sobald es ernst wurde, saß der König am längeren Hebel. Er konnte – eigenmächtig und willkürlich – das Parlament einberufen, vertagen und auflösen. Erst Ende des 17. Jahrhunderts setzte sich der Grundsatz des jährlich mindestens einmal einzuberufenden Parlaments durch.

Zwei Indikatoren zeigen, wie ungesichert die Stellung des Parlaments lange Zeit war. Zum einen dauerten Phasen der Nicht-Einberufung teilweise so lang, dass die Absicht erkennbar war, ohne Parlament auszukommen. So berief Heinrich VII. nur ein Parlament (das auch nur acht Wochen tagte) in den letzten zwölf Jahren seiner Herrschaft. (In seiner gesamten Regierungszeit von 24 Jahren hat er nur sieben Parlamente einberufen.) Elisabeth I. hat das Parlament in den letzten zehn Jahren ihrer Herrschaft gerade mal für sieben Monate einberufen. Für sie galt: möglichst selten und möglichst kurz. Insgesamt waren das lange, von oben erzwungene Pausen des Parlaments – schon im 16. Jahrhundert, also noch vor der absolutistischen Großoffensive der Stuarts. Auch die Praxis, die Abgeordneten nach Hause zu schicken, wenn sie zur gewünschten Geldbewilligung nicht bereit waren, ist belegbar.

Zum anderen gibt es ein merkwürdiges, zwar nicht regelmäßiges, aber wiederkehrendes Muster: die erneute Bekräftigung einmal errungener bzw. verliehener Rechte wie Steuerbewilligungsrecht oder die Dauer der Legislaturperioden. Dieser *Wiederholungsbedarf* zeigt, dass Rechte und Autonomie des Parlaments trotz zwischenzeitlicher Anerkennung noch nicht unverbrüchlich waren.

Noch im 17. Jahrhundert hätte England einen nicht-parlamentarischen Weg einschlagen können. Das im Vergleich zum europäischen Kontinent Erreichte war stark, aber nicht stabil. Absolutismus oder parlamentarische Monarchie – das war die Schlüsselfrage. Zum Teil ging es um die späte Durchsetzung eines absolutistischen Herrschaftssystems, zum Teil – eine Stufe darunter – um Formen eines Quasi-Absolutismus. Der bestand in längerer Nicht-Einberufung oder schneller Auflösung des Parlaments, sollte also ganz grundlegend dessen Arbeitsmöglichkeiten verhindern. *King without parliament* wäre die Formel für diese schleichende Abschaffung des Parlaments.

Immer wieder war es nur über den Finanzierungsbedarf der Krone und deren längerfristige Unmöglichkeit, sich eigenständig Finanzmittel zu besorgen (über andere Steuern oder den französischen König, den Modell-Absolutisten Ludwig XIV.), zur – widerwilligen – Wiedereinberufung des Parlaments gekommen. Der Hebel des Königs bestand im Einberufungs- bzw. Auflösungsrecht. Der Hebel der Parlamentarier war das Steuerbewilligungsrecht. Erst als nach 1689 beide gleichzeitig fixiert wurden – und niemand die Kämpfe des 17. Jahrhunderts wiederholen wollte – war die Kernautonomie des Parlaments gesichert.

Die definitive Stabilisierung eines autonomen Parlaments gelang mit der Glorious Revolution 1688/89. Diese friedliche Revolution brachte eine Absicherung der Machtstellung des Unterhauses durch Begrenzung der königlichen Macht, auch ohne Parlament zu regieren oder sich ein willfähiges Parlament zu erhalten. Der entscheidende Durchbruch des Parlaments im 17. Jahrhundert trug dazu bei, den Vorteil des Adels zu verringern, über den Hof und durch das Privileg des direkten Zugangs zum König unmittelbaren Einfluss auf ihn zu haben. Deshalb ist dieses Datum so bedeutsam, nach einer lang dauernden Springprozeßion zur Moderne: zwei Schritte vor, einer zurück. Manchmal auch: ein Schritt vor und zwei zurück.

Was brach im 17. Jahrhundert alles (noch einmal) auf und wurde dann erst durch die Gesetzgebung nach 1688 geklärt? Die lange Liste von Beschwerden und Abhilfen zeigte, wie viel der Monarch bis dahin noch am Parlament vorbei bewirken konnte, nicht zuletzt durch justizförmige Sanktionen. Die Bill of Rights von 1689 war pragmatisch angelegt: Ausgehend von konkreten Missständen wurden, sozusagen ohne große Worte, einige Prinzipien formuliert bzw. bekräftigt. Sie hatte zwar verfassungsmäßigen Rang, blieb aber ohne die innere Systematik oder gar Vollständigkeit einer Verfassung. Zusammen mit dem Triennial Act von 1694 (Neuwahl mindestens alle drei Jahre) und dem Act of Settlement von 1701 (Thronfolge und richterliche Unabhängigkeit) griff sie ein in drei Konfliktfelder zwischen Krone und Parlament: Kampf um Kompetenzen, Kampf um Kontrolle und Kampf um die Unabhängigkeit der Justiz, ohne die Freiheit und Autonomie des Parlaments sozusagen von außen ausgehebelt werden konnten.

Kampf um Kompetenzen

Steuerbewilligung und Gesetzgebung waren grundlegende Kompetenzen eines autonomen Parlaments. Sogar in der Steuerfrage mussten die Abgeordneten nachlegen und ihr Monopol auf Steuerbewilligung noch einmal bekräftigen.

Wie verhielt es sich mit den alten Vorrechten des Monarchen, der sogenannten Prärogative? War der König den Beschlüssen des Parlaments und dem bestehenden Recht unterworfen oder standen ihm Suspension und Dispension zu, also das Recht, Gesetze aufzuheben oder im Einzelfall von ihnen abzuweichen? Stand er also oberhalb der rechtlichen Ordnung? Die Antwort der Abgeordneten und der Bill of Rights war eindeutig: Er war dem geltenden Recht unterworfen wie jeder andere. Mit Sondergerichten am Parlament vorbei und anderen Manipulationen des Rechtsstaats sollte Schluss sein. Das Parlament war der oberste Gesetzgeber, ohne dessen Zustimmung nichts lief. Das letzte suspensive Veto des Monarchen im Gesetzgebungsprozess wurde 1708 von der Königin Anne eingelegt.

Dabei blieben dem Monarchen von der geschwächten Prärogative noch wichtige Rechte wie die Führung der Außenpolitik, die Erklärung von Krieg und Frieden, die Ernennung und Entlassung von Ministern, die Einberufung und Auflösung des Parlaments, die ausgedehnte Patronagemacht, die Kontrolle des Oberhauses durch Ernennungspolitik und anderes. Aber die Tendenz war, seine Macht verbindlich zu begrenzen, auch dadurch, dass die Regierung im 18. Jahrhundert immer stärker ältere Kompetenzen des Monarchen wahrnahm. Ausdrücklich wurde dem Monarchen noch einmal Einberufung und Unterhalt eines stehenden Heeres in Friedenszeiten untersagt. „Die Prärogative galt von nun an nur mehr insoweit, als sie vom Parlament der Krone zugestanden wurde.“²³

Auch die Religionsregulierung fiel nun eindeutig in den Kompetenzbereich des Parlaments. Eine verdeckte oder schleichende Wiedereinführung des Katholizismus sollte unmöglich werden. So war jetzt aufgrund der allgemeinen Regelungskompetenz des Parlaments auch das Staatskirchenrecht nicht mehr Teil der Prärogative des Königs. Ausdrücklich war verboten, durch Maßnahmen am Parlament vorbei die Wiedereinführung des Katholizismus – meist hieß es „Papismus“ – zu betreiben, zum Beispiel durch Bewaffnung katholischer Bürger.

Die Stärkung des Grades von Parlamentsautonomie war nicht unmittelbar das Ergebnis der Glorious Revolution, deren Abgeordneten-Konvent ja in vieler Hinsicht nur einen Kompromiss zwischen Whigs und Tories zutage förderte. Wichtige Regulierungen verdankten sich der Gesetzgebung in den folgenden Jahren, in denen der Monarch schon wegen der Kriegsführung vom Parlament abhängig war und sich um Kooperation, ja Partnerschaft bemühte. Die Möglichkeiten zu einer starken Monarchie waren noch nicht verbaut, blieben von Situation und Person des Königs bzw. der Königin beeinflusst, aber das Parlament hatte einen entscheidenden, fortwirkenden Schritt zur Anerkennung seiner Autonomie gemacht.

²³Loewenstein 1964, S. 61.

Kampf um Kontrolle

Redefreiheit und Immunität von Abgeordneten, unabdingbare Voraussetzungen von Parlamentsautonomie, sollten, so die Bill of Rights, unverbrüchlich sein: „(...) dass die Freiheit der Rede sowie der Inhalt von Debatten oder Verhandlungen im Parlament an keinem anderen Gerichtshof oder Orte außerhalb des Parlamentes unter Anklage oder in Frage gestellt werden sollte.“

Einberufung, Vertagung, Auflösung

Das Einberufungs-, Vertagungs- und Auflösungsrecht blieb beim Monarchen. Allerdings mit dem Petition, „dass zur Abhilfe aller Missstände und zur Änderung, Bestätigung und Aufrechterhaltung der Gesetze häufig Parlamentssitzungen abgehalten werden sollten.“ Das war ein erster Schritt zur Verfestigung des Parlaments, aus dem sich das Prinzip ergab, ein Parlament mindestens alle drei Jahre einzuberufen (Triennial Act 1694). Im Septennial Act von 1716 wurde die maximale Dauer eines Parlaments von drei (1694) auf sieben Jahre verlängert. So verfestigte die parlamentarische Whig-Oligarchie ihre Herrschaft für die nächsten drei Jahrzehnte. Unter dem Gesichtspunkt der Parlamentsautonomie war es ein Schritt zurück.

Eine verbindliche Festlegung der Legislaturperiode vermied Manipulationsmöglichkeiten an dieser Stelle. Aber wie viele Jahre waren gut für die Autonomie? Dabei wurde das Doppelgesicht der Autonomie sichtbar – Autonomie gegenüber dem Monarchen oder gegenüber den Wählern? Bezog man das Prinzip (demokratischer) Repräsentation mit ein, durfte die Autonomie des Abgeordneten nur durch nicht zu lange Zeiträume begrenzt sein.

Die Abwahl der Regierung war schon deshalb im 17. Jahrhundert noch kein Gegengewicht gegenüber den Einberufungs- bzw. Auflösungsrechten des Königs, weil es eine eigenständige Regierung erst im 18. Jahrhundert gab.

Freie Wahl

Die „Freiheit der Wahl von Parlamentsmitgliedern“ gegenüber königlichem Einfluss wurde zwar postuliert, war aber schwer zu fassen und zu kontrollieren. Sie blieb ein Konfliktfeld. Hier wie beim Wahlrecht wurde die Demokratisierung des sich herausbildenden parlamentarischen Systems gebremst.

Impeachment, Ministerverantwortlichkeit, Auswahl des Regierungspersonals

Impeachment war in den meisten Fällen ein Versuch, mit juristischen Mitteln politische Kontrolle von unten auszuüben. Es war aber etwas anderes als politische Ministerverantwortlichkeit. Es war keine wirksame Waffe des Parlaments zur politischen Kontrolle der Regierung – schon im späten 14. Jahrhundert versucht, dann über lange Zeit außer Gebrauch (z. B. 1450–1621 ohne einen Versuch), wurde sie im weiteren Verlauf des

17. Jahrhunderts im Kampf des Parlaments gegen die regierenden Stuarts zu einem, allerdings stumpfen Schwert. Von den ca. 70 Fällen eines Impeachment in der englischen Geschichte fiel etwa ein Viertel in die Zeit der englischen Revolution.²⁴ Vom Zuschnitt her juristisch bestimmt, war es für politische Konflikte wenig geeignet. Es wirkte zwar politisierend, aber es blieb folgenlos. Im 18. Jahrhundert setzte sich die politische Ministerverantwortung gegenüber dem Parlament durch. Misstrauensvotum wurde der direkte Weg, Ministern bzw. der Regierung den Entzug von Vertrauen mitzuteilen. Das letzte Impeachment fand 1806 statt.

Die „Personalhoheit“ des Monarchen war nicht eingeschränkt. Versuche eines „regierenden Parlaments“ waren zum Scheitern verurteilt, zum Beispiel Grand Remonstrance 1641 unter anderem als Versuch des Parlaments – Teil von Pym's Campaign –, die Auswahl der königlichen Berater mit zu bestimmen. Erst mit der Herausbildung parlamentarischer Regierung ging die Personalhoheit zunehmend zum Premierminister über.

„Normale“ Kontrolle von unten

Es fehlten noch die institutionalisierten Gegengewichte einer Richtungskontrolle durch ein voll autonomes Parlament.

Das *Fragerecht* wurde erst Mitte des 18. Jahrhunderts selbstverständlich. Es kam zu einer Umkehrung der Fragerichtung. Jahrhundertelang von oben nach unten gerichtet (der König fragt oder lässt fragen), konnten dann auch Parlamentarier die Regierung fragen. 1721 wurde zum ersten Mal – im Oberhaus – eine Anfrage an den Premierminister gestellt. Jahrzehnte später waren solche einfachen Anfragen im Unterhaus vielfach Praxis. Die Interpellation als formalisierte Anfrage wurde in Frankreich erfunden.²⁵ Auch Redlich schreibt: Die Questions „sind ein erst von der jüngeren Parlamentspraxis entwickeltes, neues Mittel zur Kontrolle der Politik der Regierung sowie einzelner ihrer Maßregeln.“ „Eine Debatte über derartige Anfragen ist völlig unzulässig.“ Die Fragepraxis hat sich in Großbritannien spät, dann aber „außerordentlich“ entwickelt. 1847 gab es erst 129 Anfragen, 1901 dagegen 6448.

Untersuchungsausschüsse zur nachträglichen Aufklärung von Regierungshandeln existierten noch nicht.

Regulierung der Thronfolge

Die Thronfolgefrage, das hatte sich gezeigt, war hochpolitisch. „Katholisch“ und – soweit man es wissen konnte – „absolutistische Orientierung“ (nun, nach und trotz der Bill of Rights) sollten Ausschlusskriterien sein.

Die Klärung der Herrscherfrage war weniger eine dynastische als eine politisch-programmatische Frage, mit Einfluss auf die Zukunft des Parlaments. Notwendig war eine Erbfolgeregelung, die diese zentrale Herrschaftsfrage dem Einfluss des

²⁴Vgl. Beyme 1999, S. 66 ff.

²⁵Morscher 1973, S. 30, 44.

Parlaments entzog (darum ging es in der Exclusion crisis 1679–81), gleichzeitig aber durch Ausschluss der katholisch-absolutistisch orientierten Stuarts die größte Herausforderung für eine Sicherung der Parlamentsautonomie beseitigte. Der Act of Settlement von 1701 sah die protestantische Nachfolge durch das Haus Hannover nach dem Tod von Königin Anne vor. Dabei wurden mehr als 50 katholische Thronanwärter nicht berücksichtigt!

Kampf um die Unabhängigkeit der Justiz

Habeas Corpus von 1679 bewahrte Bürger vor Inhaftierung ohne Gerichtsverfahren. Erst die Unabhängigkeit der Justiz ist Voraussetzung unter anderem für die verlässliche Immunität der Abgeordneten. Gesichert wurde das ungehinderte Recht, alle Petitionen an den König zu richten. Es gab eine ganze Liste rechtsstaatlicher Beschwerden, die von nun an behoben sein sollten. Es zeigte sich: Auch und nicht zuletzt der Rechtsstaat ist eine Bedingung für die Stabilisierung eines modernen Parlaments.

9.2 Ergebnis

Was war erreicht? Um 1700 herum gab es ein in seinen Rechten gesichertes Parlament mit hoher Autonomie. Also ein in dieser Hinsicht modernes Parlament. Fast 100 Jahre vor der Französischen Revolution. Das englische Parlament ist das ungewöhnliche Beispiel einer extrem frühen und lang gezogenen Innovation. Die Modernisierung einzelner Elemente hatte schon im Mittelalter begonnen (z. B. gewählte Repräsentanten und nicht-ständische Versammlung), beschleunigte sich in der frühen Neuzeit und hatte lange vor der Französischen Revolution seine Autonomie gefestigt. Allerdings hätte ein „Modellparlament“ unserer Tage anders ausgesehen. Es hätte zum Beispiel ein umfassendes Fragerecht eingerichtet. Vor allem aber hätte ein heute modernes Parlament von vornherein auf Öffentlichkeit bestanden – in England dagegen kam es erst 1776 zur Zulassung von Reportern und damit zu einer die weitere Öffentlichkeit kontinuierlich und aus erster Hand informierenden Parlamentsberichterstattung.

Nicht von der ersten Stunde an, noch nicht in *King's Parliament*, aber bald beginnend und im 17. Jahrhundert mit größter Entschiedenheit gegen die absolutistischen Ambitionen der Stuarts gewendet, kämpfte das Unterhaus um seine Autonomie gegenüber der Krone. Dieser Prozess wurde hier in großen Zügen nachgezeichnet. Ende des 17. Jahrhunderts hatte das Unterhaus in beträchtlichem Umfang Autonomie gewonnen. Die Probleme Parlamentarischer Opposition und Parlamentarischer Regierung, Erfindungen des 18. Jahrhunderts, waren noch nicht bewusst oder gar formuliert – sie sollten auch das Autonomieverständnis verändern.

Es bedurfte eines Autonomisierungsschritts der Regierung gegenüber der Krone, um diesen zweiten Prozess zu initiieren, in dem das Parlament die errungene Autonomie nicht nur gegenüber der – schwächer werdenden – Krone verteidigen, sondern auch konstruktiv einsetzen konnte. Eine eigenständiger und machtvoller werdende Regierung musste ihre Stützung seitens der Krone ersetzen durch eine zuverlässige Unterstützung

im Parlament. Der einfachste Weg hieß Geld und Patronage, mit dem sich die Regierung Unterstützung kaufte. Das war noch „Regierung im Parlament“, nicht „Parlamentarische Regierung“ im modernen Sinne. So konnte der Versuch institutionalisierter Parlamentarischer Opposition an ältere Traditionen einer Unabhängigkeit des ganzen Parlaments gegenüber der Exekutive anknüpfen und erst allmählich mit der nicht-regierenden Minorität des Unterhauses verbunden werden.

Parteien als fest institutionalisiertes Verbindungsglied von Parlament, Regierung und Opposition waren noch nicht erfunden. So musste die Wählerschaft einspringen. Ende des 18. Jahrhunderts begannen die Wähler, über Regierung und Opposition zu entscheiden (und nicht nur, was es schon 100 Jahre früher gegeben hatte, den Monarchen zur freien Verfügung über Richtungstendenzen in der Wählerschaft zu informieren). Damit wurde Geld zum Kauf einer parlamentarischen Mehrheit allmählich ersetzt durch die politische Legitimation seitens einer Mehrheit der Wähler. Parlamentarische Regierung und Parlamentarische Opposition waren auf dem Wege. Eine Stabilisierung unter Bedingungen sich modernisierender Gesellschaft brauchte noch zwei Elemente: eine deutliche Ausweitung der Wählerschaft und die Institutionalisierung von Parteien. Daran wurde dann im letzten Drittel des 19. Jahrhundert gearbeitet.

Man kann den Gesamtprozess auch als Ausdifferenzierung eines sich bildenden politischen Systems verstehen, wobei jede Untereinheit auf eine für ihre Tätigkeiten notwendige Autonomie angewiesen ist, um ihre spezifischen Leistungen zu erbringen. Die Autonomie des Parlaments war in dieser Sicht nur der erste Schritt. Im Zuge der Ausdifferenzierung von Regierung, Opposition, Massenwählerschaft und Parteien musste es von dieser Autonomie wieder abgeben. Nur so erhielten die anderen Faktoren des politischen Prozesses ausreichende Autonomie und Eigenständigkeit, um ihre jeweils spezifischen Funktionen erfüllen zu können. Dabei wurde am Ende auch die eigentliche Demokratisierung durch Massenwählerschaft und Parteien erreicht.

9.3 Vergleichende Perspektive

Moderne Parlamente setzten sich auch in den USA und in Frankreich durch. Aber noch war Parlament nicht selbstverständlich.

Begriff

Man sieht das unter anderem daran, dass es noch keinen *Allgemeinbegriff* und keine Theorie des Parlaments gab. Lange Zeit, bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts gab es als Parlament – ausweislich auch der anspruchsvollen Lexika – nur zwei konkrete und sehr unterschiedliche Fälle. Frankreich, von wo der Parlamentsbegriff kommt, verstand unter Parlament die Institution eines obersten Gerichtshofes. England, das den französischen Begriff übernommen hatte, entwickelte Parlament zu einem zentralen politischen Organ weiter (das Oberhaus behielt die oberste Gerichtsbarkeit). Parlament war, was man so nannte, nicht unbedingt, was so hieß und schon gar nicht, was einem

Begriff der Sache entsprach. Einem Begriff, der wenigstens Grundlegendes zu Funktion und Struktur hätte umfassen müssen. Der Schub für Parlamente als Normalinstitution und für einen Allgemeinbegriff kam durch die 48er Revolutionen des 19. Jahrhunderts. In gleiche Richtung ging die Ausbreitung der abstrakteren, fallunabhängigen Begrifflichkeit von „parlamentarisch“ und „Parlamentarismus“. Parlamentarismus ist zwar bis heute ein unklarer Begriff, der natürlich, wenn er jedes System mit Parlament bezeichnet, nichtssagend ist, und wenn er jedes System mit starkem Parlament meint, vieldeutig bleibt und für parlamentarische wie präsidentielle Systeme gelten kann. Danach war Parlament jedenfalls kein britischer Sonderfall mehr. Die „Parlamentarisierung“ schritt voran.²⁶

Parlament ist immer in Wechselwirkung zu Regierung gesehen worden, und da gab es starke Unterschiede, zum Beispiel zwischen britischen und französischen Verhältnissen. Auch von daher wohl die Schwierigkeit, einen Allgemeinbegriff auszuarbeiten. „Parlamentarische Regierung“, die als Begriff parallel zur Schärfung eines Allgemeinbegriffs aufkam, war ja nur eine spezifische Form der Verbindung von Parlament und Regierung. Und in den Zeiten von Monarchien zusätzlich mehrdeutig und intransparent. Die Existenz eines Parlaments war jedenfalls noch kein Hinweis auf ein „parlamentarisches Regierungssystem“.

Woher kamen die begrifflichen und theoretischen Schwierigkeiten, ein angemessenes Parlamentsverständnis zu entwickeln? Der eine Grund liegt in der begrifflich-gedanklichen Engführung als „Legislative“. Die Funktionsverengung von Parlament auf Gesetzgebung hat mit dem Bedeutungszuwachs von „Gesetz“ seit dem 16. Jahrhundert zu tun,²⁷ möglicherweise aber auch mit diesem Schwerpunkt früher englischer Parlamentsentwicklung, die die Anschauung zum Beispiel von John Locke prägte und auch in die Konstruktionen von Montesquieu mit einging. Im System der Gewaltenteilung wurde die Legislativzuspitzung für Parlament festgeschrieben und in der Abgrenzung zu Exekutive (ebenfalls ein verkürzender, wenn nicht irreführender Begriff für Regierung) und Judikative perpetuiert. Dass Unterstützung und Kritik der Regierung durch Parlamentsmehrheit und Opposition wichtiger werden, zudem die Öffentlichkeitsfunktion erheblich an Bedeutung gewinnt, diese Tendenzen des 19. Jahrhunderts haben es schwer, gegenüber der frühen, reduzierenden Funktionsbehauptung an Boden zu gewinnen.

Der zweite, strukturelle Grund lag darin, dass das Parlament über sehr lange Zeit, im 19. Jahrhundert durch die liberale Ideologie bekräftigt, als Einheit gesehen wurde, die dem Monarchen gegenübertrat. Dass das Parlament sinnvoll gespalten sein kann durch Regierungsmehrheit und Parlamentarische Opposition, dass so gleichzeitig mehr Regierungseffizienz und demokratische Legitimation möglich sind, diese Einsicht, die auch im Gegensatz zur klassischen Lehre der Gewaltenteilung stand, hatte es schwer, sich gegen das traditionelle Parlamentsverständnis durchzusetzen. So einfach uns heute

²⁶Vgl. Beyme 1999.

²⁷Vgl. Friedrich 1953, S. 310.

„Parlament“ scheint, es war schwierig, diese Institution nicht nur zu schaffen, sondern anschließend auch zu verstehen.

Theorie

Nicht nur ein Allgemeinbegriff, auch eine *Theorie* des Parlaments kam nur schwer voran. Locke und Montesquieu schrieben zwar über „Legislaturen“, waren aber in ihren Entwürfen von Gewaltenteilung zu uninformativ oder gar irreführend hinsichtlich der tatsächlichen Funktion und Struktur von Parlament. So fehlte eine Grundlage, von der angemessene Begriffe und Theorien für Parlamentarische Regierung und Parlamentarische Opposition hätten ausgehen können.

John Stuart Mill war auf dem Weg zu einer Parlamentstheorie. Er machte in seinen *Considerations on Representative Government* von 1861 treffende Aussagen zur Realanalyse des britischen Parlaments, richtungsweisend konnte er nicht werden. Zu sehr blieb er gebunden an die Übergangszeit zwischen 1832 und 1867, in der das Unterhaus eine hochindividualisierte Schleife zog, vor der kollektiven Phase, in der der Gegensatz von Regierung/Regierungsmehrheit und Opposition sich definitiv durchsetzte. Er verfehlte also den Grundtrend, der sich seit dem 18. Jahrhundert aufgebaut hatte. Die andere Restriktion lag in seinem liberalen Weltbild, das Parlament auf eine Dominanz der Öffentlichkeitsfunktion festlegen wollte, die die Herrschafts- und Machtfunktionen zu klein machte. Dagegen hat er überzeugend argumentiert, warum ein Parlament aus strukturellen und qualifikatorischen Gründen nicht selbst regieren kann, und damit Parlamentstheorie abgegrenzt gegenüber allen Varianten und Versuchungen eines regierenden Parlaments.

Walter Bagehot²⁸ ist der erste, der 1867 systematischer die Rolle des modernen Parlaments beschrieb und es ins Zentrum des „effizienten Teils“ des britischen Politiksystems rückte. Unter den fünf Funktionen, die er identifizierte, machte er die Wahlfunktion zur Hauptaufgabe des Parlaments (Gesetzgebung war die fünfte Funktion!). Regierung, das war die Aussage, kann nicht gegen die Mehrheit des Parlaments geführt werden. Dieses wähle den Premier und die Minister zwar nicht direkt, aber indirekt – die Präferenzen der parlamentarischen Mehrheit müssten sich darin ausdrücken. Die „fast zweitwichtigste Funktion“ sei so etwas wie eine „Beschwerdefunktion“ (moderner: Teil der Kontrollfunktion). Hiermit hatte Bagehot die Engführung der Funktionen über Gesetzgebung und Debatte (deren Bedeutung er hervorhob) überwunden und eine neue Gewichtung der Funktionen und – mehr noch? – Aufgaben eines modernen Parlaments vorgenommen. Das war nahe an einem „Parlamentarischen Regierungssystem“, es fehlte noch ein strikt egalitäres Wahlrecht und voll entwickelte, auch den Parlamentarismus durchdringende Parteien.

²⁸Bagehot 1971. Die folgenden Zitate sind dem Buch entnommen.

Ländervergleich

Erst wenn das Allgemeine klar ist, werden die *Variationen* besser erkennbar. Unterschiede bei einzelnen Strukturmerkmalen (z. B. mit oder ohne Opposition), im Parlamentsverständnis und in der Aufgabenzuweisung für das Parlament sind im Vergleich eher sichtbar.

Großbritannien zeigt den einzigartigen Fall eines jahrhundertelangen – dadurch zugleich unübersichtlichen und transparenten! – Prozesses der Gewinnung von Autonomie, eines zentralen Merkmals moderner Parlamente. Autonomie als selbständige Entscheidung über die eigene Strukturierung und die Beziehungen zur Umwelt. Der Autonomisierungsprozess des Parlaments hat eine doppelte Richtung. Nach innen soll ein handlungsfähiger, selbst entscheidender Kollektivakteur entstehen. Nach außen will man die hierarchische Fremdkontrolle immer weiter abbauen.

Die Binnenentwicklung wurde hier in mehrere Teilprozesse zerlegt: Akteursdefinition, Aufgabenbestimmung, Kompetenzgewinnung, interne Organisation. Für all das stand viel Zeit zur Verfügung. In den Revolutionsländern USA und Frankreich vollzog sich die Autonomisierung zeitlich äußerst komprimiert, in Monaten und wenigen Jahren zu rechnen. In Frankreich und den USA konnte man weitergehen als beim Original, weil auch die Reste von Fremdkontrolle, die in Großbritannien noch bestanden, beseitigt waren – zum Beispiel das Auflösungsrecht der Exekutive gegenüber dem Parlament.

Ein starkes, selbstbewusstes Parlament war für die Amerikaner und die Franzosen eine Selbstverständlichkeit. Wie man das vom Verfahren her macht, hatten die Amerikaner durch Muttermilch, genauer: durch Erfahrung und Beobachtung des britischen Parlaments eingesogen. Die in der englischen Geschichte errungene Autonomie des Parlaments hatte man mitgenommen. Durch das Fehlen von integrierter Regierung/Parlamentsmehrheit und des Dualismus zu einer parlamentarischen Opposition lebte in den USA die für England lange Zeit charakteristische Vorstellung einer Autonomie des Gesamtparlaments gegenüber der Exekutive fort, obwohl sie in Großbritannien ein Auslaufmodell war. Durch die Verbindung mit Gewaltentrennung bzw. „gegenseitige Abhängigkeit durch Koordination“²⁹ und trotz der Gegengewichte von Präsident und Senat ist das Repräsentantenhaus ein sehr machtvolltes Parlament geworden. Ohne irgendeine Verwandtschaft mit einem Versammlungsregime aufzuweisen, von dessen „*elective despotism*“ (Jefferson) man sich gerade abgrenzte.

In *Frankreich* ließ sich Mirabeau 1789 durch Jeremy Bentham genauer über Verfahrensfragen des britischen Parlaments informieren. Aber dessen „Theorie“ von Verfahren und Geschäftsordnung erschloss nicht wirklich das Geheimnis des britischen Parlamentarismus, Opposition zum Beispiel war dabei noch nicht berücksichtigt. Für die Gemäßigten dieser frühen Revolutionsphase war die konstitutionelle Monarchie

²⁹Loewenstein 1969, S. 111.

Großbritanniens – verfassungsmäßige Beschränkung, verbunden mit einem starken Parlament – Orientierungspunkt. Die französische Nationalversammlung hat von Anfang an mit einem hohen Grad an Autonomie sich selbst strukturiert. Sie hat zum Beispiel das Links/Rechts-Schema und einen Weg an Parlamentsfraktionen vorbei entwickelt, sie wählte für die organisatorische Unterstützung ein Büro mit sechs Sekretären sowie einen Präsidenten, der jeweils für 15 Tage das Plenum leitete. Sie hat auch dem König in der Versammlung den Prozess gemacht und durch die Mehrheit der Abgeordneten sein Todesurteil beschlossen. Extern war das Volk über Soziale Bewegung und direkte Intervention ein stärkeres Widerlager der Autonomie als der Monarch.

Hundert Jahre nach Erreichung von Parlamentsautonomie auf dem Weg zu einem Parlamentarischen Regierungssystem in Großbritannien versuchte sich das revolutionäre Frankreich an einem Versammlungsparlamentarismus, der als unmittelbarer Ausdruck des Volkswillens gedacht war, ohne Gegengewicht einer teilautonomen Regierung und einer zweiten Kammer sowie ohne Spaltung in eine regierende Mehrheit und eine oppositionelle Minderheit. Ein solches Regime war Ausdruck einer antithetisch, homogen und revolutionär gedachten Volkssouveränität, die zwar parlamentarisch angebunden und kontrolliert blieb, aber eben auch die eigenständige Steuerungsaufgabe der Regierung leugnete.³⁰

Gemeinsam hatten diese frühen Pioniere eines modernen Parlaments das Problem: Was macht man mit der einmal errungenen Autonomie? Die *Briten* verwendeten ihre Autonomie – paradoxerweise – dazu, einen Teil davon abzugeben. Sie bauten die Verflechtung von parlamentarischer Mehrheit und Regierung auf, die „Parlamentarische Regierung“ oder wie immer sie genannt wurde. Andere Abgeordnete waren so frei, dagegen „Parlamentarische Opposition“ ins Leben zu rufen. Man kann also mit guten Gründen die Autonomie des Parlaments freiwillig einschränken. Mindeststandards parlamentarischer Autonomie muss man dabei nicht unterschreiten.

In den *USA* dachte man die Autonomie des Kongresses als Ganzem in altenglischer Manier als gegen die Exekutive gerichtet. Wirksames Steuerungshandeln musste durch Koordination zustande kommen. Die Verfassungsväter stellten ein starkes Parlament einer (potentiell) starken Exekutive gegenüber. Die weitgehende Autonomie des Repräsentantenhauses führte aber nicht zur Parlamentsherrschaft, sie war begrenzt durch die weitgehende Autonomie von Präsident/Regierung und dem Senat als zweiter Kammer: Man musste koordinieren und verhandeln.

Die *Franzosen* dagegen nutzten die Autonomie des Parlaments, um ein System der Parlamentsherrschaft aufzubauen, mit einer ganz untergeordneten Rolle der Regierung. Nach dem missglückten Start, der aber nicht alle belehrt hatte, war Frankreich auf der Suche nach Gleichgewicht in anhaltenden dialektischen Zyklen zwischen der Radikaldemokratie eines allmächtigen Parlaments und verschiedenen Variationen eines

³⁰Versammlungsregime (bei Loewenstein 1969, S. 75 ff., „Versammlungs-Regierung“) ist die Alternative zu einem Parlament, aus dem „Parlamentarische Regierung“ hervorgeht. Vorläufer eines Versammlungsregimes war das Lange Parlament in England 1640–1649.

parlamentsfeindlichen Autoritarismus. Der konnte die Form von Direktorialregierung, monarchischer Restauration oder eines plebiszitären Neoabsolutismus annehmen, der autoritäre Gegenschlag war immer verbunden mit einer Rückstufung von Parlamentsautonomie und insgesamt einer Schwächung des Parlaments. Die für Frankreich charakteristische politische Instabilität und Diskontinuität hat wesentlich damit zu tun, dass die frühe und bei Gelegenheit wieder versuchte Radikalisierung von Parlamentsautonomie die Chance zu einer effektiv-demokratischen Regierungsform immer wieder verbaute.

Autonomes und starkes Parlament gegenüber einer schwachen, parlamentsgesteuerten Regierung ist der Fall des französischen Versammlungsparlamentarismus in der radikalen Phase der Französischen Revolution. Starkes Parlament *vis à vis* einer starken Regierung ist der US-amerikanische Fall eines präsidentiellen Systems. Das starke Parlament, das sukzessive Macht an die Regierung abgibt, ist der Fall Parlamentarischer Regierung, der sich zuerst in Großbritannien ausbildet.

Das Parlament steht nie für sich allein. Es hat eine charakteristische Zwischenstellung zwischen Regierung und Wählern. Hier interessieren die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung. Für den Steuerungsprozess, an dem Regierung und Parlament unmittelbar beteiligt sind, gibt es für beide Institutionen im Rahmen des parlamentarischen Systems das Wechsel- und Spannungsverhältnis zwischen *Autonomie* und *Kontrolle*. Die wachsende Autonomie des englischen Parlaments war verbunden mit sinkender Kontrollmacht der Regierung und wachsender Kontrollmacht des Parlaments. Es ging darum, aus Fremdkontrolle eine wechselseitige Kontrolle zu machen, die dann allerdings auch die Autonomie einschränkt: die der Regierung, aber auch die des Parlaments. Verschiedene Formen eines Gleichgewichts mussten durch Kämpfe gefunden werden. Einseitige Auflösungen des Spannungsverhältnisses scheiterten in den politischen Experimenten des 17. Jahrhunderts. In Amerika ging man einen ganz anderen Weg, bei dem hohe Autonomie und geringe wechselseitige Kontrolle sowohl von Parlament wie von Regierung nachträglich koordiniert werden mussten. Im französischen Fall wollte man jede Form eines Gleichgewichts beseitigen. Absolutistische Fürstensouveränität stand absoluter Volkssouveränität gegenüber. Das Parlament war allmächtig, aber ohne effektive Regierung nicht sehr machtvoll bei Veränderungen.

Autonomie und Stärke des Parlaments waren Grundziele im Kampf mit der Monarchie. Sie halfen aber nicht, wenn Autonomie nicht die freiwillige Strukturierung externer Beziehungen mit einschloss. In Europa lag der kritische Punkt der Entwicklung bei der Frage, ob die Regierung nur dem Parlament oder auch noch dem Monarchen gegenüber verantwortlich ist.³¹ Nach Erreichung eines bestimmten Niveaus der Autonomisierung wird die Gestaltung der Beziehungen zur Regierung die entscheidende

³¹Für die „Übergangszeit“ vgl. die Ausführungen bei Beyme 1999, S. 26, zur konstitutionellen Monarchie als dualistisches System.

Frage. Die Antworten fallen im Parlamentarismus anders aus als im Präsidentialismus oder im Direktorialsystem.

Im europäischen Parlamentarismus zerfällt das Parlament in regierende Mehrheit und oppositionelle Minderheit. Das verändert auch das Denken über die Autonomie *des* Parlaments. Autonomie und Kontrolle erhalten neue Bedeutungen. Das *ganze* Parlament ist keine handlungsfähige Einheit. Diese Spaltung hat so zunächst nur beim britischen Pionier seit dem 18. Jahrhundert stattgefunden. In Frankreich konnte man die Parlamentsouveränität auch deshalb so stark denken, weil das Parlament nicht den legitimen Gegensatz von Regierungsmehrheit und Opposition kannte. Das ganze oder das funktional gespaltene Parlament – in Deutschland wussten viele Abgeordnete auch mehr als 100 Jahre später nicht, welchem Modell sie den Vorzug geben sollten.³² Das waren Spätwirkungen der Unsicherheit, wo Deutschland anschließen sollte.

Britischer und französischer Weg lassen sich auch den beiden europäischen Entwicklungspfaden moderner Demokratie zuordnen. Maximierung von Autonomie und Parlamentsdominanz im französischen Fall, ständig begleitet von der Schwäche des Parlaments als (mit)regierendem Organ und deshalb zu neuen Formen eines plebiszitären Absolutismus oder Neo-Präsidentialismus provozierend. Die Einseitigkeit der parlamentsradikalen Problemlösung wird konterkariert durch die Einseitigkeit autoritärer Systeme. Da das Gleichgewicht am Anfang weder gesucht noch gefunden wird, folgt eine ungleichgewichtige Entwicklung, bei der das jeweils einseitig aufgelöste Spannungsverhältnis als Systemantagonismus mitgeschleppt wird.

³²Vgl. Herzog 1990, S. 105.

*Neue Wege entstehen, indem wir sie gehen.
Namen- und zeitlos*

Freiwillige, unmittelbar auf Politik zielende Vereinigungen sind eine elementare, dennoch neuzeitliche Innovation.¹ Sie sind umso mehr ein Grundbaustein moderner Politik, je klarer sie durch Zwecke, Organisation und Mitgliedschaft definiert sind. Vereinigungen, Assoziationen, Gesellschaften, Vereine, Klubs sind Bezeichnungen und Typisierungen, denen in den verschiedenen Ländern und Zeiten unterschiedliche Bedeutung zukam. So war „Club“ in England eine angesehene Einrichtung, wohingegen „Klub“ in Deutschland am Ende des 18. Jahrhunderts, auf dem Hintergrund der revolutionären Jakobiner, einen Kampf- und Schmähbegriff darstellte. Die aufhaltsame, späte Entwicklung in Frankreich und Deutschland zeigt sehr klar die kritischen Punkte der Vereinsentwicklung im Obrigkeitsstaat: Politik, Organisation, Intervention. In der eigenständigen, kollektiven Befassung mit politischen Fragen allein schon steckte eine Anmaßung. Freiwilliger Zusammenschluss in einer autonomen Organisation war – bei noch so kleinem Beginn – eine latente Machtdrohung. Intervention in Öffentlichkeit und Institutionen war Unbotmäßigkeit mit Ansteckungsgefahr. Politik war das Monopol der Fürstenherrschaft mit den Mitteln staatlicher Organisation. Politische Selbstorganisation der Bürger war zu bekämpfen.

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u. a. Black 1963, Bösch 2011, Brinton 1932, Cannon 1997, Clark 2000, Coleman 1979, Debbasch/Bourdon 1995, Diethe 2006, Diethe 2009, Enseleit 2007, Enzyklopädie der Neuzeit 2005 ff., Etzioni 1975, Goodwin 1979, Haan/Niedhart 1995, Hardtwig 1990, Hardtwig 2009, Hirst 1995, Hoffmann 2003 a, Hoffmann 2003 b, Hobbes 1984, Hunt 1961, Locke 1964, Loening/Loening 1928, Loewenstein 1967, Bd. II, Maier 1973, McGoldrick 1932, Möbus 1961, Müller 1965, Nipperdey 1983, O’Gorman 2016, Ottmann 2006, Rousseau 1963, Rudé 1979, Thomas 1996, Tocqueville 1959/1962, Welcker 1846, Wootton 1975, Zimmer 1996.

10.1 Genese in England

Für unsere Innovationsgeschichte ist nicht die Gesamtentwicklung moderner Vereine relevant, in der religiöse, wirtschaftliche, soziale, wissenschaftliche, kulturelle Ziele von größerer Bedeutung waren und Politisches allenfalls als latente Funktion mitspielte.²

Hier interessiert das Auftreten der ersten, von der Zielsetzung her *politischen* Assoziation. „Politische Vereinigungen“ waren der Antipode zum monarchisch-absolutistischen Obrigkeitsstaat auf dem europäischen Kontinent. So ist es nicht verwunderlich, dass die frühesten, manifest politischen Vereinigungen im nicht-absolutistischen *England* auftraten. Dies wurde gefördert durch die in England starke, mit einem vergleichsweise schwachen Staat verbundene Zivilgesellschaft, durch den ökonomisch-gesellschaftlichen Entwicklungsvorsprung Englands sowie die frühe Vereinspraxis auch von den oberen, parlamentarisch-politisch erfahrenen Schichten. Dazu kamen die Common Law-Rechts-traditionen, die von früh an politische Vereine eher ermöglicht als erschwert haben – in der römischen Rechtstradition waren Vereinigungen verboten. So entstanden die ersten politischen Vereine in England während des 17. und 18. Jahrhunderts – auf dem Hintergrund von Religions- und Herrschaftskonflikten, nicht zufällig auch in Phasen absolutistischer Versuchung der regierenden Könige.

Im Geflecht der Ursachen kann man betonen:

- Politische Konflikte, die dem Dissens Vorteile durch Zusammenschluss und Organisation versprechen. In England entstanden die ersten Politischen Vereinigungen im Kampf gegen den Versuch der Stuarts, auf der Insel den Absolutismus einzuführen.
- Eine starke Zivilgesellschaft, unter anderem mit starker kommunaler Selbstverwaltung, frühen Marktkräften und religiösen Dissentern – alles ein Nährboden für selbstbewusstes Handeln von Adel und Bürgertum. James S. Coleman sieht die „freien korporativen Akteure“ als Teil der gerade in England vorangetriebenen Rechtsentwicklung seit dem späten Mittelalter, die das Konstrukt juristischer Personen hervorgebracht hat. „Die natürlichen Personen brauchten ein Instrument, um ihre neu gewonnene Macht auszudrücken und zu nutzen. Und eben dies fanden sie in der Korporation, in jenen selbstbestimmten Gebilden, die zu wollen und zu handeln fähig sind, die Beziehungen anknüpfen und abbrechen können, die von unten statt von oben bestimmt werden. Ihren Ursprung hatten sie in solch äußerst traditionellen

²Vgl. dazu unter anderem die aufschließenden Arbeiten von Hoffmann 2003 a und b, der die manifest politischen Vereinigungen ausklammert. Clark 2000 analysiert die britischen Vereinigungen, die der Entwicklung des Vereinswesens auf dem Kontinent weit voraus waren; die politischen Vereinigungen versteht er als Teil einer breiten Entwicklung zu einer Gesellschaft von Assoziationen, angestoßen durch gesellschaftliche Modernisierung und nicht zuletzt die englischen Revolutionsjahre des 17. Jahrhunderts.

Einheiten, wie den Kirchen und den Landgemeinden, aber sie breiteten sich danach auf zweckorientierte Vereinigungen jeglicher Art aus.“³

- Die Politisierung von Religionsfragen hat die englische Gesellschaft in den Revolutionsjahren nach 1640 besonders aufgewühlt. Die 1559 gebildete anglikanische Staatskirche mit dem Monarchen als Oberhaupt war ein Kompromissgebilde aus protestantischen und katholischen Glaubenselementen. Sie schuf ein Potential von Dissens, der Verbindungen „wahrer Gläubiger“, autonomer Zusammenschlüsse, von Konflikten und Spaltungen, bei denen religiöse und politische Fragen untrennbar verbunden waren. Der Kampf der Puritaner gegen die Kirchenverfassung, die die Staatsreligion als Bischofskirche konstituierte, gefährdete aus Sicht der Stuarts die Monarchie: *no bishop, no king*. Forderungen nach Kirchenreform und nach Begrenzung von Königsmacht flossen ineinander. In den Revolutionsjahren standen die gemäßigten Puritaner (Presbyterianer) auf der Seite des Parlaments, die anglikanisch-bischöflichen Kräfte auf der Seite des Königs. In den religiös-politischen Konflikten steckte ein Demokratisierungspotential, das in Herrschaftskritik, aber auch in einer Vereinigungsorientierung Ausdruck fand. Die Levellers wie die religiösen Auswanderer nach Nordamerika haben versucht, das in Praxis umzusetzen.
- Die Einbettung von Vereinigungsfreiheit in das Ensemble bürgerlicher Freiheiten, die in England früher, auch stärker entwickelt waren als anderswo (Rede-, Versammlungs-, Pressefreiheit) und die durch den frühen Parlamentarismus und die englischen Revolutionen des 17. Jahrhunderts stark beeinflusst wurden.⁴ Vor allem im 17. Jahrhundert wurde das Unterhaus zum „Schrittmacher der allgemeinen politischen Meinungsfreiheit“. Die Versammlungsfreiheit entstand aus Zusammenkünften, für die das Parlament der Adressat war. Hier wurden an das Parlament gerichtete Petitionen erörtert, abgefasst und schließlich dem Parlament persönlich vorgelegt. Karl Loewenstein sah solche frühen, parlamentsbezogenen Versammlungen als „eine Art *ad hoc*-Vereinigung“. Der Kampf zwischen Parlament und Regierung in der englischen Revolution nach 1640 entfachte öffentliche Meinungskämpfe, die nicht zuletzt durch eine Explosion von Druckerzeugnissen ausgetragen wurden. 1644 adressierte John Milton an das Parlament ein fulminantes Plädoyer für Pressefreiheit und Abschaffung von Zensur (*Areopagitica*) – für sich genommen eine Innovation im politischen Diskurs der Neuzeit. Zwar ging die Restauration nach 1660 den Schritt zurück zu rigider Zensur und Kontrolle der Druckmedien, die zu einem „Vertrocknen der Presse führte“. Nach der Glorious Revolution setzte sich im England von 1695 aber „die weltweit erste Zensurfreiheit“ durch.⁵

³Coleman 1979, S. 15. Empirisch bezieht sich Coleman im Folgenden auf wirtschaftliche, nicht auf politische Vereinigungen.

⁴Zu diesen Zusammenhängen vgl. Loewenstein 1967, Bd. II. Dort auch die folgenden Zitate.

⁵Vgl. Bösch 2011, S. 64.

Trotz grundlegender Abhängigkeit vom Monarchen, aktivierte und politisierte also der frühe Parlamentarismus Kräfte und Motive der Selbstorganisation. Auch auf diesem Weg kam man zur Autonomie einer freiwilligen, selbstbestimmten Vereinigung. Das House of Commons war nicht ständisch organisiert, auch darin Wegbereiter früher, freiwilliger politischer Vereinigungen, mit Merkmalen von Gleichheit und Offenheit.

Die Erklärung ist, wie so oft, multikausal: religiös-politische Konflikte, wirtschaftliche Konkurrenz, Erfahrungen der parlamentarischen und kommunalen Selbstorganisation, Rechtsentwicklungen. Wie so vieles in England blieb auch die demokratierelevante Innovation Politischer Vereinigung vor ihrer definitiven Stabilisierung, Legitimierung, Demokratisierung eine Kampfzone von Herrschaftskonflikten.

Pragmatiker politischen Handelns schufen die ersten politischen Freiwilligenvereinigungen, politische Theorie kam erst danach. Die Position des absolutistischen Staates, der Bürger-Vereinigungen mit politischen Zielen bekämpfte, war durch Hobbes markiert: „Da Bündnisse gewöhnlich zur gemeinsamen Verteidigung geschlossen werden, sind Bündnisse von Untertanen in einem Staat, der nichts anderes als ein Bündnis aller Untertanen miteinander ist, meistens unnötig und verraten eine ungesetzliche Absicht. Sie sind aus diesem Grund ungesetzlich und werden gewöhnlich als Partei oder Verschwörung bezeichnet. (...) Bündnisse von Untertanen ein und desselben Staates, in dem jedermann sein Recht mit Hilfe der souveränen Gewalt erhalten kann, sind zur Aufrechterhaltung von Frieden und Gerechtigkeit unnötig und im Falle von böser oder dem Staat unbekannter Absicht ungesetzlich. Denn es ist immer ungerecht, wenn Privatleute in böser Absicht Stärke vereinigen, und wenn sie dies in einer dem Staat unbekannten Absicht tun, so ist dies für die Öffentlichkeit gefährlich und wird unrechtmäßig verheimlicht.“⁶

Die Gegenposition war nicht besetzt. Der Theoretiker konstitutioneller, „gemäßigter“ Monarchie, John Locke, hatte in seinem politischen Systementwurf keinen Ort und keine Funktion für Politische Vereinigungen. (Besitzende) Bürger und Legislative waren durch Wahl und Vertrauen („*trust*“) verbunden. Bei massiven Verletzungen ihrer Rechte durch den Staat hatten sie das Recht auf Widerstand und Rebellion. Etwas Demokratisch-Intermediäres war noch nicht angedacht.⁷ Erstaunlich und schwer erklärbar ist, dass es auch danach in England, selbst bei einer weit gefassten Entstehungsphase, keine prominente theoretische Begründung und Würdigung von Vereinigungen gab.⁸

Dabei war in England die Bildung einer Vereinigung durch Gesetz nicht ausgeschlossen, das heißt, im Rahmen der allgemeinen Gesetze erlaubt. „In England (...)“

⁶Hobbes 1984, S. 182.

⁷In Zusammenhang mit Toleranzfragen gelangte John Locke von der Auffassung der Kirche als freiwilliger Vereinigung zur Gleichsetzung mit weltlichen Vereinigungen aller Art. Nur führte das bei ihm nicht zur *politischen* Vereinigung als Baustein eines bürger-partizipativen politischen Systems. Vgl. Müller 1965, S. 31 f.

⁸Vgl. Clark 2000.

ist zu allen Zeiten grundsätzlich die Freiheit der Vereinsbildung und der Versammlungen anerkannt worden.“⁹ Allerdings stand das unter dem faktischen Vorbehalt nicht immer leicht zu kalkulierender herrschender Interessen. Die anglikanische Staatskirche war Gegner der Vereinigungen, die religiöse Dissidenten schon früh bildeten – die Quäker, Presbyterianer, Independenten, Baptisten. Auch der rebellische Unterstützungsverein für John Wilkes (s. u.) signalisierte bei seiner Gründung 1769 vorsichtshalber, dass er aus Gentlemen bestehe und loyal gegenüber dem König sei. Zum Ende des 18. Jahrhunderts waren es regierende Konservative, die erhebliche Restriktionen in die Vereinsgesetzgebung (und das Versammlungsrecht) einbauten, als Barriere gegen ein Übergreifen der radikalen Klubbewegung der Französischen Revolution auf England, so im Unlawful Societies Act von 1799.

Am schwersten war es für Arbeiter, Vereinigungsfreiheit gegen Arbeitgeber und Staat durchzusetzen: „Jahrhundertlang war der Zusammenschluss von Arbeitern und Arbeitnehmern zum Zwecke der Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen als strafbare Verabredung unmöglich gewesen. Die industrielle Revolution war schon in vollem Gang, als der die frühere Gesetzgebung konsolidierende *Combination of Workmen Act* von 1801 (...) ganz im Geist des damals seiner Hochblüte zustrebenden Privatkapitalismus jede Arbeitervereinigung für gesetzwidrig erklärte, die auf höheren Lohn oder kürzere Arbeitszeit abstellte. (...)“¹⁰ Es blieb also eine Kampfzone, aber man hatte nicht von vornherein verloren, auch nicht, wenn man an die bürgerchaftliche Organisation von Politik ging.

Den Anfang moderner *politischer* Vereinsbildung machte 1659 der vom republikanischen Sozialphilosophen James Harrington mit Freunden gegründete „*Rota Club*“. Er traf sich, fortschrittlich und distinguierend, in einem der neu aufkommenden Kaffeehäuser. Rotation und geheime Abstimmung gehörten zu den Demokratisierungsverfahren, die der Gründer und sein Club vertraten. Dies war ein – einschließlich Protokollen, Veröffentlichungen, Vorsitzendem, geheimen und offenen Abstimmungen – gut organisierter Debattenverein zur Klärung und Popularisierung republikanischer Ideen. Er passte zur zeitgleichen Parlamentsherrschaft. Mitglieder mussten Beitrag zahlen – in diesen Grenzen war der Club offen für Menschen verschiedener Herkunft und Berufe, das galt umso mehr für die zahlreichen Besucher und Beobachter der Debatten. Mit der monarchischen Restauration 1660 verlor der Club seinen öffentlichen Resonanzboden, er wurde auch vom Establishment angegriffen und schief bald ein. Der echte Royalist trank englisches Bier, nicht neumodischen Kaffee.

Der von Lord Shaftesbury initiierte „*Green Ribbon Club*“ von 1675 knüpfte an radikale Traditionen der englischen Revolution an, zeigte mehr Überlappung mit praktischer Politik und diente unter anderem der Rekrutierung Jüngerer. Er war ein

⁹Loening/Loening 1928, S. 35.

¹⁰Loewenstein 1967, Bd. II, S. 330.

Debattierclub, der sich mit Fragen politischer Aktualität und Parlamentsthemen befasste. Er war aber auch so etwas wie ein frühes Hauptquartier der Whig-Opposition gegenüber dem Hof. So mischte sich der Green Ribbon Club steuernd in die Parlamentswahl 1679 ein. Er koordinierte eine landesweite Petitionskampagne zur Exclusion Bill und organisierte Demonstrationen mit symbolischer Papstverbrennung. Auch dieser Club war kurzlebig, von Initiatoren und Anlässen abhängig. Aber – worauf es hier ankommt – er war möglich.

Eine eigenartige, historisch aber an die frühen englischen Vereinsbildungen anschließende, frühmoderne Form politischer Vereinigung bilden die *Whigs und Tories*.¹¹ Sie entstanden nach 1679, zuerst die oppositionellen Whigs, später die Tories, die lange – als fest mit dem Hof verbundene, dem König und der Staatskirche gegenüber treue Tendenz – keine Notwendigkeit zu eigener Formierung sahen. Die Bildung der Whigs dagegen wurde von Karl II. aktiv bekämpft. Kurze, unberechenbare Parlamentsperioden und ausbleibende Wahlen sollten sie ihrer Basis berauben. Die Tories bildeten sich als vom Hof unabhängige Gruppe erst, als sie Jakob II. wegen seiner Katholisierungspolitik kritisierten und er sie daraufhin bekämpfte.

Beide entsprachen gewissen Mindestanforderungen früher Politischer Vereinigung:

Politische Zielsetzung. Sie besetzten die polaren Positionen in den zentralen Konfliktthemen ihrer Entstehungszeit: legitime Religion und Religionstoleranz, dynastische Nachfolge, Staatsverfassung.

Durch Identität gestützter Zusammenhalt. Sie wurde durch mehrere Faktoren gefördert: Inhaltlich die Kontinuität, dann die Transformation der großen Themen. Stabile Zurechnung zur Person: Einmal Whig immer Whig, und das galt auch für die Tories. Die Labels waren, und seien sie negativ wie das Viehdieb-Etikett für die Whigs, gut für Zugehörigkeitsgefühle und abgrenzende Gegnerschaft – der Identitätsbezug umfasste auch Menschen im Lande, ohne dass dafür Organisation notwendig gewesen wäre.

Richtungsdifferenz. Früh trat zur Richtungsdifferenz die spezifisch englische Differenz von In und Out. Sie förderte pragmatisches Regieren, zum Beispiel ein positives Verhältnis zu Patronage oder Wahlsteuerung von oben, Verbindungen zu neuen Wirtschaftsinteressen wie der Whigs zur Londoner City. Sie bewirkte später auch Differenzierungen, zum Beispiel zwischen Court Whigs und Country Whigs.

Vernetzung. Die Vernetzung kontinuierlich Aktiver, vor allem im Parlament, dann aber auch in einem Teil der Wahlkreise, war wesentlich. Es gab von London aus verschickte Rundbriefe oder auch lokale bzw. regionale Verantwortlichkeiten.

Feste Treffpunkte. So in Gasthäusern (die Tories trafen sich im White's, die Whigs im Brooks's), die nicht nur zum Biertrinken, sondern auch für nicht-öffentliche Beratung hilfreich waren.

Informalität. Informelle Führungsrollen, wie zum Beispiel Sprecher mit Orientierungsfunktion. Dazu zählte der oben erwähnte Lord Shaftesbury mit seinem

¹¹Vgl. zuletzt die Synthese bei O'Gorman 2016, S. 150 ff.

unkonventionellen Lebenslauf, der die Kampagne zur Exclusion Crisis (1678–1681) organisierte und im Parlament diverse Oppositionelle („Country Party“) zur Formation der Whigs zusammenbrachte.

Diese Richtungsgruppierungen aus den höheren Sozialschichten kamen noch ganz ohne formelle Mitgliedschaft aus. Allenfalls könnte man das von Soziologen entwickelte analytische Konzept „psychologischer Mitgliedschaft“ auf sie anwenden. Vieles, was später die Macht der Organisation leistet, schaffte hier die Macht der Idee.

Es gab noch keine *Organisationsbedarfe*, wie sie später durch große, kontinuierliche moderne Parlamente oder Wahlen mit Massenwählerschaft entstanden. Und die *Organisationsneigungen* der oberen Schichten waren auf dem Feld von Politics sehr gering (anders als zum Beispiel im administrativen oder militärischen Bereich staatlicher Organisation). Geringer Organisationsbedarf und niedrige Organisationsneigung haben nicht dazu beigetragen, die organisatorische Dimension dieser frühen Richtungsgruppen zu entwickeln.

Es waren keine Sozialen Bewegungen oder Parteien, wie sie in der Moderne charakteristisch wurden. Durch politische Konflikte entstanden, durch Identität zusammengehalten, aber noch vor funktionaler Spezialisierung und formaler Organisation. Es gab für Whigs und Tories nach 1689 günstige Rahmenbedingungen, die zum Teil kompensatorisch für die mangelnde Stabilisierung durch Organisation wirkten. Parlamentarische Kontinuität und Berechenbarkeit, Häufigkeit von Wahlen, seit ca. 1700 auch Poll Books, das heißt Wählerregister im Wahlkreis mit Namen, zum Teil Berufen und vor allem dem Abstimmungsverhalten (bei offener Stimmabgabe!).

Tatsächlich kannten die modernen Parteien in Großbritannien nur lose Anknüpfungen an diese frühen Richtungsformationen. Daran wird sichtbar, was voll entfaltete Parteien der Organisation verdanken: eine Dauerstrukturierung, die sie zu einem stabilen Bestandteil systemischer Ordnung werden lässt. Organisation erst verschafft der Politischen Vereinigung die Chance auf Dauer.

Es gab Vorgänger, auf die man zweimal schauen muss, um zu sagen: Sie waren noch unterhalb der Kriterien, die moderne politische Vereinsbildung ausmachen. Die englischen *Levellers* in den 1640er Jahren waren eher eine frühe Form Sozialer Bewegung, als ein Kandidat für eine moderne Politische Vereinigung.¹² Sie erreichten in London für kurze Zeit (1647/48) eine hohe Vernetzung und waren erfindungsreich bei „informeller Organisation“, aber sie gingen nicht den Schritt formeller Organisation. Ihre informellen Sprecher (John Lilburne, William Walwyn, Richard Overton und andere) waren auch ihre besten Pamphletisten, Petitionsverfasser, programmatischen Orientierungsakteure, sie gingen zum Parlament und ins Gefängnis. Andere druckten oder verteilten die Pamphlete, verbreiteten mündlich ihren Inhalt. Wieder andere nahmen ihre Nachbarn mit zu einer spontanen Demo. Viele waren in die Aktivitäten rund um das

¹²Vgl. Diethe 2006 und 2009.

zentrale Instrument der Petition verwickelt. Levellers produzierten eine Zeitung mit dem bewusst irreführenden Titel „*The Moderate*“.

Charakteristisch waren Formen der Ad-hoc-Arbeitsteilung, effektiver, spontaner Koordination und der Mobilisierung durch Formen früher städtischer Öffentlichkeit in dichten Quartieren und Nachbarschaften sowie der Nutzung vormobilisierter Einheiten. Solche Vormobilisierung in vielen dissentierenden Glaubensgemeinschaften („Sekten“) und den politisierten Soldaten unterer Ränge in der revolutionären Neuen Armee („Agitatoren“) kompensierte ein Stück weit die Mobilisierung durch eine eigene formelle Mitglieder-Organisation. Es begrenzte sie allerdings auch weitgehend auf London.

Die Levellers bauten Identität auf – auch durch die Annahme des anfangs diffamierend gegen sie gerichteten Begriffs der „Gleichmacher“ und das symbolische Erkennungszeichen, ein „blaues Band am Hut“ (Dieth). Sie hatten programmatische Ziele und Forderungen – verstreut über Pamphlete, Petitionen, Stellungnahmen in den Putney Debates, nicht verbindlich wie eine Plattform, aber mit einem harten Kern. Und sie hatten reichlich Gegner – in den Oberschichten, in Ober- und Unterhaus, bei der Militärführung, bei Hofe. Das alles sprach für frühe Bewegung, noch ohne formelle Selbstorganisation.

Bei stärkerer Organisationsneigung der beteiligten kleinbürgerlichen Schichten hätte sich unter den dafür günstigen Rahmenbedingungen der englischen Revolution auch moderne Vereinsbildung entwickeln können. Ihr Innovationsbeitrag lag aber auf anderen Feldern, insbesondere bei der Forderung nach Egalisierung des Wahlrechts. Noch 150 Jahre später, während der Französischen Revolution, hatten sich die kleinbürgerlichen Sansculotten in Paris vor allem auf externe Organisation gestützt (Kommune). Die „*Agents*“ und die von den Levellers kreierten „*New Agents*“, die revolutionären unteren Dienstgrade der „*New Model Army*“, verhalfen ihnen zwar kurzfristig zu Macht, machten sie aber auch abhängig von der militärischen Hierarchie.

Die *Quäker*, ein weiterer Kandidat früher politischer Vereinsbildung, waren in den religiösen Tumulten der 1650er Jahre entstanden und hatten schon in den 1660er Jahren eine dreistufige Organisationsform entwickelt.¹³ Als sie ihr 1675 ein zentrales, wöchentlich in London tagendes Vorstandsgremium gaben, hatten sie eine pyramidenartige Struktur geschaffen, mit einer breiten Basis von Tausenden Mitgliedern und hunderten Versammlungshäusern sowie einer handlungsfähigen Exekutive. Ein Verein mit einer zu der Zeit erstaunlichen Kampagnenfähigkeit, mit allem, was dazu gehört: Mitglieder-mobilisierung, Finanzierung, Öffentlichkeitsarbeit, Lobbying. Es war eine religiöse Vereinigung, die in den religiös-politisch gefährlichen Zeiten für sich staatlichen Schutz und Toleranz suchte. Aus der anfangs diffusen Vereinigung, zum Teil auch Erweckungsbewegung, war bald eine religiöse Pressure Group entstanden: mit dem Kernziel ungestörter Religionsausübung, unter dem Druck der Verhältnisse und gegen eigene Neigung politisiert, zur Durchsetzung staatlich anerkannter Toleranz organisations-

¹³Vgl. Black 1963.

und kampagnenfähig gemacht. Es war noch ein fragiles Gebilde, dessen weit entwickelte Kampagnenfähigkeit nach 1681 für fast ein Jahrzehnt zusammenbrach, weil das gesetzgebende Parlament als Hauptadressat der Kampagne nicht oder unberechenbar unregelmäßig bzw. kurzfristig einberufen wurde.

Parallel zu den frühen, von der Zielsetzung genuin politischen Vereinigungen war hier eine religiöse Organisation (in den 1730er Jahren immerhin 50.000 Mitglieder umfassend) mit beachtlichen politischen Qualitäten entstanden. Man konnte sehen: Die Gesellschaft war reif für politische Organisation, zu dieser Zeit, in diesem Land.

Häufig war die Politische Vereinigung eine Form, die zur Verstärkung oppositioneller Positionen gesucht wurde. Und: Eine lockere Form der Vereinsbildung entsprach den Neigungen oberer Sozialschichten – wenn sie sich nicht in den gewohnten Kanälen und Netzwerken durchsetzen konnten. Jedenfalls gingen sie nicht selbst auf die Straße. „Normalerweise (...) betätigten sich Kaufleute, Kapitalisten oder wohlhabende Haushaltsvorstände weder an Demonstrationen noch an Aufständen, schulterten keine Musketen, um die Bastille zu belagern oder einen königlichen Palast mit Waffengewalt zu nehmen.“¹⁴ Schubkraft erhielten Politische Vereinigungen der frühen Moderne in Europa allerdings erst, wenn sie ein Zusammenspiel mit den unteren städtischen Schichten zustande brachten, die zu direkter Aktion und auch zu Gewalt bereit waren. Die Levellers, eine Formation des Kleinbürgertums, hatten eine Zwischenstellung zwischen Oberschichten und besitzlosen Unterschichten – ohne Organisation und direkte Aktion. Erst in der Französischen Revolution waren die Sansculotten ansatzweise so weit, die Vorteile selbst bestimmter Organisation erkennen zu können.

Politische Vereinsbildung begann im 17. Jahrhundert, vor der Ausdifferenzierung als Pressure Groups im frühen 18. Jahrhundert. Soziale Bewegungen modernen Zuschnitts entstanden im späten 18. Jahrhundert, politische Parteien, nach dem amerikanischen Vorlauf Ende des 18., wesentlich im 19. Jahrhundert. Solange die Assoziationen in ihrer Zielsetzung und Mittelwahl noch relativ diffus waren, noch nicht ihren spezifischen Typ herausgearbeitet hatten, gab es Schnittmengen zu den späteren intermediären Organisationen mit spezifischen Zwecken.

Auffällig ist eine Nähe früher Vereinsbildung zur frühen Sozialen Bewegung – beides noch eher unspezifische, basale Politikformen, auf denen spätere Akteursdifferenzierung aufbaut. Politische Vereinigungen entstanden kurz vor oder direkt im Rahmen von Bewegungen. Sie zeigten – in England, Nordamerika, Frankreich – während dieser Frühzeit eine Nähe zu Bewegungsorganisationen. Die Parteiform war noch fern.

Überschneidungen bestanden auch zu frühen Pressure Groups, deren beginnendes Funktionsprofil man in Großbritannien für die Zeit nach 1720 angesetzt hat.¹⁵ Solche Vertretung spezifischer Interessen (anfangs vor allem ökonomischer, aber auch religiöser

¹⁴Rudé 1979, S. 188.

¹⁵Vgl. Wootton 1975.

Art) versuchten von außen durch besondere Druckmittel Einfluss auf politische Entscheidungen zu gewinnen.

Politische Vereinigung heute ist etwas anderes als vor dem Modernisierungsprozess der Ausdifferenzierung. Es sind Organisationen, die sich einzelne Aspekte der Politik zum Ziel setzen in dem – unabhängig von den ausdifferenzierten Vereinigungen – noch enger gewordenen Feld. Auch heute überschneiden sich diese politischen Organisationen zum Teil mit Bewegungen oder Pressure Groups, am wenigsten mit Parteien.

Politische Vereinigung bildete sich nicht mit einem Paukenschlag. Es gab keine Urvereinigung, aus der alles entstand. Auch die ersten Politischen Vereinigungen in England standen in einem ausgedehnten Lernprozess, einem Prozess von Form- und Funktionslernen. Handlungsfreiheiten und Erfolge der neuen korporativen Akteure zeigten sich zunächst im Bereich der Wirtschaft (z. B. die Ostindische Handelskompanie von 1599), dann der Religion (als Vorreiter die Quäker in den 1650er Jahren mit ihren *meeting-houses*), ehe die Form juristischer Personen dann auch zur Verfolgung politischer Zwecke erprobt wurde. Die Vertretung nach außen (z. B. durch Vorsitzende, „Geschäftsführer“) wie die Festlegung innerorganisatorischer Verhältnisse (Mitgliedschaft, Finanzierung, Entscheidungsmodalitäten) waren Forminnovationen, die in Lernprozessen weitergegeben und weiterentwickelt werden konnten. Insofern handelte es sich bei Politischen Vereinigungen um Nacherfindungen des in anderen Bereichen Erprobten und Bewährten für politische Zwecke, wo der staatliche Widerstand vergleichsweise am größten war.

Funktionslernen musste die Eigenarten, je spezifischen Chancen und Restriktionen des sich ausdifferenzierenden Funktionsbereichs verarbeiten, auf den die Organisation primär bezogen war. Die Bereiche Wirtschaft, Religion, Politik, alles mit starker staatlicher Überformung, führten die freiwilligen Vereinigungen zur Entwicklung unterschiedlicher Handlungsformen, Professionalisierungsmuster, Funktionsverständnisse. Dabei hatten die externen Faktoren häufig größeres Gewicht als die internen Faktoren. So gelangt die frühe politische Vereinsbildung nicht linear zu früher Parteibildung. Vielmehr sind verantwortliche Regierung, Wahlen und Wahlrecht der primäre Kontext, der diese weitergehende, funktionale Spezialisierung forciert. Die ersten modernen Parteien bildeten sich in den USA ein drei viertel Jahrhundert früher als in England, dem Innovationsland politischer Vereine. Die Ursache liegt darin, dass sich in Amerika das spezifische Handlungsfeld für ihr erweitertes Funktionslernen schon gebildet hatte.

Zurück zur Entwicklung politischer Vereinigungen in Großbritannien. Im historischen Prozess politischer Vereinsbildung war *John Wilkes*, Zentralfigur des britischen Radikalismus im 18. Jahrhundert, ein Mann des Übergangs – ideell noch kein wirklich moderner Politiker, aber mit modernisierten Methoden. Eine Art Volkstribun in eigener Sache. Sprecher der „kleinen Leute“, anti-oligarchisch, bereit zu Kritik an König und Kirche, als Reformator durch öffentliche Debatten politisierend und durch Bewegung mobilisierend. Dabei begrenzt in seinen politischen Forderungen, kein Vorkämpfer mit genuin demokratischem Ansatz, noch nicht einmal Befürworter des allgemeinen

Wahlrechts. Eher Vertreter eines traditionsdurchsetzten Radikalismus, der an freiheitliche Überlieferungen bis hin zum Widerstandsrecht anknüpfte. Durchgängig waren seine starke Parlaments- und Reformorientierung, die ihn einbetteten in den englischen Entwicklungspfad.

Anfangs charismatischer Einzelkämpfer, der sein 1757 erstmals errungenes Parlamentsmandat mit öffentlicher politischer Kritik verbinden wollte und dafür – unter der Parole „*Wilkes and Liberty*“ – breite Unterstützung beim städtischen Unterschicht-Protest fand.¹⁶ Wilkes war Außenseiter und Rebell. Einer, der Parlamentsreform, Stärkung politischer Öffentlichkeit, uneingeschränkte Religionstoleranz, Sozialreform sowie die Unterstützung der aufständischen amerikanischen Kolonisten in publizistischer Debatte, Agitation und Kampagnen miteinander verband. Gegen die Sanktionen des Unterhauses, das ihm wiederholt das Mandat absprach und auch zur Flucht nach Frankreich gezwungen hatte, gründeten seine Anhänger 1769 eine „*Society of Supporters of the Bill of Rights*“. Mitglieder waren vor allem Leute mit einem finanziellen Hintergrund, z. B. Landbesitzer, Rechtsanwälte, Kaufleute. Dazu gehörten auch Abgeordnete des Unterhauses sowie Beigeordnete der Londoner Stadtversammlung. Diese Gesellschaft war mit maximal 100 Mitgliedern zwar klein, aber schon ein richtiger, moderner politischer Verein, mit Sekretär und Schatzmeister, regelmäßigen Sitzungen, Petitionen, Kampagnen und Personalpolitik, Führungs- und Richtungskämpfen, Kampfabstimmungen und Abspaltung. War er nur zur insbesondere finanziellen Unterstützung Wilkes da (so die Vorstellung von Wilkes selbst) oder schon eine Vereinigung mit einem breiteren Programm der Politik- und Sozialreform und für weitere, fähige Reformpolitiker offen? Über solche unterschiedlichen politischen Zielsetzungen lohnte es sich schon, einen politischen Streit im Verein auszufechten.

Nach außen war die Bill of Rights Society erfolgreich. Zusammen mit der langjährigen Massenunterstützung, die ihm in das Amt des Londoner Lord Mayor verhalf, trug sie dazu bei, die Anerkennung des Unterhausmandats von John Wilkes durchzusetzen. Historisch folgenreich war, dass das House of Commons nicht zuletzt wegen des organisierten Drucks von außen beschloss, 1776 die öffentliche Berichterstattung über seine Sitzungen zuzulassen.

Auch in England war die Legitimität *Politischer* Vereinigungen im 18. Jahrhundert noch nicht gesichert. So konnte ein Speaker des Unterhauses seine vollständige Missbilligung („*total disapproval*“) politischer Vereinigungen äußern. Die zivilgesellschaftlich ermöglichte, aber grundrechtlich ja noch nicht gesicherte frühe politische Vereinsbildung stand unter dem Vorbehalt, die Kreise der Herrschenden nicht zu stören oder gar zu gefährden. Der britische Radikalismus seit den 1760er Jahren und die Angst vor Übergriffen der Französischen Revolution auf Großbritannien waren solche Gefährdungsmomente. Dagegen konnte später der progressive Politiker Shelburne den Verein als eine hervorragende Erfindung rühmen, wie er meinte: vergleichbar solchen, die man in der Wissenschaft macht!

¹⁶Vgl. Thomas 1996.

10.2 Vergleichende Perspektive

Die *nordamerikanischen* Kolonien knüpften an der englischen Vereinspraxis und der Vereinigungsfreiheit des Common Law (das heißt: im Rahmen der normalen Gesetze) an. Sie entwickelten früh eine breite, fest verwurzelte Vereinskultur und sie hatten – wie Großbritannien – Traditionen lokal begrenzter Volkserhebungen und Tumulte.

Wie in Großbritannien gab es auch hier die Verbindung günstiger Rahmenbedingungen mit einem mobilisierenden politischen Konflikt. Auch hier entstand die erste politisch virulente Vereinigung aus einem Großkonflikt mit Regierung und Parlament im Mutterland. Davor waren die Kolonien zwar vereinsfreundliche Gesellschaften, aber zu der Zeit noch ohne Bedarf an politischer Organisation – lokal verstreute Orte, nur zwei größere Städte (Boston und Philadelphia), ohne übergreifende Organisation und ohne große, überregionale Themen. Erst der quasi-absolutistische Konflikt mit einer alleine entscheidenden Metropole gab den Anstoß zum organisierten Konflikt. Es war ein ideologisch und materiell mächtig aufgeladener Herrschaftskonflikt, bei dem es um Freiheit oder Unterwerfung, Mitentscheidung oder Fremdherrschaft, Verhandlung oder Gewalt und natürlich um Umverteilung zwischen den nun prosperierenden Kolonien und dem Mutterland ging.

Im Widerstand gegen das Stempelsteuergesetz gründeten 1765 junge, selbst ernannte Patrioten die „*Sons of Liberty*“ als Teil einer Befreiungsbewegung. Diese früheste Politische Vereinigung in Nordamerika hatte eine doppelte Stoßrichtung. Sie koordinierte, organisierte, ideologisierte den Widerstand gegen das Mutterland. Und sie disziplinierte, kanalisierte, legitimierte die direkten Aktivitäten der kleinen Leute. Aus der Verbindung von Führung, Organisation und direkten Volksaktivitäten wurde eine „geordnete“ Revolution. Die meisten Führer der amerikanischen Revolution waren nicht, wie zum Beispiel John Adams, Mitglied der „*Sons of Liberty*“, aber ohne die Vernetzung und die 1765 beginnende überregionale Organisierung der Radikalen hätte der Gesamtbewegung ein wichtiges Bindeglied gefehlt. Die Grenzen zwischen Verein und Bewegung waren von vornherein fließend. Die ideologischen und taktischen Inputs für die Gesamtbewegung waren stark durch die Organisation gesteuert.¹⁷ Nach Widerruf der Stempelsteuer durch London löste sich die Vereinigung, die heftig mobilisiert hatte und schnell zum offenen Volksverein geworden war, schon 1766 auf. Das Muster, das sie gesetzt hatte, war das eines kraftvollen, aber begrenzten Widerstands, an dem weitere, allmählich eskalierende Schritte im Revolutionsprozess anknüpfen konnten, zum Beispiel die Nicht-Import-Vereinigungen 1767. Nun musste man nicht mehr, wie noch 1765, darüber klagen, dass keine orientierenden Beispiele aus früheren Zeiten existierten. Im Radikalisierungsprozess der Bewegung (Boykott, Übernahme von Kontrollmacht) wurden dann auch die *Sons of Liberty* nach 1769 reaktiviert. Die freiwillige Vereinigung hatte einen wichtigen und sichtbaren, auch Bewusstsein verändernden Anteil an der

¹⁷Vgl. Maier 1973.

allmählichen Bildung eines neuen Staates, der aus einem schrittweisen Prozess von begrenztem Widerstand zu offener Revolution hervorgegangen war.

Tocquevilles Ausführungen im zweiten Band seines Amerika-Buches¹⁸ kann man als akteursnahe Fantasie über den Ursprung politischer Vereine lesen. Tocqueville präsentierte die Revolutionierung des Vereinswesens in den USA, darin eingebettet die Politischen Vereinigungen, mit so viel Emphase und Handlungsklugheit, als erfinde er gerade eben die erste Vereinigung der Moderne. Die vielen Einzelnen mit ihren schwachen Ressourcen können nur durch Zusammenlegung ihrer Mittel Macht zum Schutz ihrer Freiheit und zum Einfluss auf kollektive Entscheidungen gewinnen. Die große Zahl der sich Organisierenden und die freiwillige Organisationsform selbst sind Machtmittel, mit denen Bürger ihrer Ohnmacht auch in der Massendemokratie entgegenwirken. Durch sie können sie Handlungs- und Konfliktfähigkeit gewinnen.

Dabei sind *Politische* Vereinigungen zwar quantitativ begrenzt, sie haben aber eine besondere Qualität. „Die bürgerlichen Vereinigungen erleichtern (...) die politischen; andererseits entwickelt und vervollkommenet die politische Vereinigung erheblich die bürgerliche. Im bürgerlichen Leben kann jeder Mensch sich allenfalls einbilden, seine eigene Kraft genüge ihm. In der Politik könnte er es nie annehmen.“ „In der Politik vereinigen sich die Menschen zu großen Vorhaben (...) Ein politischer Verein reißt gleichzeitig eine Menge Menschen aus sich selbst heraus; möge das Alter, der Geist, das Vermögen sie natürlicherweise noch so sehr trennen, er führt sie zusammen und bringt sie miteinander in Verbindung.“

„In den demokratischen Ländern ist die Lehre von den Vereinigungen die Grundwissenschaft; von deren Fortschritten hängt der Fortschritt aller anderen ab.“ Dabei laufen die Lernprozesse und Transfers in beide Richtungen, von den gesellschaftlichen zu den politischen Vereinigungen, aber auch ausgehend von den hoch eingeschätzten politischen Vereinigungen: „Die politischen Vereine können (...) als große unentgeltliche Schulen angesehen werden, in denen sämtliche Bürger die allgemeine Lehre von der Vereinigung erlernen.“

So wurden Vereinigungen zu Bausteinen moderner Demokratie gemacht.¹⁹ Vorspiel und Aufbruch zu moderner Demokratie waren sie auch. Die späteren Ausdifferenzierungen, über „bürgerliche“ vs. „politische“ Vereinigungen hinaus, sind noch fern: Selbsthilfe vs. Intervention; dezentral-partizipativer vs. zentralistisch-bürokratischer Organisationstyp; Soziale Bewegung, Pressure Group, Partei; Verselbständigung, Oligarchisierung, Zweckentfremdung; Formen und Grade innerorganisatorischer Demokratie. Die USA waren das Pionierland einer Vereinigungsgesellschaft. Mehr als hundert Jahre später waren „Vereinigungen“ ein Kernelement der Gesellschaft, die Etzioni die

¹⁸Vgl. Tocqueville 1962, Bd. 2, insbes. S. 118 ff. Außerdem, dort aber skeptischer und mit dem Parteithema durchmischt, in 1959, Bd. 1, S. 216 ff.

¹⁹So auch Zimmer 1996, die bei Tocqueville anknüpft.

„aktive Gesellschaft“²⁰ nannte und mit dem Instrumentarium moderner Sozialwissenschaft untersuchte.

Es verwundert nicht, dass gerade der französische Besucher und Beobachter mit solcher Emphase das Vereinigungsprinzip der amerikanischen Demokratie feiern konnte: Er kam aus einem vereinigungsfeindlichen Staat.

In Frankreich bestand vor 1789 eine klare Schranke gegenüber freiwilligen politischen Vereinigungen. Während der Revolution kam es zum Paradox der Legitimität revolutionärer Clubs, insbesondere der Jakobiner, bei gleichzeitiger Illegitimität aller anderen Formen politischer Vereinigung. Frankreich tat sich schwer mit Politischen Vereinigungen: erst absolutistischer Staat mit schwacher Zivilgesellschaft, dann das Rousseausche Erbe einer grundsätzlichen Ablehnung aller Partikularinteressen (die „*volontés des tous*“ bzw. die „Privatinteressen“) oder gar deren Verfestigung durch Organisation.²¹

Angst der Regierenden vor Konkurrenz, nachwirkende Diskreditierung von Monarchie-abhängigen, privilegierten Vereinen der absolutistischen Phase trugen zur generellen Vereinsfeindlichkeit in Frankreich bei. Viele der in der Nationalversammlung aktiven Bürger hatten aber auch ihren Rousseau gelesen. Seine zugleich individualistische und gemeinwohlorientierte, gegen Sonderorganisationen gerichtete Argumentation war schwierig zu verstehen, hatte sie als Botschaft aber erreicht. Zusammenschlüsse zum Zweck der Verfolgung von Einzelwillen („*volonté particulière*“) beschneiden die Freiheit des Einzelnen und stören das Finden des Gemeinwillens („*volonté générale*“), der aus der freien Debatte der ungebundenen, unvoreingenommenen, von Privatinteressen sozusagen gereinigten Individuen hervorgeht. Nur der „allgemeine Wille“, sagt Rousseau, zielt auf das „allgemeine Beste“. Die Entäußerung von Ego-orientierten Interessen und der Ausschluss partikular-interessierter Vereinigungen seien notwendige Voraussetzungen einer am wirklichen Gemeinwohl orientierten Republik.²²

In der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 fehlte eine Verbürgung der Vereinigungsfreiheit. 1795 wurde die konsequent vereinsfeindliche Linie des Staats in Verfassung, Gesetzgebung und Praxis gegen starken Widerstand wieder aufgenommen. Unter der Herrschaft Napoleons war man in etwa wieder bei den absolutistischen Verhältnissen angekommen. Aber auch nach 1848, als man das Grundrecht auf Vereinigung in die Verfassung schrieb, wurde die Praxis weiterhin durch das rigide-repressive Genehmigungs- und Strafrecht bestimmt, das seit 1810 galt.

Die Vorschriften gingen bis ins Skurrile. Keine Vereinigung mit mehr als 20 Mitgliedern, „deren Ziel es ist, sich jeden Tag oder an bestimmten festgelegten Tagen zu versammeln“, darf ohne Genehmigung der Regierung gebildet werden. Zulassung nur aufgrund von Konzession, harte Bestrafung bei Zuwiderhandlung, Geldstrafen auch für

²⁰Vgl. Etzioni 1975.

²¹Vgl. Enseleit 2007.

²²Vgl. Rousseau 1963, S. 58 ff.

den, der Wohnung oder Haus ganz oder teilweise einer nicht genehmigten Vereinigung zur Verfügung stellt. Viel bürokratische Unterdrückungsfantasie und eine einzige Botschaft: Man wollte das nicht. Der Versuch, Tocquevilles These zu widerlegen, man könne die Moderne nicht ohne freiwillige Vereinigungen organisieren, scheiterte. Aber er zog eine tiefe Furche in der Politischen Kultur Frankreichs. Es brauchte lange, ehe freiwillige, organisierte, auch Politische Vereinigungen zum kontinuierlich legalen und legitimen Teil des Rechtssystems wurden. Seit 1901 gesetzlich anerkannt, wurde Vereinigungsfreiheit 1971 fester Bestandteil der französischen Verfassung.

Die Anwesenheit des Gegners kompliziert alles.
Jean-Paul Sartre

Vieles an der Erfindung Parlamentarischer Opposition ist paradox und erstaunlich.¹ Sie entsteht:

- in einem ruhigen und ruhebedürftigen Jahrhundert,
- bei starkem Konsens nach Ende von Religions- und Bürgerkrieg,
- trotz oder wegen sozialer Homogenität der Hauptakteure,
- ohne große politische Streitfragen,
- ohne Parteien (selbst die frühen Tories und Whigs waren verblasst),
- gegen eine starke Regierung (Walpole regierte 21 Jahre).

Gerade diese Paradoxien haben die Erfindung der Opposition ermöglicht. Es war die Erfindung eines urdemokratischen Instruments unter undemokratischen Verhältnissen. Mehr noch: Es geschah durch die Konservativen, nicht die Progressiven.

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u. a. Bagehot 1971, Barker 1971, Beyme 1973, Beyme 1999, Besson 1962, Bode 1962, Bösch 2012, Bolingbroke 1997, Dahl 1966, Dahl 1975, Döring 1993 b, Euchner 1993, Fenske 1979, Foord 1964, Fraenkel 1964a, Fraenkel 1964b, Gall 1968, Grosser 1966, Helms 2002, Hoadley 1986, Ionescu/de Madariaga 1971, Jäger 1971, Jäger 1978, Kramm 1986, Kluxen 1956, Kluxen 1965, Kluxen 1969, Kluxen 1976, Kluxen 1983, Lamer 1963, Landshut 1955, Leggewie 1993, Lösche 1989, Lösche 1993, Loewenstein 1964, Macridis 1975, Mohl 1966, Oberreuter 1975, O’Gorman 2016, Ritter 1972 a, Ritter 1972 b, Schneider 1974, Schneider 1989, Steffani 1979, Steffani 1992, Sternberger 1956, Volkmann 2017, Werner 1993, Wirsching 1990.

Moderne Opposition entstand als nicht beabsichtigtes, noch nicht einmal geahntes Ergebnis strategischen Handelns. Es waren zahlreiche strategische Interaktionen mit begrenztem Horizont und anderen Zielen im Mikrobereich, eingebettet in sich wandelnde politische Rahmenbedingungen, die diese Innovation ermöglicht, aber nicht „erzwungen“ haben.

11.1 Vorgeschichte und Voraussetzungen

Wie Opposition hätte entstehen können, aber nicht entstanden ist:

Aus einem gesellschaftlich verankerten Grundsatzkonflikt. Zum Beispiel einem Religionskonflikt oder aus ideologischen Grundströmungen, quasi als Zähmungs- oder Befriedungsversuch solcher Konflikte. Aus solchen Wurzeln nährte sich immer wieder oppositionelles Verhalten, aber daraus ist Parlamentarische Opposition nicht entstanden.

Aus Parteienpluralität. Die oberitalienischen Stadtstaaten zeigten Ansätze zur Institutionalisierung frühmoderner Parteienkonkurrenz, aber keine institutionalisierte Opposition. Außerdem war dies eine Sackgasse der politischen Evolution, da moderne Staatsbildung über Ausscheidungskämpfe der Fürsten führte. In den Monarchien aber fand Parteibildung später statt als die Erfindung Parlamentarischer Opposition.

Parlamentarische Opposition entstand nicht aus Parteien oder Parlamentsfraktionen. Die parlamentarische Opposition wurde aus anderen Gründen erfunden als Parteien. Opposition hat mit dem Einfluss einer Versammlung, Parteien haben mit der Mobilisierung einer sich ausweitenden, kontroversen Wählerschaft zu tun. Partei- und Oppositionsbildung sind ineinander greifende, aber auch separate Prozesse. Erst entstand „Opposition“, sehr viel später die „Oppositionspartei“.

Es gab Wechselwirkungen zwischen Opposition, Parteien, Fraktionen, aber keine Deduktion eines aus dem anderen, keine Entwicklungslogik. In England entstanden frühmoderne, parlamentarische Parteien vor der Opposition, beide lange vor modernen Parteien. Die Politische Kultur Englands zeigte früh eine gegenüber dem Parteiprinzip positive Haltung.

In Deutschland begann die Entwicklung mit Fraktionen, dann entstanden Parteien, sehr spät erst eine institutionalisierte Opposition. In Frankreich fanden alle drei Entwicklungen spät statt, auch dort war legitime Opposition der Nachzügler.

Aus dem allerersten Anlauf. Historisch gesehen aus dem „Vorspiel“ Walpoles gegen das Ministerium 1717–1720, das wesentliche Elemente der Bolingbroke-Opposition schon enthielt. Ihm fehlte es aber an Dauer und auch an einer „theoretischen“ Überhöhung. Als Walpole selbst „in“ war, hatte er mit Opposition nichts mehr im Sinn.

Es waren gut integrierte, wenig konflikträchtige Umweltverhältnisse, aus denen Opposition entstand. Konservative, Herrschaft stützende Akteure erfanden das progressive, herrschaftskritische Instrument der Opposition. Dabei musste sich Bolingbroke auf die politische „Rechte“ im Parlament stützen (Tories und Country-Abgeordnete). Das war ein besonderes Problem bei der Legitimierung von

Opposition, da sie zum Beispiel die systematische Opposition gegen den König ausschloss.

Eine halbmoderne, rückwärtsgewandte Theorie stützte eine teilweise schon recht moderne Praxis. Die Praxis konnte sich auf dem Weg zur modernen Opposition fortentwickeln, die Theorie musste noch grundlegend umgebaut werden.

Parlamentarische Opposition ist eine der am wenigsten gradlinigen, am wenigsten durch Prinzipien oder Prinzipienkonflikt vorgezeichneten Erfindungen. Voll von Kontingenz, aber auch mit viel Rationalität strategischer Interaktion, der Aktion und Reaktion individueller wie kollektiver Akteure.

Für den Demokratietheoretiker Dahl war die Opposition eine der größten und unerwarteten sozialen Entdeckungen der Menschen. Heute erhält der Oppositionsführer in Großbritannien ein Jahresgehalt – das Ende einer Entwicklung, an deren Beginn Opposition Hochverrat war.

Rechtliche Institutionalisierung

Opposition ist etwas anderes als Widerstand, Revolte oder gar Revolution. Im mittelalterlich-frühneuzeitlichen Europa lag für die Herrschenden der Verdacht nahe, Widerspruch sei Widerstand oder Revolte. Opposition bildete sich im Unterschied zu Widerstand und Widerstandsrechten heraus. Widerstand bzw. Revolte zeigten den Herrschenden eine rote Linie an, die nicht überschritten werden durfte. Das bedeutete traditionell eine Verletzung des alten Rechts. Gab es Missstände, war der Druck auf Abhilfe zum Teil legitim – aber ohne Ersetzung der Herrschenden. Im britischen Parlament hieß die Maxime: „*measures, not men*“. Opposition bildete sich als Teilalternative innerhalb des Bestehenden: Die Herrschaftsordnung bleibt, die Regierung wird ausgetauscht.

Die Widerstandstheorie gabelte sich in Revolutions- und in Oppositionstheorie. Wichtig war die Abgrenzung zu Widerstand und Obstruktion. Gerade die Verfassungstreue dieser auf Dauer gestellten Machtalternative ist eng mit ihrer Legitimität verbunden.²

Wandel politischer Rahmenbedingungen

Eine „ungewöhnliche Kombination von Bedingungen“³ hat die Entstehung Parlamentarischer Opposition in England ermöglicht. Die Erfindung von Opposition ist *eingebettet* in zwei übergreifende Prozesse:

Veränderungen der Machtlogik

Veränderungen der Machtlogik zwischen den zentralen Institutionen bzw. Akteuren. Es gab im institutionellen Kernbereich einen säkularen Prozess der Machtverschiebung: vom König zu Premierminister (Kabinett) und Parlament. Zunächst war dies ein

²Vgl. dazu Jäger 1978 und Schneider 1974.

³Dahl 1966, S. 394.

Dreiecksverhältnis, ohne weitere relevante Faktoren. Der Machtverlust des Königs ging bis hin zur Reduktion auf zeremonielle Funktionen, die wachsende Einflussnahme von Premier und Parlament geschah, wie in einem Nullsummenspiel, auf Kosten des Königs. Die Fähigkeit des Premiers, die Unterstützung für seine Politik im Parlament zu stabilisieren, stärkte ihn gegenüber dem König, machte ihn aber auch vom Parlament abhängig und schuf eine der Voraussetzungen für die Entstehung längerfristiger Opposition in der Ära Walpole. Eines der Kampftemen bildete die politische Verantwortlichkeit der Minister.

Die Parlamentarisierung war ein Prozess im 18. Jahrhundert, die Inklusion (der Öffentlichkeit, der Wählerschaft durch Ausweitung des Wahlrechts und durch moderne Parteien) ein Prozess des 19. Jahrhunderts.

Die Genese der Opposition war, nach Foord, der Prozess, durch den das Parlament der Krone die Kompetenz der Ministerernennung abrang sowie zunehmend gegenüber der Krone die Auseinandersetzung zwischen Ins und Outs absorbierte und institutionalisierte. Der Weg ging vom Prinzip „*measures, not men*“ zum Prinzip „*measures and men*“⁴. Das britische Beispiel war „Höhepunkt einer Entwicklung“ und vielleicht „ideale Form einer Art regulierter Herrschaftsrotation“.

Neue Strukturierung des Parlaments

Im Parlament war seit dem späten 17. Jahrhundert eine doppelte, sich überlagernde Struktur entstanden. Zum einen die richtungspolitische Unterscheidung von Whigs und Tories, zum anderen die Differenz zwischen In und Out. Die Richtungsgruppen waren durch starke Fragmentierung, Themenwandel, Auf- und Abstiegsprozesse bestimmt. Man brauchte ein gutes Management, um Unterstützung aufzubauen und zu erhalten. Das galt für eine Regierung wie für die sich herausbildende Opposition. Da das Zentrum des politischen Systems bei der Krone und ihrer Regierung lag, gab es die folgenreiche Unterscheidung, ob man – etwa als Minister oder Placeman – zum Regierungskomplex gehörte (In) oder davon ausgeschlossen war (Out).

Strategische Überlegungen gingen anfangs eher von der Regierung aus, verstärkten sich dann im Parlament; strategische Gruppenbildung kam voran und damit wurde auch die Bildung von Opposition als strategischer Gruppe möglich:

Herausbildung strategischer Orientierungen

Die Entwicklung strategischer Orientierungen bezog sich unter anderem auf die Mobilisierung Ungebundener im Parlament, auf Versuche der Vereinheitlichung und Stabilisierung als geschlossen handelnder Akteur (vom Widerspruch zum strategischen Kollektivakteur), auf die Loslösung von einzelnen Themen der Unzufriedenheit. Damit auch auf die Generalisierung von Opposition (Issues werden von einer unabhängigen zu

⁴Vgl. Jäger 1971, S. 23 f.

einer abhängigen Variablen – Themen passend zur Strategie), schließlich auf die Entwicklung einer Machtstrategie. Funktionen der Kritik und Kontrolle sind nicht spezifisch für Opposition, sondern zum Beispiel auch für Parlament oder Presse. Das Besondere und Primäre ist die Vorstellung einer alternativen Regierung und die Arbeit am Machtwechsel.

Das wichtigste Mittel zur *dauerhaften* Vereinheitlichung, Stabilisierung und strategischen Orientierung von Opposition sind die Parteien. Schon parlamentsintern, definitiv aber zur Mobilisierung von Wählern, die zwischen alternativen Angeboten von Regierung und Opposition entscheiden. Auch die Entfaltung von Öffentlichkeit gehört dazu. Aber so weit sind die Verhältnisse noch nicht im 18. Jahrhundert. Diese Bedingungen mussten sich in Großbritannien über die Verhältnisse des 18. Jahrhunderts hinaus entwickeln, des Jahrhunderts, in dem die Idee der Opposition Gestalt annahm und in einem Modellversuch auf Zeit praktiziert wurde. Dabei hat sich die Grundidee bewährt. Für eine dauerhafte Institutionalisierung war es aber noch zu früh.

Es gibt drei Stufen der Opposition: Opposition des Gesamtparlaments – Opposition der parlamentarischen Minderheit – Opposition als Regierung im Wartestand bzw. alternative Regierung. Opposition in einem anspruchsvolleren Sinne muss heißen: Alternativregierung.

Der Widerstandsbegriff des Mittelalters verstand Politik vom Recht her. Voraussetzung für moderne Opposition dagegen ist ein voluntaristisches Politikverständnis in einer kontingenten Welt. Auch dies war ein Übergang zur Moderne, die Politik als Macht und Gestaltung versteht. Insofern stand Bolingbroke auf der Schwelle zwischen Vor-moderne und Moderne, je nach Akzent: „*alternative conduct of government*“ oder die Argumentation, die zu legitimatorischen Zwecken entwickelt wird.

11.2 Die Erfindungsgeschichte

Die Überschrift könnte auch heißen: Entstehung Parlamentarischer Opposition aus dem *Prozess strategischer Interaktionen*. Die erste Etappe der Oppositionsbildung dauerte von 1725–1742, das waren fast 17 Jahre. Opposition bildete sich gegen die Regierung: also muss man mit dem beginnen, was sich aufseiten der Regierung veränderte. Man braucht eben ein bisschen Geduld für die sehr allmähliche, selten geradlinige, häufig mehrdeutige Entwicklung britischer Verhältnisse. Ein Amt für politische Innovationen hätte es schwer gehabt mit britischen Anträgen.

Am Anfang der Opposition steht: Regierungshandeln

Vor der Reaktion stand die Aktion. Die Regierung schuf Tatsachen, Opposition bildete sich als Reaktion darauf. Premier Walpole organisierte eine parlamentarische Mehrheit und stabilisierte so seine Herrschaft für 21 Jahre.

Walpole organisiert die parlamentarische Mehrheit

Die „Monopolisierungspolitik“⁵ Walpoles war selbst eine Reaktion auf Legitimitätsdefizite seiner Regierung. „Rigore Parteilichkeit“ (im Sinne der Whig-Gruppierung) und Verstärkung des Patronage-Systems waren Versuche, die mangelnde Akzeptanz vor allem bei der anglikanischen Hochkirche zu kompensieren. Dabei hatte Patronage im 18. Jahrhundert zentrale Bedeutung. Das war nicht neu, begonnen damit hatte Karl II. Auch aus liberaler Sicht war die Notwendigkeit von Patronage anerkannt. So hielt David Hume sie unter ruhigen Verhältnissen – bis zu einem gewissen Grad – für notwendig, nur bei prinzipiellem Konflikt für nicht tragfähig. Erst die Forcierung durch Walpole machte sie zum politischen Problem. Sie führte zur Standardkritik durch die Opposition.⁶

Ein Parlamentsmandat galt als gute Kapitalanlage – natürlich gab es auch andere Gründe (z. B. Tradition). Nach überwiegender Auffassung war das zu der Zeit keine Korruption, sondern Privateigentum in einem außerordentlich weiten Sinne. Ein beträchtlicher Teil der Abgeordneten lebte damals von Patronage. Sie waren Inhaber von Stellungen in Armee, Marine, Verwaltung und Hof, Staatspensionäre oder Kaufleute in Geschäftsverbindung mit der Regierung. Die siebenjährigen Legislaturperioden des Unterhauses waren günstig für die Berechenbarkeit und Kontinuität von Patronage. Die Kritik an der exzessiven Patronage hatte übrigens wenig Erfolg, erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts kam es zu einer wesentlichen Reduzierung durch eine Verwaltungsreform.

Die Placemen, das heißt die Inhaber von Kronämtern im Parlament, bildeten die „Hofpartei“. Sie stellte die passive Unterstützung der Regierung auf der Grundlage von Patronage. Dies waren sichere Stimmen, eine zuverlässige Unterstützungsbasis, man kann sagen „Stimmvieh“ – es war nicht der politisch aktive Teil der Regierungsmehrheit. „Sie hielten ihre Ämter unabhängig vom Kommen und Gehen der Minister.“⁷ So wuchs der Einfluss der Krone auf Wahlen.

Patronage war ein wichtiges Mittel Walpoles, die Mehrheit zu stabilisieren. Sie hätte aber wohl ohne seine außergewöhnlichen praktisch-politischen Fähigkeiten nicht ausgereicht. Dazu gehörte außerdem, dass er sein Unterhausmandat beibehielt, auch als er Schatzkanzler bzw. Premier wurde. Seine Vorgänger hatten ihren Sitz im Oberhaus. Walpole zeigte andauernde Präsenz im Unterhaus, wirkte mit Rede und Debatte, war mit dem Parlament identifiziert. Für seine Leute war das wohl integrierend, gegenüber seinen politischen Gegnern polarisierend – in einer Zeit abnehmender „Partei“bindungen ein nicht zu unterschätzender Faktor. Jedenfalls tat Walpole viel, um nicht nur Regierungschef, sondern auch politischer Führer der Mehrheit zu sein.

Die selektive Rekrutierung der Minister aus politischen „Faktionen“ schuf die Outs. Das waren die, die nicht zum Zuge kamen. Im Grunde standen sich zwei konkurrierende, aktiv-strategisch operierende Oligarchien gegenüber, jeweils mit passiver Unterstützung.

⁵Kluxen 1983, S. 101.

⁶Zu diesen Zusammenhängen vgl. Ritter 1972a, S. 87 ff.

⁷Jäger 1971, S. 66.

Die Regierungsseite hatte Geld: Deshalb war ihre Unterstützung relativ stabil. Die Opposition hatte noch nicht Ideologie und wenig Geld: Deshalb war ihre Basis relativ instabil. „Im Grunde hat dieser favorisierte Monopolhalter aller Ämter und Patronagen, also ‚the Minister‘, im Verein mit der offenen Missgunst des Königs gegen die ‚Outs‘ jene sich verhärtende Frontstellung, ‚the Opposition‘, hervorgerufen (...)“.⁸ Die Ausgeschlossenen müssen Opposition machen, um sich ins Geschäft zu bringen. Dies war die ständige Nebenabsicht innerhalb der Opposition. Teile spalteten sich ab und gingen in die Regierung.

Machtverlagerung vom König auf den Premier

„Je schwächer die Stellung des Königs war, je mehr er bei der Ernennung seiner Minister von den Commons abhing, desto größer mussten die Chancen einer innerparlamentarischen Opposition sein, an die Macht zu gelangen.“⁹

Auch der Zufall griff ein: Großbritannien wurde von einem König regiert, Georg I., der die Sprache des Landes nicht sprach, das er regieren sollte – allein dies schon schwächte seine Position. Die Macht des Königs war im Übrigen abhängig von seiner eigenen Persönlichkeit, der Fähigkeit der Minister, Unter- und Oberhaus zu steuern, der Bedeutung von Issues, der Haltung der unabhängigen Abgeordneten.

„Dass die beiden ersten Hannoveraner mit den Whigs zusammenarbeiteten, hing damit zusammen, dass letztere im Vergleich zu den über der Dynastiefrage gespaltenen Tories geschlossener waren (...)“. Die Whigs hatten eine unangefochtene Mehrheit bei Wahlen. Ursachen waren unter anderem: Die „politische Erschöpfung eines Landes(...)“, das ein Jahrhundert schwerster politischer und religiöser Wirren hinter sich hatte. Die religiösen Kämpfe hatten an Schärfe verloren, die unentwegten Tories sich mit der Dynastie Hannover schließlich abgefunden (...) Das Land lebte in steigendem Wohlstand, und es fehlte an großen Fragen, welche die öffentliche Meinung hätten aufwühlen können.“¹⁰ Für das 18. Jahrhundert galt: „Man kann auch in dieser Zeit nicht von wirklichen Parteien im modernen Sinn sprechen. Die Parteiunterschiede waren unbestimmt und die Grenzen zwischen den Parteien fließend. Von fest umrissenen Programmen oder gar von einer Organisation sind kaum Spuren zu entdecken.“

Oppositionsbildung ist verwoben in die Frage stabiler Mehrheitsbildung im Parlament. Die Frage parlamentarischer Mehrheit hing auch zusammen mit der Bildung einer Kabinettsregierung, die der Regierung Autonomie gegenüber der Krone verschafft und deshalb Unterstützung durch eine – möglichst stabile – Parlamentsmehrheit braucht. Das bedeutet Ausdifferenzierung einer eigenständigen Regierung, die zwischen Krone und Parlament vermittelt, das heißt auch Bindungen in beiden Richtungen schaffen bzw. beachten muss.

⁸Kluxen 1965, S. 221.

⁹Jäger 1971, S. 69. Bei ihm auch das folgende Zitat.

¹⁰Loewenstein 1964, S. 72. Bei ihm auch das folgende Zitat.

Deshalb war die Straffung der Regierung in ihrer Konsequenz förderlich für die frühe Oppositionsbildung. So wurde erstmals die Position eines „ersten Ministers“, des Premierministers, geschaffen. Auch entstand ein inneres Kabinetts. Dadurch wurde eine gewisse Einheitlichkeit der Regierung möglich. Das war wichtig, da die Einmütigkeit des Kabinetts im 18. Jahrhundert die Ausnahme war. Man stand am Beginn der Entwicklung des Kabinetts von einem Koordinationsgremium zu einem kollektiven Akteur.

Auch griffen alte Rechte des Königs, mit denen er einst Einfluss genommen hatte, nicht mehr. So das Recht der Vertagung – er war finanziell abhängig. Das Auflösungsrecht war faktisch obsolet – vor 1784 kam es nur bei einem Thronwechsel zur Anwendung. Das Vetorecht wurde letztmals 1708 durch Königin Anne praktiziert. Allerdings war das House of Lords durchweg königskonform – nicht zuletzt durch Patronage und politische „Pflege“ seitens Robert Walpoles¹¹. Problem entschärfend wirkte auch, dass Mitglieder beider Kammern zu einer relativ kleinen aristokratischen Gesellschaft gehörten. Die Beziehungen zwischen beiden Häusern waren im 18. Jahrhundert eher harmonisch.

Neu war der Unterschied, den ein Ministerium Walpole gegenüber dem König machte. Er führte zu einer relativen Machtverlagerung und gab der Opposition strategische Chancen, einen Keil zwischen beide zu treiben. Der König konnte Minister nicht mehr frei wählen. Er war bei der Auswahl auf Politiker beschränkt, die über parlamentarischen Einfluss verfügten. Reine Hofminister waren schon ein Anachronismus. Auch dies ein Beispiel für die fließenden Übergänge im britischen System: Er wählte noch aus, aber in den parlamentarisch gesteckten Grenzen. Einige Jahre später scheiterte Georg III. mit einem Wiederbelebungsversuch, die Minister alleine nach seinen Vorstellungen auszuwählen.

Die Tendenz ging klar zur Machtverlagerung, aber vieles lief noch über den König. Die nach Macht strebenden Politiker mussten sich im 18. Jahrhundert nach wie vor am König orientieren. Der hatte das letzte Wort über die Ernennung von Ministern. Deshalb kam es weder zu einer durchgreifenden Parlamentarisierung noch zu einer Opposition mit der Chance des Machtwechsels.

Begrenzungen des Parlamentseinflusses

Die Begrenzung des Parlamentseinflusses war ein gemeinsames Interesse von König und Premier. Kurze Sitzungszeiten des Parlaments waren ein einfaches Mittel, den Einfluss der Abgeordneten zu begrenzen. Eine politische Ministerverantwortlichkeit gab es noch nicht.

¹¹O’Gormann 2016, S. 83, lässt den langsamen und schrittweisen institutionellen Abstieg des Oberhauses hier beginnen.

Opposition als Sammlung der Outs und Unzufriedenen

Tory-Whig-Gegensatz: ein Hintergrundfaktor

Opposition entwickelte sich nicht aus einem ideologisch fundierten Zweilagersystem. Der alte Gegensatz zwischen Tories und Whigs wirkte noch, aber vor allem als Hintergrundfaktor. Mit Walpole kam zwar ein Vertreter der Whig-Richtung zum Zuge und er teilte alte Whig-Überzeugungen wie Herrschaftsvertrag und Widerstandsrecht, aber er führte vor allem Gruppen zusammen (Handel, Finanz, Landadel, Hof). Die Tory-Formation hörte auf zu existieren. Die Zahl der umstrittenen Wahlkreise nahm ab, die königliche Patronage wurde stärker.

„Tory“ und „Whig“ bezeichneten „Haltungen“ mit historischem Hintergrund, die sich nicht mehr in Abstimmungen des Parlaments konkretisierten – konfessionelle Fragen waren rückläufig, die protestantische Thronfolge gesichert. Im Parlament war der Gegensatz nicht prägend. Die zum Teil noch Tories genannte Gruppe im Unterhaus war die unabhängige Gentry aus gehobenem Bürgertum und niederem Adel. „Tories“ und „Whigs“ blieben ohne klare Umrisse – ideologisch, sozial, organisatorisch. Allenfalls dienten sie der Instrumentalisierung, um den Gegner mit Argumenten aus der Geschichte angreifen zu können – so attackierte Walpole die Opposition mit dem Vorwurf des Jakobitismus. Die Tories waren aufgrund ihrer Ablehnung der hannoverschen Thronfolge diskreditiert. „Die Namen Whigs und Tories blieben bestehen (...) verloren aber ihre ursprüngliche politische Bedeutung, nachdem die Mehrzahl der Tories den Übergang der Krone auf das Haus Hannover akzeptiert und die Whigs die Hauptverteidiger der Kronrechte geworden waren.“¹²

Die heterogene Basis der Opposition

Das Unterhaus teilte sich in zwei passive Blöcke und kleinere, politisch aktive Gruppierungen. Die Basis der Regierung waren die Placemen, die der Opposition die unabhängigen Country-Abgeordneten. Aus einem Teil der politisch aktiven Gruppierungen wurden die Minister rekrutiert, aus dem anderen Teil die Führer der Opposition, die Outs. Opposition, das waren diejenigen, die keine Patronage erhielten, nicht in die Regierung aufgenommen, von Walpole ausgegrenzt wurden.

Die unabhängigen Country-Abgeordneten. Den Kern der Opposition bildeten 200 unabhängige Country-Abgeordnete. Sie blieben zwar stumm, doch um ihre Stimmen ging es in den Debatten. Am liebsten hätten sie immer „nein“ gesagt – und taten es auch häufig bei Einzelmaßnahmen. Als habituelle Tories stimmten sie, wenn es ums Ganze ging, stets für die Regierung, das heißt für die *königliche* Regierung.

Die unabhängigen Country-Abgeordneten wollten ein Parlament frei von Beeinflussung („influence“) und Korruption. Sie verabscheuten die Regierungsmethode von Walpole, fanden aber seine friedliebende Außenpolitik gut – Frieden spart Geld! Häufig blieben sie fern oder bildeten eine Floating vote. Die Strategie der Regierung bestand

¹²Ritter 1972a, S. 101 ff.

darin, diese Gruppe ruhig zu halten, die Opposition auf ihre Seite zu ziehen. Im Kern war es eine unpolitische Gruppe.

Der „*independant country gentleman*“ lebte vom Landbesitz, hatte das Mandat ohne Hilfe eines Wahlkreispatrons errungen, fühlte sich ungebunden im Parlament, wollte eine sparsame und leistungsfähige Regierung, blieb völlig unorganisiert. Im Ganzen waren diese circa 200 Abgeordneten bis 1780 eine passive Gruppe von Amateurpolitikern.

Die *politisch-aktiven Gruppierungen* (soweit sie in Opposition zur Regierung standen). Der politisch aktive Teil der Opposition war gespalten: Einerseits jakobitische Tories, ihr Sprecher war Shippen. Andererseits unzufriedene Whigs mit dem Sprecher Pulteney. Sein Bruch mit Walpole fand 1725 statt, seitdem versuchte er, die parlamentarische Opposition zu steuern. Bolingbroke, der spätere Oppositionsführer, baute eine oppositionelle Sammlungsbewegung und Publizistik außerhalb des Parlaments auf. Sein Landsitz wurde zum Zentrum der Oppositionsplanung. Diese zwei Teilgruppen bildeten zusammen mit den Unabhängigen die Parlamentarische Opposition.

Wyndham war der Sprecher der unabhängigen Country-Abgeordneten. Bolingbroke, sein Freund Wyndham und Pulteney versuchten, den Zusammenhalt der Opposition herzustellen und eine gemeinsame Strategie zu entwickeln. Das gegenseitige Misstrauen der drei Gruppen war aber oft stärker als ihr gemeinsamer Hass auf Walpole. Soweit es Tory-Überbleibsel gab, waren sie vom Jakobitismus zu reinigen. Die Country-Abgeordneten blieben misstrauisch. Schon Walpole hatte sie 1717–1720 für seinen Machtgewinn instrumentalisiert, und sie wussten, dass Pulteney wie Walpole regiert hatte und es wieder tun würde, wenn er ein Ministeramt bekäme. Country-Abgeordnete waren gegen alle „*politicians*“. Bolingbroke wurde von den Jakobiten verachtet und von den oppositionellen Whigs nicht als einer der ihren betrachtet, so suchte er bei den Country-Abgeordneten seine Hausmacht.

Nur zeitweise war eine Aktionseinheit zwischen diesen Gruppen möglich. Von den Stimmen her ausschlaggebend waren die Country-Abgeordneten. Auf sie als Zielgruppe musste sich jede Oppositionsstrategie einstellen. Das versuchte Bolingbroke mit einer Legitimierungsstrategie, die sich auf die Opposition *des* Parlaments gegen Walpole stützte. Unterstützt wurde die Strategie durch den Prinzen von Wales, den Thronfolger. Er verfügte – allerdings mit eher geringen Mitteln – über alternative Patronage und er besorgte öffentliche Unterstützung, um die Wirkung der parlamentarischen Opposition zu vergrößern.

Strategische Gruppenbildung angesichts einer heterogenen Basis

Angesichts der heterogenen Basis war es sehr schwer, eine stabile Gruppenbildung herzustellen, ohne die Opposition als berechenbare Kraft nicht möglich ist.

Es fehlte das übergreifende ideologische Dach. Die Vorteile des Gruppenhandelns konnten deshalb noch nicht greifen oder doch nur begrenzt, weil die ideologische Homogenität gering war und kein gemeinsames Interesse der Opposition an einer Übernahme der Regierungsmacht bestand.

Zur Country-Tradition gehörte die „Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten, eine Organisationsfeindlichkeit, die die Entstehung von festgefügt, nach der Macht strebenden Parteien verhinderte oder zumindest hemmte“.¹³

Individuelle Floating vote war unberechenbar. Organisierte Fraktionen im Parlament sind Voraussetzung für die stabile Institutionalisierung von Opposition. Die aber gab es noch lange nicht. Erst danach kann der Wechsel zwischen Regierung und Opposition über Öffentlichkeit bzw. Wählerschaft zustande kommen – davor nur durch die eher zufällige Floating vote einzelner Abgeordneter.

Dilemma der Opposition. Das Dilemma der frühen parlamentarischen Opposition bestand darin, dass „Organisierung“ eine Notwendigkeit, zugleich aber ein Legitimitätsproblem gegenüber der Krone darstellte. Die Grenzen zwischen Ins und Outs waren noch nie so stark wie in dieser Zeit. Aber sie blieben fließend, selbst nach Beginn der Schließungspolitik Walpoles, da Leute um Pulteney vorrangig in die Regierung aufgenommen werden wollten. Ihr Ziel war nicht, die Regierung abzulösen, sondern – unter neuen Konditionen – beteiligt zu sein. Das spaltete die Opposition. Der unabhängige Landadel wollte gar nicht in die Regierung, er war wirtschaftlich selbständig und politisch ohne den Ehrgeiz der „politicians“.

Der personelle Faktor: Lord Bolingbroke

Bolingbroke verfügte über Erfahrung. Er hatte den Ehrgeiz, Premier zu werden. Er brachte Ressourcen ein wie Presse oder Prestige. Und er besaß Theorievermögen, mit dem er ein Konzept des Machtwechsels konstruieren konnte. Dabei entstand eine erste Theorie parlamentarischer Opposition.

Bolingbroke (1678–1751) war ein „Staatsmann im Zentrum der Macht“: zwischen 1710–1714 „der mächtigste Mann in England“. 1701 wurde er erstmals Abgeordneter. Er galt als ein berühmter Redner. 1704 bekam er das erste Regierungsamt: Secretary at War. 1708 erfolgte der Rücktritt, er verlor sein Mandat. Nach dem Tod der Königin Anna, der letzten Stuart-Königin (1710), versuchte er, für sich und die Tories eine starke Stellung zu sichern, sei es mit den von den Whigs gewollten Hannoveranern, sei es mit dem jakobitischen Thronfolgeanwärter. *Gegen* Bolingbroke fand ein problemloser Übergang zu den Hannoveranern bzw. Georg I. und den Whigs statt.

Nach 1714 wurde Bolingbroke der geistige Führer der Opposition gegen Walpole – als Privatmann, ausgeschlossen von der Macht. 1714 floh er nach Frankreich. „Nach einigem Zögern“ schloss er sich dem Thronprätendenten an. Dort wurde er Staatssekretär. Daraufhin verurteilte ihn das Unterhaus wegen Hochverrats. 1715 kam es zum Stuart-Aufstand in Schottland, gegen sein Wissen und seine Mahnungen zur Vorsicht. Bolingbroke brach mit dem Prätendenten. Ein königliches Pardon von 1723 ermöglichte seine Rückkehr nach England (1725). Dort erwirkte er seine Rehabilitierung durch das Parlament. „Seinen Sitz im Oberhaus durfte er allerdings auf Betreiben Walpoles nicht

¹³Jäger 1971, S. 60. Bei ihm auch die Zitate auf den folgenden Seiten.

einnehmen. Er blieb bis zu seinem Tode vom Parlament und jedem öffentlichen Amt ausgeschlossen.“

„Seine volle Rehabilitation schien nur durch den Sturz Walpoles möglich zu sein.“ So blieb ihm, die Opposition von seinem Landsitz aus zu koordinieren bzw. zu „organisieren“ und durch „systematische Agitation“ seinem Ziel näher zu kommen, der Absetzung Walpoles.

Die Schwächen Bolingbrokes waren unübersehbar: „Seine jakobitische Vergangenheit, seine toryistische Politik in den letzten Jahren Annas und die Flucht zum katholischen Thronprätendenten, in dessen Dienste er, wenn auch nur für kurze Zeit, getreten war, sollten ihn zeit seines Lebens brandmarken. Der zweite Grund war seine Verbannung vom Parlament. Das Forum der Agitation eines Politikers im 18. Jahrhundert war das Parlament, vor allem das Unterhaus.“ Seine jakobitische Vergangenheit und der Ausschluss vom Parlament erklären wichtige Elemente seiner Oppositionsstrategie.

Nach Walpoles Wahlsieg 1734 ging Bolingbroke – entmutigt – wieder nach Frankreich. Dies war sein „endgültiger Abgang von der Bühne der aktiven Politik“. Dort entstanden relevante politische Schriften. Mit dem Rücktritt Walpoles 1742 endete die erste längere Oppositionsphase. Bolingbroke kehrte 1744 nach England zurück. Er starb 1751.

Legitimationsstrategien der Opposition

Im Unterschied zu vielen anderen Innovationen gab es bei der Opposition eine begleitende Theorie für die Praxis. Allerdings eine halbmoderne, sicherlich vordemokratische Theorie für eine – tendenziell – moderne Praxis. Die Theorie legitimierte die Praxis, aber sie verfehlte gerade deren modernere Elemente: dass es nicht mehr um eine Opposition des Gesamtparlaments geht und das Wechselspiel zwischen Regierung/Regierungsmehrheit und Parlamentarischer Opposition auf Dauer gestellt wird. Insofern ist Ritter zuzustimmen: „In der politischen Theorie wird allerdings der Schritt zur Akzeptierung der Opposition als permanenter Institution noch nicht vollzogen – einer der vielen Fälle der britischen Verfassungsentwicklung, in der die Praxis der Theorie vorausseilt.“¹⁴

Die moderne, uns geläufige, konsequent legitime Theorie moderner Opposition entsteht erst im 20. Jahrhundert. Barker betont, eine angemessene Theorie der Opposition sei keine zwingende Konsequenz des Liberalismus oder des Mehrheitsprinzips, auch nicht der Praxis. „The existence of an institution is no guarantee of its recognition“.¹⁵ Noch nicht einmal bei Bagehot ist sie voll ausgeprägt. Zwar gibt es bei ihm eine implizite Oppositionstheorie, aber auch noch den Dualismus Regierung-Parlament.¹⁶

¹⁴Ritter 1972a, S. 110.

¹⁵Barker 1971, S. 11 f.

¹⁶Vgl. Jäger 1978, Barker 1971, S. 15.

*Die Oppositionstheorie Bolingbrokes*¹⁷

Verfassungstreue Opposition war der Kernpunkt der Legitimitätskontroversen. Bolingbroke sprach von einer Verletzung der Verfassung durch Walpole und von der Notwendigkeit, die Verfassung wiederherzustellen. Im Gegenangriff warf ihm Walpole die Verletzung der Verfassung durch seine Opposition vor: Sie sei gegen das Haus Hannover gerichtet.

Bei der Opposition soll, so Bolingbroke, zwischen Verfassung und Regierung unterschieden werden, sie richte ihre Aktivitäten gegen Walpole, nicht gegen den König. Vor allem die unabhängigen Country-Gentlemen sollten vom verfassungsfeindlichen Verhalten Walpoles überzeugt werden.

Korruption des Parlaments galt als schwerwiegender Verfassungsbruch. Korruption war einer von drei Vorwürfen der Verfassungswidrigkeit, daneben siebenjährige statt kurze Wahlperioden und die Herausbildung eines kleinen, „inneren“ Kabinetts.

Der Hauptangriff richtete sich auf das Influence-System von Ämterpatronage. Freiheit oder Korruption war die Alternative. Die Korruption rechtfertige den organisierten Widerstand gegen eine Verletzung legitimer Rechte des Parlaments. Das Parlament als Ganzes soll seine Rechte „oppositionell“ gegenüber der Krone reklamieren. Es ging um die Verteidigung des Alten, der durch die Glorious Revolution geschaffenen Rechtsordnung. Jäger betont, dass sich Bolingbroke mit seiner Interpretation ganz innerhalb der geltenden Verfassungsordnung bewegte – ohne neue Ideen, bei einer relativ flexiblen, nur aus Konventionen bestehenden Verfassung.

Anspruch der Opposition war es, Vertreterin des Gesamtinteresses der Nation zu sein. Im Unterschied zur Regierung und deren Mehrheit sei sie uneigennützig, ohne Patronage bzw. Korruption. Nicht sie sei die illegitime „faction“, sondern die Regierung und die von ihr gekauften Abgeordneten. Der König sei vor seinem Premier zu schützen, das Parlament vor dessen Korruptionspraxis.

Opposition des Gesamtparlaments war ein zentraler Ansatz von Bolingbroke. Opposition als Sprachrohr des Volkes will das entmachtete Parlament und den König wieder in ihre verfassungsmäßigen Rechte einsetzen. „Dass die Opposition im Parlament die Minderheit war, wurde nicht als ihr Spezifikum, sondern als Symptom für den verfassungswidrigen Zustand angesehen. Die Prinzipien der Country-Partei sollten eigentlich die Prinzipien der parlamentarischen Mehrheit sein.“¹⁸

Die Oppositionslehre basierte auf der Wächterfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive. Dies war seit der Stuart-Monarchie die Hauptfunktion des Parlaments. Insofern stand Bolingbroke in einer jahrhundertealten Tradition. Für diese Aufgabe, so

¹⁷Zum Folgenden vgl. insbesondere Jäger 1971, 1978; Kluxen 1956, 1965, 1983; Ritter 1972a; Bolingbroke 1997.

¹⁸Jäger 1978, S. 476.

die Überlegung, muss das Parlament in seiner Zusammensetzung und Willensbildung unabhängig von der Exekutive bleiben.

Die Opposition konnte nur temporär eine Minderheit sein. Sie nahm initiiierend, stellvertretend und vorübergehend die Rolle des Parlaments als Ganzem wahr. So lange, bis dieses gewissermaßen wieder als Hüter der Verfassung fungierte. Das Parlament sollte als Gerichtshof die Verfassungsmäßigkeit der Regierung erzwingen. Deshalb die Forderung nach einem Impeachment Walpoles.

Der Kunstgriff Bolingbrokes bestand darin, die Minderheitsposition mit Argumenten zu rechtfertigen, die die Opposition einer Parlamentsmehrheit gegenüber dem Ministerium bzw. der Krone rechtfertigte. Die Parlamentsminderheit, könnte man sagen, usurpierte die Rolle einer eigentlich verfassungsmäßigen Parlamentsmehrheit – die so gar nicht existierte. Allerdings, argumentiert Jäger: „Bolingbrokes Oppositionslehre musste (...) durch den andauernden Misserfolg der Opposition fragwürdig werden.“

Anerkennung der politischen Prärogative des Königs. Der König galt als der tatsächliche Regierungschef. Er ernennt und entlässt die Minister. Die Minister sind dem Parlament legal, dem König politisch verantwortlich. Und: „*The king can do no wrong.*“ Gewollt wird also lediglich eine legale, keine politische Ministerverantwortung. Deswegen will Bolingbroke die Opposition in politischen Fragen auf die traditionelle Regel „*measures, not men*“ beschränken. Das Parlament muss als Beschwerdeorgan die Exekutive um die Beseitigung von Missständen ersuchen, seine Waffe ist die Steuer- und Finanzhoheit. „*Patriot King*“ – die letzte Hoffnung, jedenfalls der letzte Appell, ist an den König gerichtet.

Vorübergehende, durch eine Krisensituation legitimierte Opposition. Die Opposition hat die Aufgabe, die Korruption zu beseitigen und das Parlament wieder in seine verfassungsmäßigen Funktionen einzusetzen. Davor soll Walpole als der die Verfassung verletzende Minister in einem Impeachment -Verfahren zur Verantwortung gezogen werden. Opposition ist also eine Notmaßnahme zur Wiederherstellung der Verfassung. Die *Begrenzung* des organisierten Konflikts hilft bei der Legitimierung: nur aus gegebenem Anlass und bis zur Behebung der Fehlentwicklung.

Das reklamierte „*system of conduct likewise*“ bezieht sich auf alternative Politikvorschläge, nicht auf eine Alternativregierung. Bolingbroke lehnte Opposition als Alternativregierung entschieden ab.

Nicht überraschend: Bolingbroke war gegen Parteien. Seine Opposition war Träger des „*common interest*“, des nationalen Interesses. Organisierte Opposition, die das Ministerium angreift, galt als illoyal gegenüber dem König – gleichzeitig war eine „Organisierung“ das strategische Kalkül, um bei den Ins berücksichtigt zu werden. Bolingbroke meinte mit seiner Oppositionserfindung etwas anderes und ahnte nicht einmal die Konsequenzen, die sich daraus ergaben.

Die erste Frage an diese Theorie heißt: Entspricht das Konzept den taktisch-strategischen Absichten Bolingbrokes? Antwort: ja. Sie ist zugeschnitten auf die Vorstellungen der unabhängigen Country-Gentlemen, deren Stimmen zur Mehrheitsbildung notwendig waren, deshalb zum Beispiel die ausdrückliche Unterscheidung

von Opposition und Widerstand oder die Betonung der Loyalität gegenüber der Herrschaftsordnung. In der Konzentration der Angriffe auf Walpole findet sie den kleinsten gemeinsamen Nenner einer heterogenen Opposition. Und sie nimmt den König von der Opposition aus, macht ihn zum Adressaten der oppositionellen Bemühung, die Verfassung zu retten. Wie viel an eigenen Überzeugungen Bolingbrokes auch immer einfließen, die von ihm entwickelten Legitimationen entsprachen seinen taktisch-strategischen Intentionen. Die wichtigste Zielgruppe, die Country-Gentlemen, sahen es, so Wolfgang Jäger, „als ihre Pflicht an, die Regierung ihrer Majestät zu unterstützen, und begeherten auf, wenn sie ihr ‚landed interest‘ oder die Verfassung in Gefahr sahen“.

Die Legitimationsstrategie Bolingbrokes korrespondierte auch mit dem kontinuierlichen Versuch ihrer Delegitimierung durch Walpole und seine Anhänger. Die attackierten Bolingbroke als Jakobiten, dessen Angriffe eigentlich gegen das Königshaus Hannover gerichtet seien.

Die zweite Frage lautet: Ist Bolingbrokes Oppositionstheorie, weil sie vor allem den kurzfristigen taktischen Interessen hilft, zu wenig antizipierend, die weitere Entwicklung nicht vorbereitend, gar unterstützend? Die Antwort heißt ebenfalls: ja.

Bolingbroke versuchte in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts, ähnlich wie Burke in der zweiten Hälfte, eine Opposition auf der Grundlage von Prinzipien zustande zu bringen, da er über keine Patronagemacht verfügte.

Aus der Sicht moderner Opposition gab es grundlegende Schwächen dieser rückwärtsgewandten Oppositionstheorie:

- Dazu gehörten die Opposition als Aufgabe des Gesamtparlaments und die Vorstellung einmaliger Opposition.
- Opposition wurde als Ausnahmezustand und Krisenphänomen gedacht. Sie war nicht Bestandteil einer legitimen Rotation zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition. Opposition erschien noch als Wahrheits-, nicht als Konkurrenzfrage: Es ging Bolingbroke um die Wiederherstellung „richtiger“ Verhältnisse. Er arbeitete mit dem Mittel der Opposition gegen einen erneuten Bedarf an Opposition.
- Damit stand das Konzept, trotz der Abgrenzungen, die Bolingbroke vorzunehmen versuchte, näher dem älteren Widerstandsrecht als einer modernen Theorie parlamentarischer Opposition.
- Bolingbroke stützte eine Theorie der Gewaltentrennung, nicht der Gewaltenfusion, die für das parlamentarische System tatsächlich charakteristisch wurde. Montesquieu nahm, in Verkennung der realen Entwicklung, diese Forderung des Bolingbroke-Kreises auf und generalisierte sie.
- Das Oppositionsdenken musste sich ohne und gegen die zu der Zeit, auch für Bolingbroke, illegitimen Parteien entwickeln. Der gedankliche Schritt zur Moderne wurde erst getan, als Burke Parteien – theoretisch – legitimierte. Sie sind zur Stabilisierung von Opposition notwendig.

Faktische Legitimierung

Zur faktischen Legitimierung kam es diesseits und jenseits der theoretischen Legitimierungsversuche Bolingbrokes. Es hatte große faktische Bedeutung, dass der Kronprinz die Sache der Opposition unterstützte und so eine unmittelbar monarchische Legitimation lieferte. Hilfreich war der Ansatz einer Legitimierung des Königs bei der Delegitimierung Walpoles. Auf lange Sicht wirkte die normative Kraft des Faktischen.

Ziel-, Mobilisierungs- und Aktionsstrategien

Die Opposition hatte *Ziele*, für die sie mobilisieren konnte, auch wenn die eher begrenzt und destruktiv waren. Sie hatte noch kein auf Gestaltungsfragen bezogenes Alternativprogramm einer Alternativregierung. Wesentliche Ziele waren die Rückführung der „Unterwanderung“ des Parlaments durch die breit angelegte Patronage. Dazu die Forderung nach Impeachment bzw. Bestrafung von Walpole. Schließlich eine Aufhebung der siebenjährigen Legislaturperiode (Septennial Act von 1716, davor galt die dreijährige Periode) – sie sei ein Willkürakt des Parlaments gegen die Ergebnisse der Revolution und trage zum System Walpole bei (eine lange Periode war gut für Stabilität bzw. Berechenbarkeit der Patronage).

Es ging auch um *Mobilisierung* bei der strategischen Konfliktaustragung zwischen der parlamentarischen Opposition und der Regierung Walpole als dem Gegner. Zwei Zielgruppen waren zentral:

Gewinnung der unabhängigen Country-Abgeordneten. Seit 1725 gab es Bemühungen zur Sammlung der Opposition, nach 1729 die Verhärtung der Fronten. Kein relevanter Oppositionsführer nahm, bis zum Sturz Walpoles 1742, noch ein Amt an. Bis 1733 war Walpoles Stellung unbestritten, die Opposition noch kein ernstlicher Rivale. Das änderte sich danach. Allerdings gab es nur zeitweise eine Aktionseinheit zwischen den klar oppositionellen Gruppen. Sie waren immer in der Minderheit.

Mobilisierung der Öffentlichkeit für die Ziele der Parlamentarischen Opposition. Mit dem Widerspruch, im Namen des Volkes zu sprechen, das man erst mobilisieren muss, hat auch später mancher Oppositionsführer zu leben. Bolingbroke, der stark publizistisch tätig war, resignierte schon 1734. Aber er hatte den Weg über die Öffentlichkeit eingeschlagen.

Bei den *Aktionsformen* ist zu unterscheiden zwischen parlamentarischer und außerparlamentarischer Strategie:

Parlamentarische Strategie. Bis zur Formierung als Gruppe gab es Kritik und Opposition nur von Fall zu Fall. Das Parlament handelte als Körperschaft und auch bei internen Gegensätzen als Einheit. „Es verwahrte sich ausdrücklich dagegen, von Parteien und Gegensätzen innerhalb des Hauses zu reden. Vor Kampfabstimmungen verließ die unterlegene Minderheit meist das Haus oder verhielt sich bei Abstimmungen durch Zuruf schweigsam.“¹⁹ „Es gab Opponenten, aber keine Opposition; Opposition galt als Akt des Opponierens, meinte aber nicht eine bestimmte Gruppe.“²⁰

¹⁹Kluxen 1969, S. 393.

²⁰Kluxen 1976, S. 430. Dort im Umkreis auch die weiteren Zitate.

Allmählich erwachte das Parlament zu eigenem Leben, ergriff Initiativen wie Petitionen oder Resolutionen. Es wurde „vom passiven Hüter von Gesetz und Recht zum Mitgestalter der Politik“. Nur selten kam es zu KampfAbstimmungen (in dieser Zeit genau sechsmal), nicht zuletzt wegen der Unsicherheit über die Hinterbänkler der Country-Abgeordneten. Die Regierung Walpole „verlor auch gelegentlich“ im Unterhaus, nie im Oberhaus, das somit als zusätzliches Widerlager gegen das Unterhaus eingesetzt werden konnte.

Wir würden heute sagen: Es gab „wechselnde Mehrheiten“. „Ständige Gefolgschaft“ der Krone galt nur für ca. ein Viertel der Abgeordneten. Etwa 200 Backbenchers von 513 Abgeordneten wirkten als „unabhängige Jury“. Im Ganzen allerdings galt: „Nicht das Parlament, sondern die Regierung bestimmte durchweg den Ausgang der Abstimmungen (...)“

Das Geschäft der Opposition war noch mühsam. Führer erzielten untereinander Ad-hoc-Übereinkünfte und erläuterten ihre Taktik oder gar Strategie Teilen „ihrer“ Abgeordneten in Pubs. Es gab auch parlamentarische Aktionsformen, die auf die Mentalität der Floating vote von Country-Abgeordneten zugeschnitten waren, zum Beispiel die „*Election Petitions*“, mit Kritik an fragwürdigen Unterstützungs- bzw. Korruptionspraktiken der Regierung auf Wahlkreisebene.

Opposition war am erfolgreichsten im Bereich „parlamentarischer Selbstbestimmung“, wo die Country-Gentlemen jeder Treuepflicht gegenüber der königlichen Regierung enthoben waren. Das galt für die Revision von Wahlen in einzelnen Wahlkreisen; Resolutionen, mit denen die Regierung zu bestimmten Informationen aufgefordert wurde; Einsetzung eines Komitees zur Lage der Nation („*Committee on the State of Nation*“).

Es gab noch keine Fragestunde in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts. 1721 wurde zum ersten Mal, im Oberhaus, eine Frage an die Regierung gestellt. Normal war es, die Regierung durch Abstimmungsanträge („*motions*“) zur Vorlage von Papieren aufzufordern. „Die Opposition wollte die Regierung so ständig vor das Tribunal des Volkes stellen und sie permanent zur Verteidigung ihrer Politik zwingen“.

Zum ersten modernen Misstrauensvotum kam es im Februar 1741. Es wurde, wegen der Heterogenität der Oppositionsabgeordneten, mit 290:106 Stimmen abgelehnt. Es fehlte an hinreichender Bereitschaft zu generalisiertem Misstrauen und vor allem am Willen, der Krone eine Entscheidung über ihre Minister aufzuzwingen (dies galt vor allem für die Country-Abgeordneten und auch für die „Jakobitengruppe“). Daran zeigt sich, wie weit die Idee der Parlamentarischen Opposition gediehen war, und: welche Restriktionen ihrer Praxis noch entgegenstanden (Verfassungsverständnis, Parteistruktur). Wolfgang Jäger²¹ betont, dass Sandys Misstrauensantrag von 1741 nicht typisch sei für das damalige Oppositionsdenken – vor allem nicht für das Bolingbrokes.

²¹Jäger 1971, S. 71.

Für den schließlichen Rücktritt Walpoles 1742 war die Stärke der Opposition nur ein Faktor neben anderen.²²

Außerparlamentarische Strategie. Dazu gehörte der Appell an die Öffentlichkeit. Abgeordnete bedienten die oppositionelle Presse trotz extremer Vorschriften zur Nicht-Öffentlichkeit des Parlaments. Der oppositionelle Journalismus war die dauerhafteste und kohärenteste Oppositionsaktivität, von Adligen finanziert, betrieben von guten Journalisten, die noch nicht zum Parlament zugelassen waren – ein Beitrag zur Stabilität der Opposition.²³ In der Oppositionspresse sah die Opposition geschlossener aus als sie in Wirklichkeit war.

In der Wahl von 1741 kam es „zum ersten Mal“ zu „einer überregionalen politischen Alternative des Ja oder Nein gegenüber der Regierung“. Dies galt jedenfalls für die umstrittenen, städtischen Bezirke wie London und Westminster. Nur dort gab es auch wirkliche „öffentliche Meinung“ wie Pamphlete, Presse, eine aktive Menge. Konservative Abgeordnete der Opposition sahen nicht gern die Einschränkungen der Freiheit des Parlaments durch Petitionskampagnen von außerhalb – einer der Praxiswidersprüche einer konservativen Opposition!

Resümee: Modernisierungsparadox und Stabilisierungsschwäche der frühen Opposition

Die entstehende Opposition zeigte ein doppeltes Paradox. Die Begründung der neuen Politikform Parlamentarische Opposition war rückwärtsgewandt im Vergleich zum Stein des Anstoßes, der real-modernisierenden Praxis der Walpole-Regierung, die sich parlamentarische Unterstützung besorgte. Die halb-moderne Begründung widersprach auch der modernisierenden Oppositionspraxis selbst.

Die zunächst begrenzte Kontinuität erklärt sich durch strukturelle Defizite der ersten Opposition:

- Keine kohärente Gruppenbildung: Heterogenität, Ablehnung von Parteibildung, Schwäche positiver und negativer Sanktionen.
- Mangelnde Konfliktbereitschaft: vor allem beim Personalkonflikt, das heißt dem Regierungswechsel.
- Cleavage-Schwäche: Fehlen großer, partei- bzw. oppositionsstützender Spaltungsthemen.
- Dominanz der nicht-öffentlichen Parlamentsarena: Noch galt die relative Schwäche der Öffentlichkeits- und Wahlkampfarenen. Entfaltete politische Öffentlichkeit war nicht die Voraussetzung für die Entstehung von Opposition, in England wurde sie auch durch Opposition erst entwickelt.

²²Vgl. Kluxen 1965, S. 222.

²³Vgl. Foord 1964, S. 8.

Viel strategisches Handeln, nicht mit dem Ziel und der Begründung moderner Opposition, aber mit dem Ergebnis einer halbfertigen Parlamentarischen Opposition, die dann zum Prototyp moderner Opposition wurde.

Stabilisierung der Opposition

Die Erfindungsphase kann man auf einen Zeitraum von knapp 20 Jahren ansetzen (1725–1742). Sicher waren nach 1742 der Name (Opposition als Gruppe), die Sitzordnung und einige in der ersten Oppositionszeit aufgekommene Aktivitäten nicht-regierungskonformer Abgeordneter im Bereich von Kritik, Kontrolle und Initiative (z. B. Fragestunde, Initiativanträge, Tadelsvoten, erstes – gescheitertes – Misstrauensvotum 1741). Es kursierte eine Theorie zur Legitimierung der Opposition. Erste Oppositionsführer hatten sich herauskristallisiert. „Walpoles Regierungszeit ist auch die Epoche der ersten parlamentarischen Opposition im neueren Sinne, die bei aller Unzulänglichkeit in dieser Zeit erstmals klar als Wesenselement des englischen Parlamentarismus begriffen wurde.“²⁴ „Diese Opposition zerfiel zwar an dem ersten modernen politischen Misstrauensvotum gegen Walpole im Jahre 1741; sie hatte aber ins Bewusstsein gehoben, dass Opposition innerhalb des Parlaments notwendig und gut sei, und sich mit der Würde einer Theorie zu umkleiden versucht.“²⁵ Das war der Anfang, aber es war nicht stabil.

Die informellen Richtungsgruppen der Whigs und Tories waren nicht stark und stabil genug, um Opposition dauerhaft zu tragen. So blieb ihre Ausprägung stark von wechselnden, situativen Faktoren abhängig. Von Themen (Whigs und Tories entfernten sich immer mehr von ihren Gründungsthemen), Führung (z. B. die führerlosen Tories), Regierungsstrategien (die zum Beispiel durch Kooptation Opposition schwächen konnten), Legitimation (die noch variabel war). Mitte der 1750er Jahre betrug der Vorsprung der Regierung vor der Opposition circa 200 Mandate.

Wie lange dauerte der Stabilisierungsprozess? Selbst die Experten sind sich nicht einig. Das liegt auch daran, dass es keine eindeutigen Messgrößen gibt, und dass eine unangefochtene Legitimität sich selbst in Großbritannien erst mit großer Verspätung einstellte. 1783 kam es zum ersten erfolgreichen Misstrauensvotum, mit Auswechslung der Regierung und Seitenwechsel im Unterhaus. 1784 erlebte Großbritannien zum ersten Mal die Bestätigung einer Regierung gegen die Parlamentarische Opposition durch die Wählerschaft. 1826 wurde im Unterhaus der Begriff „*His Majesty's Opposition*“ geprägt, sprachlicher Ausdruck für die Institutionalisierung einer loyalen Opposition – mindestens als Idee. 1830 kam es zum ersten Machtwechsel durch Wählerentscheid. Das sind wahrlich lange Zeiträume, die die Opposition auf dem Weg zu einer uns geläufigen „Normalität“ brauchte.

²⁴Kluxen 1976, S. 442.

²⁵Kluxen 1969, S. 393.

Die Praxis Parlamentarischer Opposition war also lange Zeit noch schwankend. Das Muster Parlamentarischer Opposition war erfunden, blieb aber noch zu vervollständigen, es konnte auch „ruhen“. Danach fehlten nur noch stabile Mehrheiten und Minderheiten, um es auf Dauer zu stellen. Die schwach organisierten Parteien der Frühmoderne dienten nur als Notbehelfe. Demokratisiertes Wahlrecht und organisierte Parteien waren als stabilisierendes Substrat notwendig. Dieser Durchbruch kam erst nach 1867 zustande, als die nun sich formal organisierenden Parteien mit dem Regierung/Oppositions-Dualismus zusammenwuchsen und dadurch die definitive Stabilisierung der Parlamentarischen Opposition einsetzte. Die Durchsetzungsphase brauchte also noch einmal circa 125 Jahre.

11.3 Zur Erklärung

Einsteins Maxime für gute Erklärungen hieß: So einfach wie möglich, aber auch nicht einfacher. Zugespielt lassen sich drei Faktoren hervorheben: Kontext, Macht und Vorstellungen. Hier können Überlegungen aus dem Kap. 6 aufgenommen werden.

Der *Kontext* umreißt, sowohl in seiner längerfristigen wie seiner situativen Qualität, den Rahmen, in den die Akteure Chancen und Bedrohungen ihres Handelns fortlaufend selbst einordnen und so zu ihrem umweltbezogenen Selbstverständnis finden. Der Kontext ist konkret, historisch, dynamisch und voll von Ungewissheit. Erfinder und Gegner Parlamentarischer Opposition mussten sich an einigen Besonderheiten des britischen Entwicklungspfades und an Konstellationen nach einem Machtwechsel zu einem schwachen König orientieren.

Politische Erfindungen sind meist nicht Geistesblitze, die die Welt verändern, sondern in Gewebe der *Macht* eingebettet. Bolingbrokes Machtambition nach Machtverlust, seine und anderer Anstrengungen zur Gruppenbildung, zu Bündnis- und wohlüberlegter Konfliktpolitik spielen bei der Oppositionserfindung ebenso eine Rolle wie die Machtkalküle der Herrschenden, ohne die das ganze Spiel nicht einmal in Gang gekommen wäre.

Ohne Macht ist nichts in der Politik, aber ohne Idee auch nicht. Akteure müssen an verbreiteten *Vorstellungen* anschließen und sie brauchen eine Idee, um sie zu verändern. Die gedankliche Legitimierung der Neuerung Opposition hat, obwohl sie mehr vergangenheits- als zukunftsorientiert war, wesentlich zur Ermöglichung einer neuen Praxis beigetragen.

In diesem Zusammenspiel von Kontext, Macht und Vorstellung kann man den Erklärungskorridor für die Oppositionserfindung sehen. Der Leistungsaspekt erschließt sich für Parlamentarische Opposition eher in langfristiger Perspektive, ist deshalb für die unmittelbare Handlungserklärung von geringerer Relevanz, aber zu berücksichtigen. Auch die Ziele sind nicht unmittelbar aufschließend, da die Innovationsakteure die Wiederherstellung der alten Ordnung, nicht die Schaffung einer modernen Demokratie mit Opposition verfolgten. Dass sie die Weichen für moderne Demokratie gestellt haben, war ein paradoxer Nebeneffekt ihres Handelns.

Macht

Machtkonflikte sind offenkundig bei der Entstehung von Opposition: Bolingbroke, Pulteney und andere wollten Walpole aus der Regierung entfernen und an seine Stelle treten. Es ging um ein Machtspiel – auf neuem Terrain (Eigengewicht eines neuen „Premierministers“) mit einem neuen Mittel (Opposition als Mittel, die Regierung abzulösen). Auf einer Machtkalkül basiert die schlanke, aber ein wenig unterkomplexe Theorie zur Erklärung der Oppositions-genese. Der Demokratietheoretiker Robert Dahl hat sie beige-steuert.²⁶ Angelehnt an Rational Choice-Annahmen lässt sie sich in einem Satz zusammenfassen: Opposition entsteht, wenn die Kosten für ihre Eliminierung höher sind als die für ihre Tolerierung.

Dass Georg I. und Walpole – von denen man nicht weiß, ob sie Machiavellis „Principe“ gelesen haben – tatsächlich eine solche Kalkulation anstellten, ist natürlich unbekannt. Auch, ob sie überhaupt den Willen und die Kraft zu einer entschlossenen und konsequenten Repression aufgebracht hätten. Wenn sie aber versucht hätten, die Machtverhältnisse ihrer Zeit zu bilanzieren, hätten sie zu dem Ergebnis kommen können, dass der Preis für Repression sehr hoch, die Aussichten ihres Erfolgs sehr ungewiss und deshalb Opposition das kleinere Übel war.

Was also hätte in eine Macht- und Gewalt-Kalkulation eingehen können?

Die Gewaltressourcen waren schwach. Militär und Polizei waren im Großbritannien des 18. Jahrhundert weit verstreut und durch die lokale Gentry kontrolliert. Wegen der Konzentration auf die Marine waren die militärischen Mittel in Großbritannien selbst zu der Zeit nur gering entwickelt. Die Parlamentarische Opposition zeigte keinerlei Form von Gewaltverstrickung, verhielt sich also politisch korrekt.

Relative Schwäche des nicht-absolutistischen Königshauses. Demgegenüber war die gesellschaftliche Macht stark, getragen unter anderem von Gentry und kommunaler Selbstverwaltung. Auch die „Vorsicht“ des Königs sprach wohl für die Tolerierung einer Opposition: Ein Vorgänger war schon geköpft worden.

Vielleicht war ähnlich wichtig der Machtverlust durch Leistungsschwäche. Zu der gehörten schwache Könige. So kannte Georg I. die englische Sprache nicht und war mit den englischen Verhältnissen nicht vertraut. Natürlich gab es auch fortwirkende Stärken, so die legale Ministerverantwortlichkeit, das House of Lords als Herrschaftsstütze.

Begrenzter Machtzuwachs der Opponenten. Die Opposition war inzwischen zu stark, als dass eine Zerschlagung mit niedrigen Kosten möglich erscheinen konnte. Andererseits gab es über viele Jahre eine relative Schwäche der Opposition: ihre Heterogenität, Abstimmungsschwäche und lange Zeit das Fehlen eines Versuchs, durch Misstrauensvotum bzw. „Abwahl“ erfolgreich zu sein. Die aristokratische Rekrutierung und Orientierung der Abgeordneten hat deren Bereitschaft zu diszipliniertem Gruppenhandeln erheblich eingeschränkt. Opposition war eine Machtzuwachsstrategie der von der Regierung Ausgeschlossenen. Das Spektrum oppositioneller Aktivitäten lag vor

²⁶Vgl. Dahl 1975.

allem bei Kritik/Kontrolle, weniger bei Alternativvorschlägen, das regelmäßige Konzept alternativer Regierung war noch nicht vorstellbar. Das bedeutete auch eine Begrenzung der oppositionellen Machtstrategie.

Das Uneindeutige und Unkalkulierbare war groß. Je größer dieser Bereich, mit desto höheren Kosten für Repression musste gerechnet werden. Hohe Kosten der Repression bei mindestens zweideutiger Legitimation – davon war auszugehen, auch angesichts des hohen sozialen Status der Opponenten (es war ein „Bruderzwist“, die Gegner kamen aus dem Establishment, waren zum Teil ehemalige Minister), bei „geringem Streitwert“, angesichts geschickter Legitimationsstrategie der Opposition. In versus Out bedeutet etwas anderes, wenn es sich nicht mit Oben versus Unten deckt.

Die Gleichzeitigkeit von Integration und Repression war wirksam. Sie wirkte auf beiden Seiten. So hat auch Bolingbroke aus dem ersten, gescheiterten Jakobiten-Aufstand 1715 für seine Strategie gelernt. Das senkte die Tolerierungskosten.

Teilkonstruktion als Machtstrategie zur Schwächung der Opposition (Kooptation). Diese nahe liegende Alternative zu Repression blieb den Herrschenden auf jeden Fall. Abgeordnete, die sich in parlamentarischer Arbeit für das Regierungsgeschäft qualifizierten, wurden als Führer mit Kompetenz und Gefolgschaft (Mehrheitsgewinnung!) in die Regierung aufgenommen.

EXKURS: GESCHEITERTE ALTERNATIVEN

Der springende Punkt bei der Erfindung der Opposition war der Versuch dauerhafter politischer Gruppenbildung im Parlament. Das war ein doppelter Übergang: von individuellem zu kollektivem und von situativem zu strategischem Handeln, s. Abb. 11.1.

Es gab zwei Alternativen „von oben“: Repression und Kooptation. Und eine Alternative „von unten“: Regression – gewaltlos oder gewaltsam.

Die grundlegende Alternative bestand in einer Zurückdrängung bzw. Unterdrückung von Opposition durch Kampf gegen Gruppenbildung und damit der Chance strategischen Kollektivhandelns. Autoritäre und totalitäre Staaten haben das Problem später durch Verbot gelöst, am konsequentesten durch Abschaffung des Parlaments selbst. Im englischen Parlamentarismus der frühen Neuzeit waren König und Premier zu sehr von positiven Entscheidungen des Parlaments abhängig. Die zeitnahe Alternative war der Versuch Georg III. seit 1770, das persönliche Regiment der Krone mit eigener, „überparteilicher“ Machtbasis

Abb. 11.1 Handlungsformen und Oppositionsbildung.
(Quelle: eigene Darstellung)

	Situativ	Strategisch
Individuell	X	
Kollektiv		X

herzustellen. Sie war gegen die Ansätze parlamentarischer Gruppierungen gerichtet, eine Mischung von Repression und Kooptation. Sie scheiterte.

Kooptation, wie zum Beispiel im kontinentaleuropäischen Konkordanzsystem mit Allparteienregierungen und ähnlichem, ist für das britische Konkurrenzsystem mit seiner dualistischen Grundstruktur irrelevant.

Neben Repression und Kooptation von oben ist auch Regression (von unten) eine Alternative: der Rückfall in individuelle Repräsentation und oppositionelles Verhalten. Solange Opposition nicht durch Fraktions- und Parteibildung gesichert ist, sind Individualisierung und eine Praxis situativer, wechselnder Mehrheiten möglich. Opposition wird wieder zum individuellen Opponieren oder zum vorübergehenden Zusammenwirken einer Ad-hoc-Opposition. 1832–1867 gab es in Großbritannien eine solche Phase, unmittelbar vor der Bildung moderner disziplinierter Parteien, die strukturierend in das Parlament hineinwirkten.

Die gewaltsame Form der Regression bestand darin, Ziele durch bewaffneten Aufstand zu verfolgen. Diese Alternative war noch nicht aus der Welt. Ihre Aktualität zeigte sich im Aufstand von 1745/46.

Vorstellungen

„Opposition“ war zunächst ein „unschuldiger“, nicht vorbelasteter Begriff, der in der Logik (Entgegensetzung), Rhetorik (Gegenargument) oder Astronomie (räumliches Gegenüber) verwendet wurde. Bei seiner politischen Einführung in Großbritannien Mitte des 18. Jahrhunderts verwies Opposition auf Vordergründig-Praktisches: auf eine Platzierung. Die „Ours“ setzten sich der Schatzbank (*Treasury Bench*) gegenüber – eben „opposite“. Dort saßen zwar immer schon, in zufälliger Sitzordnung, Abgeordnete, jetzt bildeten sie aber, als Gegner der Regierung, einen Gruppen- und Bedeutungszusammenhang. Dies ist seit 1735 überliefert und wurde seit 1742 zur festen Gewissheit. „Man gewöhnte sich an eine Sitzordnung, die als erste Institutionalisierung der Opposition betrachtet werden darf.“²⁷ Die Rede von der Opposition hatte schon etwas früher begonnen: Seit 1730 war Opposition in England der Name für eine Gruppe – die Etikettierung war schon im Gange, es mussten sich nur noch alle richtig setzen.

Dass Bolingbroke eine Theorie hatte, begünstigte die Entstehung, dass er keine moderne Theorie Parlamentarischer Opposition hatte, trug zur sehr verzögerten Durchsetzung der Opposition bei.

Aus rationalem Machtkalkül allein ergibt sich noch keine Innovation. Die Bearbeitung von Machtkonflikten als Oppositionsthema ist eine neue Idee. Es gab ja zuvor nicht „die Opposition“, sondern allenfalls „opponieren“. Als ein Strukturelement der politischen Ordnung, wirft Parlamentarische Opposition zahlreiche Zu- und Neuordnungsprobleme auf. Das Oppositionsthema lässt sich nicht isoliert von Vorstellungen

²⁷Jäger 1978, S. 431.

des institutionellen Gefüges diskutieren. Insbesondere wichtig sind die Vorstellungen über die Aufgaben des Parlaments bzw. der Abgeordneten.

Gemessen an der modernen Vorstellung von Opposition als Alternativregierung gab es blockierende wie fördernde Einflüsse auf der Vorstellungsebene. Blockierend waren zum Teil traditionelle Vorstellungen über das Verhältnis von Exekutive und Parlament (die alte Gewaltenteilungslehre). Ebenso die Vorstellungen über legale und politische Ministerverantwortlichkeit. Das Konzept „Parlamentarisches Regierungssystem“ war noch nicht entwickelt.

Bolingbroke passte die Oppositionsidee so stark den traditionellen Vorstellungen an, dass die Anschlussfähigkeit des Konzepts besonders groß war – allerdings auf Kosten einer antizipierenden Modernität. Er schloss an das durch die Revolution und John Locke geprägte Verfassungsdenken an: Souveränität des Parlaments, starke Stellung des Monarchen, bei Locke Gewaltenteilung und Verflechtung (vor allem als Rechte des Königs im legislativen Bereich – „*King in parliament*“ – zum Beispiel bei der Gesetzgebung: Initiativrecht, Veto des Königs, Einberufung/Auflösung des Parlaments durch Exekutive). Aber die relative Verselbständigung der Regierung als Premierminister bzw. Kabinett und die Stabilisierung einer Regierungsmehrheit durch Kauf von Abgeordneten lagen noch völlig außerhalb des Denkhorizonts der englischen Revolution und ihrer Ergebnisse. Deshalb konnte Bolingbroke „traditionalistisch“ gegen diese Entwicklungen zu Felde ziehen.

Gewaltenteilung war fördernd und hemmend für die Oppositionsentwicklung. Gesamtparlament als Opposition war eine Fiktion. Erst die Vorstellung von Opposition als einer Minderheit des Parlaments war realitätsnäher.

Gewaltenteilung war die allgemeinste frühe Zuordnungsregel. Sie wurde vor der Opposition erdacht (Locke) und trotz bzw. ungeachtet des Bestehens Parlamentarischer Opposition am englischen Beispiel durch Montesquieu systematisiert. „Vom Geist der Gesetze“, mit dem berühmten, über England fehl informierenden 6. Kapitel, erschien 1748!

Die neue Gewaltenteilung Regierungsmehrheit vs. Opposition, die das „Parlamentarische Regierungssystem“ charakterisiert, steht im Gegensatz zum alten Gewaltenteilungsschema (wie auch immer interpretiert). Das Schwerste scheint, den Faktor Opposition in das alte Institutionensystem bzw. ältere Zuordnungsvorstellungen einzuordnen. Allerdings brauchte es sehr lange, bis eine genaue Vorstellung über die Zuordnung von Parlament und Regierung entwickelt wurde, im Sinne parlamentarischer Regierung. Walpole vs. Bolingbroke bieten dazu Vorformen.

Besondere Vieldeutigkeit gilt, wie gesehen, für die Rolle des Parlaments. Seine Beziehung zur Regierung (vom Versammlungsregime mit Parlamentsdominanz bis zum Parlamentarischen Regierungssystem mit Regierungsdominanz), die Beziehung zum Volk (repräsentativ oder plebiszitär), seine Beziehung zum organisierten Konflikt (Fraktion, Partei, Opposition) – alles Aufgaben für stimmige, theoretisch und praktisch nicht leicht zu findende Konstruktionen.

Damit soll angedeutet werden, wie schwer es in der Umbruchszeit des 18. Jahrhunderts war, die Realität adäquat zu beschreiben, die treffende Vorstellung eines wünschenswerten Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung zu entwickeln und dabei noch Opposition als festen Bestandteil einer Verfassungsordnung einzuordnen. Andere als die Oppositionsakteure selbst sind an dieser Aufgabe gescheitert. Und für die Praktiker der Politik kam es nicht auf die „richtige“, sondern auf die wirksame Theorie an.

Nicht John Stuart Mill, für den immer noch das Parlament als ganzes die Regierung kontrollierte, sondern Walter Bagehot in seiner Schrift von 1867 war der bis dahin Klarste im Verständnis der Funktionsweise moderner Opposition, wie sie sich aus den britischen Erfahrungen ergab. Bagehot hatte sicher keine „fertige“ Theorie Parlamentarischer Opposition, aber er war doch deutlich auf dem Weg dazu. Durch seine Einordnung in das Parlamentarische Regierungssystem (Kabinettsregierung als „Fusion“ von Regierung und Parlamentsmehrheit, der die Opposition gegenübersteht), aber auch durch das aufkeimende Konzept von der Opposition als Regierung im Wartestand, nicht zuletzt durch die Betonung von Machtwechsel als Kernelement des Parlamentarischen Systems. Parlamentarische Opposition war für Bagehot „Konsequenz der Kabinettsregierung“. „Regierungswechsel“ galt ihm als „großes Resultat“ – mit starken Auswirkungen über das Parlament hinaus, aber als Hintergrunddrohung auch im Parlament wirksam („Ob die Regierung abtreten oder bleiben wird, bestimmen Debatte und Abstimmung im Parlament.“)

EXKURS: POLITISCHER DUALISMUS

In England spielte ein grundlegender Dualismus als politische Hintergrundorientierung eine Rolle, nicht als Ausprägung von Konkurrenz, sondern als Wegbahner für eine starke Konkurrenzorientierung, die sich auf zwei gegenüberstehende Kollektivakteure stützt. Der frühe Dualismus von zwei Richtungsgruppen im 17. und der Dualismus von Regierung und Opposition im 18. Jahrhundert sind dafür zwei markante Beispiele. Bausteine einer Erklärung können sein:

Mehrheit/Minderheit-Tradition. Die Engländer haben früh bei Parlamentswahlen Mehrheit als Entscheidungsregel für Entscheidungen mit begrenzter Konkurrenz entwickelt. Auch dies war, wie im Wahl-Kapitel ausgeführt, keine Selbstverständlichkeit. Dabei fiel die Entscheidung, wenn zwei Bewerber antraten, unmittelbar erfahrbar im Wahlkreis. Auf diesem Hintergrund wurde auch akzeptiert, dass die Summe der Mandate, nicht die der Stimmen den Ausschlag gab.

König-Parlament-Konstellation. Dies war, jenseits von Absolutismus und Feudalismus, eine dualistische Relation. Monarchische Regierung und Parlament waren meist nicht Gegner, auch wenn ein duales Spannungsverhältnis bestand.

Systemprägende Positionsissues. Das 17. Jahrhundert brachte Ja-Nein-Themen, die Grundfragen des Systems betrafen, und zwei politische Lager gegeneinander stellten.

Integrationswirkung. Es ist eine pragmatisch-historische Erfahrung, die Engländer mit ihrer vielfaltsträchtigen Geschichte machen konnten: Wenn schon mehr als eine, dann nicht mehr als zwei Optionen.

Kulturelle Wirkungen. England war zum Beispiel im Sport immer die Heimat von Mannschaftssportarten wie Fußball oder Rugby, Hockey oder Cricket, bei denen die Entscheidung zwischen zwei Mannschaften fällt.

Kontext

Einige für die Erfindung Parlamentarischer Opposition relevante Rahmenbedingungen und Modernisierungsaspekte wurden schon angesprochen. Hier noch einmal eine Liste davon:

- Wachsende Akzeptanz des staatlichen Gewaltmonopols, auch als Fernwirkung der Revolution von 1688/89.
- Aus- und Binnendifferenzierung des politischen Systems. Durch die frühe Erringung der Parlamentsouveränität setzte ein vergleichsweise früher Prozess der Binnendifferenzierung ein: parlamentarische Mehrheit, Parlamentarische Opposition, politische Öffentlichkeit, Konsens/Dissens-Balancen.
- Frühe Geltung politischer Grundrechte in der früh entwickelten englischen Zivilgesellschaft.
- Positiv wirkte die soziale Homogenität: „soziale Homogenität der politisch herrschenden Schicht“ im 18. Jahrhundert und stabile Sozialstruktur seit dem letztem Drittel des 17. Jahrhunderts.²⁸ Ein aristokratisches Parlament, bestehend vor allem aus der Gentry, dem Landadel, mit Dominanz der „*landed interests*“, bei wenig inhaltlichem Dissens. Ausschluss der „systemkonträren Fundamentalopposition der protestantischen Dissenters, der Katholiken und der die Erbrechte der Stuart-Dynastie verteidigenden Legitimisten für 150 Jahre von allen Regierungsämtern.“²⁹
- Starker Konsens über Grundprinzipien der Verfassung und seit 1714 weitgehend auch über die Herrscher-Dynastie. „(...)gerade diejenigen, die gegen die Regierung opponierten, taten alles, um ihre Loyalität zur Dynastie der Hannoveraner zu dokumentieren, nicht zuletzt dadurch, daß sie sich um den Thronfolger scharten.“³⁰ Gesetzgebung war für das Parlament im 18. Jahrhundert von untergeordneter Bedeutung, es gab kein Gesamtprogramm der Regierung – das heißt dann auch: wenig Stoff für inhaltlich-programmatischen Dissens. Insgesamt war es eine Zeit relativer Stabilität zwischen Revolution und Industrialisierung.
- Eignung der Geschäftsordnung, die aus der Zeit von Konflikten zwischen Parlament und Krone stammte, für den neuen Dualismus Opposition versus Regierung.

²⁸Vgl. Jäger 1978, S. 475.

²⁹Döring 1993b, S. 26.

³⁰Jäger 1978, S. 475.

- Relativ starke Öffentlichkeit bzw. öffentliche Meinung.³¹
- Säkulare Rahmenbedingungen. Nach Dahl³² gibt es drei Meilensteine in der Entwicklung moderner Demokratieinstitutionen: Repräsentativkörperschaft – das Recht, repräsentiert zu werden. Wahlen – das Recht zu wählen. Opposition – das Recht, eine organisierte Opposition zu bilden. Die ersten beiden Meilensteine hatten sich in England besonders früh entwickelt.

Leistung

Bei Leistung darf man die unmittelbare Evidenz nicht überstrapazieren. Im Handgemenge fällt es schwer, weitsichtig zu sein. Die Einsicht in Leistungsvorteile durch die Innovation darf aber auch nicht zu weit in die Zukunft verschoben werden. Wie viele von den später evidenten Leistungsvorteilen einer Parlamentarischen Opposition könnten zeitnah erkannt, vermutet, erahnt worden sein? Drei Leistungen kommen in Betracht:

Ressourcenmobilisierung. Oppositionsbildung konnte dazu beitragen, vorher passive Abgeordnete produktiv zu machen. Mit „*alternative conduct of government*“ hatte Bolingbroke den oppositionellen Abgeordneten ein Leistungsziel gesetzt. Auch die Aktivierung von Öffentlichkeit konnte man positiv bewerten. Als, seit dem späten 18. Jahrhundert, die Patronage zunehmend abgebaut wurde, ging auch die Regierung den Weg, sich parlamentarische Unterstützung über öffentliche Meinung zu besorgen.

Legitimationsleistungen. Das Versprechen, die Verfassungsmäßigkeit der politischen Ordnung wiederherzustellen, bedeutete auch Legitimationszuwachs für ein in beträchtlichen Teilen korruptes Parlament.

Kanalisation gesellschaftlicher Konflikte. Opposition als Alternative zu Widerstand und zu Rebellion („Wer redet, schießt nicht.“) war ganz konkret: Tendenzen des Jakobitismus wurden im Parlament bei den alten Tories abgeschliffen, die radikalen, gewaltsamen Tendenzen unterdrückt. So bei der Zerschlagung des letzten Jakobiten-Aufstands von 1745/46. Also wirkte die Doppelstrategie von Integration (Dolf Sternberger: „Integration durch Polarität“) und Repression.

Dies bedeutete: Institutionalisierung gewaltfreier Kritik/Kontrolle/Alternativbildung und legitime Repression gewaltsamer Alternativen. Die Institutionalisierung von Opposition schafft für gesellschaftliche Konfliktakteure ein Optionsproblem: mit oder ohne Gewalt. Für die Regierenden bringt sie einen Legitimitätszuwachs bei der gewaltsamen Unterdrückung gewaltsamer außerparlamentarischer Opposition.

Angesichts einer seit Jahrtausenden anhaltenden Verfemung des organisierten Konflikts, die uns auch bei Parteien und Fraktionen begegnen wird, ist ein langsames Wachsen der Einsicht in Leistungsvorteile plausibel. Deshalb ist schon das Minimalergebnis wichtig, dass Opposition an der Sitzordnung erkennbar war und damit zur Gewöhnung an einen bleibenden politischen Tatbestand einlud, zu der die Theorie (auch

³¹Vgl. Bösch 2012.

³²Dahl 1966, S. XI.

von Leistungsvorteilen der Opposition) nachwachsen konnte. Das führt zu dem gerade bei lang dauernden Innovationsprozessen wichtigen Moment politischen Lernens.

Lernen

Gelernt wurde in den innovativen Jahrzehnten des 18. Jahrhunderts. Nicht mehr das ganze, sondern ein vorsätzlich gespaltenes Parlament? Das Parlament nicht mehr als Gegenspieler der Regierung? Man musste die Fusion von Regierung und Parlamentsmehrheit lernen, dann auch, sehr allmählich, den Dualismus zwischen Regierung und Opposition. Zunächst war dies ein Erfahrungs- und Regellernen auf Elitenebene. Opposition erschien als neue Regel eines erweiterten Spiels um Machterwerb. Hier hatte das Wachsen wechselseitigen Vertrauens und von Sicherheit ihren Anteil. Für die Eliten wie für das politische Publikum gab es auch ein Gewöhnungslernen.

Der wichtigste symbolische Effekt, Legitimierung durch dauerhafte Faktizität, das heißt durch Gewöhnung an eine mindestens schadensarme Form, war in keiner Weise auf spezifische Strategie zurückzuführen. Gewöhnung ist ein wichtiger sekundärer Faktor: Opposition „gehört dazu“ („Duldung“); der wahrnehmbare Schaden ist auch auf Dauer gering; später verbinden sich positive Wirkungsannahmen mit der Opposition („Anerkennung“).

Fördernd für Lernprozesse waren Rollenwechsel und ein Cross-cutting der Konflikte nach dem Motto „Der Adel war sich in vielem einig, nur (...)“ Georg III. zum Beispiel hatte noch nicht „zu Ende gelernt“, ihn trieben neo-absolutistische Neigungen. Lernen ist immer nur eine Chance: Falsch lernen, verlernen, nicht zu Ende lernen bleiben immer möglich. Gescheiterte Alternativen können Lernprozesse unterstützen.

„Die Opposition als anerkanntes Element der englischen Verfassung war das Ergebnis eines langdauernden Prozesses der Sozialisation durch das Faktische.“³³ Die Politische Kultur Englands förderte ein evolutionäres, gradualistisches, erfahrungs-orientiertes Praxislernen – im Unterschied zum theorie-orientierten, kontinentalen Modell.

11.4 Vergleichende Perspektive

Es gab große Probleme bei der Übertragung des britischen Sonderfalls auf die anderen gesellschaftlichen, staatlich-institutionellen und ideellen Voraussetzungen im kontinentalen Europa. Kritische Faktoren, die einer schnellen und umstandslosen Ausbreitung in anderen Ländern entgegenstanden, hießen unter anderem: Vielparteiensystem, Systemopposition (Opposition gegen, nicht im Staat), Konkordanz- statt Konkurrenzdemokratie. Auch die US-Amerikaner, die in ihrem Verfassungsdenken so viel von England mitgebracht und übernommen haben, waren oppositionsfeindlich.

³³Jäger 1978, S. 480.

Die Überschrift für die USA könnte heißen: *Kein Ort für Opposition im Präsidentsystem*. Es gab kein Vorbild und keine Neigung. Die Amerikaner hatten das englische Verfassungsdenken auf dem Stand des 17. und frühen 18. Jahrhunderts übernommen, also vor der Herausbildung Parlamentarischer Opposition. Im *Federalist* gibt es kein Stichwort „Opposition“. Jefferson und Madison hatten Angst vor Opposition.³⁴ Hintergrund blieb die republikanische Angst vor dem organisierten Konflikt. „Faktion“, die Organisation partikularer Interessen, war das Schreckbild – auch dies ein ideenpolitisches Mitbringsel aus dem Mutterland.

Im Präsidentsystem typisch ist Ad-hoc-Opposition. Es gibt – institutionenbedingt – keine Parlamentarische Opposition im Präsidentsystem, aber es gibt ein funktionales Äquivalent: den Dualismus eines Mehrheits- und eines Minderheitskandidaten um das Amt des Präsidenten (Wahl-Opposition³⁵). Opposition hat keinen festen Ort, keine Dauer und ist vor allem auf der Ebene der Wahl systemfunktional notwendig. Peter Lösche, Kenner des US-amerikanischen Regierungssystems, hat die Unterscheidung von institutionalisierter Opposition und „oppositionellem Verhalten“ vorgeschlagen. Ohne „opponieren“ ist kein demokratisches System möglich. Demokratische Systeme, wie das amerikanische oder schweizerische, können aber ohne institutionalisierte Opposition konstruiert sein.

Die Überschrift für Frankreich hieße: *Übermaß und Illegitimität von Opposition*. Alfred Grosser sprach von „Nothing but Opposition“. Es fehlte der Ausgangspunkt einer stabilen, parlamentarisch gestützten, starken, kohärenten und eigenständigen Regierung, gegen die sich Opposition aus eigenen Stücken hätte bilden können. England war fern, nicht so sehr geografisch, aber in der Vorstellungswelt. Unbegrenzte Souveränität des Parlaments, Regierung als Vollstreckerin von Parlamentsentscheidungen, Einheitlichkeit des hypothetischen Volkswillens, Unterdrückung von „Abweichungen“ – Opposition hatte während der Revolutionszeit weder auf der Vorstellungsebene noch in der Praxis Chancen. Oppositions- wie Parteibegriff waren negativ besetzt.

Polarisierung und Gewaltsamkeit in der Revolution schreckten ab. Dissens wurde als Verrat an der Nation bzw. am Gemeinschaftsideal gesehen. Protest und Opposition kamen von außen, von außerparlamentarischen Bewegungsteilen – auch dies nicht förderlich für die Bildung Parlamentarischer Opposition. Die Rahmenbedingungen waren ungünstig: wenig Konsens, Krieg und wirtschaftliche Krise statt Prosperität (wie es in Großbritannien der Fall war).

Es wurde auch nach 1814 nicht besser mit der Opposition, abgesehen von einzelnen positiven Äußerungen und auch Bezugnahmen auf Großbritannien. Opposition war größtenteils antidynastisch oder antikonstitutionell, so konnte sich der einfache Dualismus von Regierung und Opposition nicht herausbilden. Es gab eine Regierung, aber mehrere Oppositionen. Oppositionsgruppen waren Exponenten spezifischer Interessen

³⁴Vgl. Hoadley 1986, S. 176 ff.

³⁵Dahl 1975, S. 115 spricht auch von Parteienopposition.

und Werte. Die öffentliche Meinung war zersplittert. Opposition stand für negative Ziele: Regierungssturz, neue Verfassung, Regimewechsel.

Viele Entwicklungen, auch in der 3. Republik, blieben oppositionsfeindlich: häufiger Wechsel der Regierungen; Spaltungen der Opposition; negative Mehrheiten (einig *gegen* eine Regierung, aber nicht *für* eine neue Regierung); Opposition in der Regierung; Regierungskoalition zur Verhinderung einer anderen Koalition, nicht wegen gemeinsamer Ziele; bei Wahlen traten Parteien grundsätzlich im Stil und mit Forderungen von Oppositionsparteien an. Oft gab es Versuchungen und Verrenkungen, mit einem Bein in der Regierung, mit einem in der Opposition zu stehen.

In Frankreich also war die Herausbildung legitimer Opposition lange und besonders stark blockiert: durch Anti-Parteien-Affekte, außer- und innerparlamentarische Fundamentalopposition, heterogenes Vielparteiensystem, Mangel an Verfassungskonsens, eine Politische Kultur, die das Oppositionelle, aber nicht *die* Opposition förderte. Das war während der ganzen Zeit der 3. und 4. Republik so. Erst während der 1960er Jahren, in der V. Republik, kam es, vor allem soweit sich – durch das Wahlsystem bedingt – zwei Parteiblöcke bildeten, zu einer gewissen Institutionalisierung von Opposition, die allerdings durch das System einer doppelten Exekutive überlagert wurde.

Gilt für *Deutschland: Frühe Ansätze, späte Realisierung?* In Deutschland schaffte Parlamentarische Opposition, nach ersten hoffnungsvollen Anläufen 1848/49, erst seit 1949 den Durchbruch. In Deutschland findet sich der politische Begriff der Opposition, unter englischem und französischem Einfluss, seit Ende des 18. Jahrhunderts. Die Lexika im deutschen Vormärz zeigen aber, dass der Begriff – der in der politischen Realität Deutschlands noch keine Entsprechung hatte – auch noch nicht etabliert war. Von Mitte des 19. Jahrhunderts an war das Vokabular verbreitet, aber Theorie und praktisches Verständnis blieben disparat. Die kurze positive Phase der 1848er Revolution, auch sie allerdings ohne eindeutiges Verhältnis zwischen Regierung und Opposition, konnte nicht traditionsbildend wirken. Immer noch fehlte es an einer verbreiteten, anerkannten, eindeutigen Konzeption Parlamentarischer Opposition.

Theorie und Praxis im Kaiserreich fielen sogar hinter den im Vormärz zum Teil erreichten Debattenstand und die praktischen Ansätze in den süddeutschen Staaten zurück. In der konstitutionellen Monarchie gab es wegen der Trennung von Monarch/Regierung und Parlament keine parlamentarische Opposition. Ernst Fraenkel sah darin einen der Gründe, warum in Deutschland kein „vertieftes Verständnis des Wesens einer Opposition“ entstand³⁶. Dies war aber nicht die einzige Abweichung vom Modell Parlamentarischer Opposition. Opposition wurde mit Systemfeindschaft identifiziert. Mehrheit und Minderheit dienten als Surrogat für Regierung(smehrheit) versus Opposition. Praktisch stellte sich nie ein, was die klassischen Bedingungen sind: Eine Regierung wird kontinuierlich von einer parlamentarischen Mehrheit unterstützt, dagegen bildet sich eine legitime parlamentarische Opposition, deren Hauptziel der Machtwechsel ist.

³⁶Fraenkel 1964b, S. 228.

Bismarck verband eine glänzende Realanalyse für Großbritannien³⁷ mit schroffer Ablehnung von Opposition in Deutschland. Er diffamierte sie als Neinsager oder Vaterlandsverräter. Das negative Oppositionsbild wurde vor allem im Kaiserreich aufgebaut, aber es hielt an. Nicht zuletzt das zersplitterte und zum Teil radikalisierte Parteiensystem half, die alten Stereotypen aufrecht zu erhalten.

Deutschland erlebte 100 Jahre ohne Voraussetzungen und Verständnis für Parlamentarische Opposition. Im Kaiserreich galt die Verfemung, im Dritten Reich die Unterdrückung von Opposition. Die Weimarer Republik war durch Verfassung, Parteiensystem, Politische Theorie und Politische Kultur oppositionsfeindlich.

Die Große Koalitionspräferenz blieb in Deutschland nach 1945 lange ein Indikator für Harmoniebedürftigkeit und für das Überleben oppositionsfeindlicher Vorstellungen. Adenauers Verhinderung einer 1949 populären Großen Koalition war eine für die Politische Kultur Deutschland folgenreiche Weichenstellung.³⁸ Sie war autoritär und polarisierend, hat aber längerfristig – trotz der Oppositionsdiffamierung Adenauers – zur Legitimierung parlamentarischer Opposition beigetragen. Allerdings zeigen sich noch heute zum Beispiel in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Spuren einer Politischen Kultur, die mit organisierter Opposition als einem Zentralelement parlamentarischer Demokratie Schwierigkeiten hat. Eine starke, positive, systematische Theorie der Opposition, die ja im Grundgesetz, dem der Begriff fehlt, nicht unmittelbar institutionalisiert ist, konnte sich so als Hintergrundfolie für Einzelinterpretationen nicht entwickeln.³⁹ Auch die Verflechtungen bzw. Kooperationszwänge des Bundesstaates, erneute Fragmentierung des Parteiensystems, übermäßige Konsensbedürfnisse und anderes (wie Franz Münteferings „Opposition ist Mist“) machen Opposition noch heute zu einer schwierigen Institution.

11.5 Resümee

Der Vergleich zeigt auch, welches die fördernden Grundbedingungen für die Ausbreitung Parlamentarischer Opposition sind:

Fusion von Regierung und parlamentarischer Mehrheit. Wo die Fusion fehlt oder aufgehalten ist, fehlt auch der Tatbestand, auf den Opposition eine Reaktion darstellt. Beispiele dafür sind die USA und die Schweiz, unter den parlamentarischen Systemen Frankreich und Deutschland.

Duales Parteiensystem. Mehrparteiensysteme (insbesondere fragmentierte Vielparteiensysteme) verwischen die Grenzlinie zwischen Regierung/Regierungsmehrheit und Opposition. Zweiparteiensysteme tragen die Vorstrukturierung eines Dualismus bei

³⁷Vgl. Lamer 1963.

³⁸Vgl. Sternberger 1956.

³⁹Vgl. Volkmann 2017.

Politiksicht, Mehrheits-Minderheitsverhältnis und schließlich Regierungs-Oppositionsbeziehung in sich. In den USA allerdings war die Verfassung wirksamer als das Zweiparteiensystem.

Fehlen bzw. Schwäche von Fundamentalopposition. In Deutschland und Frankreich hat Fundamentalopposition zur Illegitimität von Opposition beigetragen. In Deutschland gab es die Kumulation von Systemproblemen (nationale, soziale, demokratische Frage), bevor das Muster legitimer Opposition gelernt war. In Zeiten von Fundamentalkonflikten bzw. der Kumulation grundlegender Konflikte kann Opposition nicht gelernt werden. In Großbritannien wurde die soziale und demokratische Frage schon in einem eingespielten Regierung/Oppositions-Muster – erfolgreich – bearbeitet. Institutionalisierte und legitime Opposition setzte sich in Deutschland erst in den 1950er, in Frankreich in den 1960er Jahren durch.

Konkurrenzdemokratie. Konkurrenzdemokratie als Element Politischer Kultur eines Landes ist förderlich für die Institutionalisierung Parlamentarischer Opposition. Modellfall dafür ist Großbritannien. Die Schweiz dagegen ist das Beispiel einer Konkordanzdemokratie, mit der Beteiligung aller relevanten und systemkonformen Parteien an der Regierung. Im konkordanzdemokratischen Direktorialsystem des Schweizer Typs gibt es keine institutionalisierte Opposition. Wie in den USA existiert „oppositionelles Verhalten“ mit Wirkung auf den politischen Prozess, in der Schweiz vor allem mit den Instrumenten der Volksgesetzgebung.

Moderne Opposition im Sinne alternativer Regierung ist, das zeigt dieser Überblick, äußerst voraussetzungsfull, prekär und alles andere als banal.

Die englische Regierung der Gegenwart, das moderne Government ist also etwas dem Wesen nach durchaus Neues. Daß man das nicht auf den ersten Blick erkennt, ist dem unausrottbaren Conservatismus der Nation geschuldet, der auch hier die historisch gegebenen Formen mit peinlicher Genauigkeit bewahrt hat und sie als Hülle für die neue tatsächliche Ordnung benützte.
Josef Redlich

Die Autonomie des Parlaments ist zunächst einmal ein Zweck in sich selbst.¹ Ein Parlament braucht Autonomie, um seinen Aufgaben – Gesetzgebung, Debatte – nachgehen zu können. Aber das ist die Legislative, nicht die „Exekutive“. Es gibt keine logische, alternativlose, zwingende Verbindung von Legislative und Exekutive.

Ein Parlament, das sich mit wachsendem Selbstbewusstsein im Dienste des Volkes fühlt, kann ein *regierendes Parlament* als logische Konsequenz voller Parlamentsautonomie verstehen. Lange bevor die Französische Revolution in ihrer radikalen Phase dieser Logik folgen wollte, war sie in England im 17. Jahrhundert gescheitert.

Aber auch *parlamentarische Regierung* ergibt sich nicht unmittelbar aus Parlamentsautonomie. Nach Montesquieu ist parlamentarische Regierung das Ende der Freiheit. Eine absurde Übertreibung, hier nur aufgegriffen, um daran zu erinnern, dass ein

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u. a. Bagehot 1971, Beyme 1999, Boldt 1978, Bösch 2011, Brunhöber 2010, Döring 1993, Fraenkel 1960, Fraenkel 1964a, Friedrich 1953, Jäger 1971, Kluxen 1976, Kluxen 1983, Loewenstein 1964, Loewenstein 1967, Loewenstein 1969, Maurer 2014, Mohl 1966, O’Gorman 2016, Redlich 1905, Reinhard 2007, Sturm 1997, Vatter 2014, Wende 1995, Wirsching 1990 (ergänzend hierzu auch die Literaturlisten in Kap. 9 und 11).

Ineinanderwachsen von Parlament und Regierung Mitte des 18. Jahrhunderts, ja noch ein Jahrhundert später, zum Beispiel bei John Stuart Mill, in Deutschland sogar noch lange darüber hinaus, im Kaiserreich, blockiert war und keineswegs zu den Selbstverständlichkeiten parlamentarischer Entwicklung zählt.

Parlamentarische Regierung gehört nicht zur logischen Konsequenz von Parlamentsautonomie. Die Gründungs- und die Verfassungsväter der USA haben ihre Vorstellungen von englischen Verfassungsverhältnissen des 17. und zum Teil 18. Jahrhunderts mit über den Atlantik genommen, vor allem aber sich von Montesquieu beeinflussen lassen, dessen „Vom Geist der Gesetze“ (1748), insbesondere das 6. Kapitel „Verfassung Englands“ durch die weitere Entwicklung Großbritanniens zum Teil überholt war. Die nach der Glorious Revolution erreichte Parlamentsautonomie übertrugen sie auf das Repräsentantenhaus, der Präsident als Regierungschef (und Ersatzkönig) blieb im Wesentlichen davon abgetrennt. Er wurde gerade nicht in den parlamentarisch-gouvernementalen Komplex integriert, wie es in der weiteren Entwicklung Großbritanniens geschah. Parlamentarisches und Präsidentielles Regierungssystem zeigen viele Gemeinsamkeiten, aber in der Zuordnung von Regierung und Parlament eine grundlegende Unterscheidung.

Die Herausbildung moderner Regierung folgt einer ganz anderen Entwicklungslogik als das Parlament. Sie sucht ihre eigene Autonomie, die sie für ihre Steuerungsaufgaben und Kontrollansprüche braucht. Aus der Sicht von Abgeordneten war die restriktive Einwirkung des Monarchen gegenüber dem Autonomie suchenden Parlament immer verknüpft mit der Aufgabe des Monarchen zu regieren. So ist die parlamentarische Logik eigentlich nahe liegend, ein wirklich autonomes Parlament müsse auch selbst regieren. Tatsächlich ist Regieren aber etwas ganz anderes, als Gesetze zu machen und ihre Anwendung juristisch zu überprüfen. Gesetze sind auch ein Steuerungsinstrument und ein von bürgerschaftlicher Legitimation losgelöstes Regieren ist in einer aufgeklärten Gesellschaft nicht tragfähig.

Die Frage heißt also: Wer steuert wen? Die Regierung das Parlament oder das Parlament die Regierung? Parlamentsgesteuerte Regierung oder regierungsgesteuertes Parlament? Sind Verflechtungen möglich, die Regierung und Parlament eine je eigene Autonomie lassen, ohne sich gegenseitig zu blockieren? Kehrt sich am Ende die Einflussrichtung um? Das Parlament, das gegen den Monarchen zunehmend erbittert um seine Autonomie gerungen hat, gibt sie bald nach seinem Sieg immer mehr an eine Regierung ab, die ihres Vertrauens bedarf, eben einer parlamentarischen Regierung?

Autonomisierung des Parlaments, später: einer sich herausbildenden Regierung, entwickelt sich gegenüber dem ursprünglich umfassend agierenden Monarchen. Lange Zeit behält der Monarch erhebliche Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem Parlament. Ein Teil davon verschwindet durch die wachsende Parlamentsautonomie, ein anderer Teil der Kontrollmöglichkeiten geht auf den Regierungschef über. Am Ende war der Premierminister mächtiger als früher die Könige. Das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament lässt sich über Kontrolle und Autonomie erfassen. Im Parlamentskapitel war davon schon die Rede.

Wie ging das historisch beim Vorreiter Großbritannien vor sich? Die Prozesse einer Herausbildung von Regierung und der Autonomisierung des Parlaments laufen seit Mitte

des 16. Jahrhunderts parallel, verflochten sich im 18. Jahrhundert, stabilisieren sich im 19. Jahrhundert zu „Parlamentarischer Regierung“ – umso stärker, je mehr sie von Wahlrechtsausweitung und Parteibildung gestützt werden.

12.1 Die Erfindungsgeschichte

Herausbildung einer Regierung

Mitte des 16. Jahrhunderts entstand mit dem Privy Council eine Frühform modernen Regierens, mit einem Sekretär und einem Protokollbuch. Dieses Gremium trat an die Stelle des amorphen, übergroßen Kronrats. Es war zwar weiterhin vom Monarchen dominiert, aber schon ein kleiner funktionaler Fortschritt gegenüber dem diffusen Kronrat. Verstrickt in die Kämpfe des 17. Jahrhunderts bildeten sich Ende des Jahrhunderts mit dem Cabinet Council, dann mit dem Kabinett eher arbeits- und durchsetzungsfähige Regierungsformen heraus. Der Act of Settlement ging zwar 1701 noch einmal einen Schritt zurück und versuchte, das Regieren durch den Privy Council verbindlich zu machen, aber die weitere Entwicklung führte zum Kabinett.

In längerer Sicht ist es ein dreifacher Prozess, der die Kabinettsregierung arbeitsfähig macht:

- a) Verkleinerung, von bis zu mehreren Dutzend auf ca. ein Dutzend oder weniger Minister (später, wegen des Aufgabenzuwachses, wieder mehr).
- b) Hierarchisierung im Sinne der Herausbildung einer zentralen, leitenden, verantwortlichen Figur: vom First Lord of Treasury zum Premierminister.
- c) Disziplinierung oder doch eher Solidarisierung, jedenfalls die Herausbildung eines Gemeinsamkeitsbewusstseins, wodurch das Kabinett erst zu einem kohäsiven und handlungsfähigen Akteur wird.

Eine Entwicklungslinie, die vor allem seit Anfang des 18. Jahrhunderts an Fahrt gewann, als Georg I. sich von Vorsitz und Leitung des Kabinetts zurückzog, bestand in der *Autonomisierung der Regierung* gegenüber dem Monarchen. In diese Zeit fällt auch die Etikettierung des Regierungschefs als „Premierminister“: 1721 von Walpole – der selbst diesen Titel allerdings nie annahm, weil er, nach seinem Gefühl, die Abhängigkeit vom König zu sehr betonte. Zufall war, dass der Deutsche auf dem britischen Thron sich zurückhielt und so den Freiraum schuf für die eigenständige Entwicklung einer Regierung. Gefördert wurde sie auch durch die Konzentration auf ein „inneres“ Kabinett, die der Regierung Walpole Handlungsfähigkeit gegenüber dem Monarchen und dem Parlament verschaffte. Die schrittweise Machtverschiebung folgte einem Muster von Aufgaben- und Komplexitätsvermehrung sowie gesteigerter Professionalitätsanforderungen, war also Teil eines gesellschaftlichen Wandels. *Diese* Autonomisierung bildet den Ausgangspunkt für die weitere Entfaltung Parlamentarischer Regierung, *nicht* die weiter getriebene Parlamentsautonomie.

Regierung des Königs oder des Parlaments?

Bei aller einsetzenden Autonomisierung war noch für lange Zeit die Regierung „Regierung des Königs“. Er konnte ernennen und entlassen. Nach 1688/89 schwächte sich die Prärogative des Monarchen ab. Aber sie hielt personal-politisch länger als sachlich-politisch. Kein Parlament konnte dem König gegen seinen Willen einen Minister aufzwingen. Die Auswahl der Minister blieb im 18. und frühen 19. Jahrhundert ein Gegenstand des „Tauziehens“ zwischen König, Regierungschef und Abgeordneten, die Letztentscheidung lag beim König.

Auch bestand die Regierung bis ins späte 19. Jahrhundert mehrheitlich aus adligen Ministern bzw. Peers, was eine Orientierung am Hof ebenso förderte wie die vielen Abgeordneten, die von der Krone ausgehalten wurden. Andererseits wurde eine anfängliche Regelung von 1700, die die Unvereinbarkeit von Ministeramt und Parlamentsmandat vorsah,² schon wenige Jahre danach so verändert, dass, beginnend mit Walpole, alle Premierminister, und dann auch alle Minister, gleichzeitig Parlamentsmitglied sein konnten und dann auch wurden. Dass Walpole seinen Sitz im Unterhaus nahm, hatte langfristig prägende Wirkung. Die Weichen wurden so gestellt, dass – sehr viel – später die für die parlamentarische Regierungsweise eigentümliche, auf wechselseitiger Abhängigkeit und Kontrolle beruhende Integration von Regierung und Regierungsmehrheit entstehen konnte.

Die Suche nach *personellem Einfluss* auf die Regierung (Ministerverantwortlichkeit, Abwahl einzelner Minister bzw. der Regierung, Tadelsvotum, Misstrauensvotum) stieß auf enge Grenzen. Dazu kam: Die schwächere Form des Parlamenteinflusses auf die Regierung (unterhalb von regierendem Parlament), die parlamentsgesteuerte Regierung, war Ziel nur für einen Teil der Abgeordneten, andere, vor allem die Tory-Tendierenden, betonten die eigene Autonomie von Krone und Regierung im Regierungsprozess.

Sachlich-politisch blieb der Gesetzesbeschluss zwar beim Parlament, aber die Initiative ging immer mehr von der Regierung aus. Budgetentscheidungen waren zwar ein Vorrecht des Parlaments, aber nur auf Vorlage des Schatzkanzlers. Es gab noch keinen Durchbruch bei dem Versuch, die Regierung vom Vertrauen des Parlaments verbindlich abhängig zu machen.

Ministerverantwortlichkeit. Schwierig war es mit der Ministerverantwortlichkeit, das heißt der parlamentarischen Verantwortung der Regierung – Kernfrage des Parlamentarischen Regierungssystems. Das Interesse der Krone galt der Begrenzung auf *legale* und der Abwehr *politischer* Ministerverantwortlichkeit.

Blenden wir zurück. Die Krone war zwar vom Parlament finanziell abhängig, dennoch wuchs im 17. Jahrhundert dessen Einfluss nur langsam. Das Parlament wollte erst legale, dann auch politische Ministerverantwortlichkeit. Karl I. bekämpfte die

²Vgl. Loewenstein 1964, S. 66 f.

politische, bestätigte aber die legale Ministerverantwortlichkeit. Auch in der Glorious Revolution konnte das Parlament das Recht auf politische Ministerverantwortlichkeit nicht durchsetzen. Weiterhin galt nur die legale Verantwortlichkeit der Minister. Übrigens nicht die des Königs: „*The king can do no wrong*.“ Minister konnten durch ein Impeachment, das heißt einen Strafprozess vor dem Parlament, belangt werden. Verfassungsrechtlich blieb der König Haupt der Exekutive, das die Politik bestimmte.

Die politische Initiative lag immer bei Krone und Rat.

In einer Übergangsphase während des 18. Jahrhunderts behielt der König noch die freie Wahl bei der Ernennung und Entlassung der Minister, das Parlament reklamierte und praktizierte aber die politische Verantwortung von Ministern: durch ein einfaches „*vote of censure*“, das keiner Rechtfertigung bedurfte. Allerdings war dies eine Zone der Uneindeutigkeit, zu keinem Zeitpunkt war die politische Ministerverantwortlichkeit voll anerkannt, es gab keine kontinuierliche Entwicklung. Walpole zum Beispiel beharrte entschieden auf einer nur legalen Ministerverantwortlichkeit. Bolingbroke – auch insofern ein retardierendes Moment – ging nicht darüber hinaus. Sandys politischer Misstrauensantrag gegen Walpole von 1741 („*want of confidence*“) war nicht typisch für das Oppositionsdenken – er griff der Entwicklung weit voraus.³

Kontrolle. Das gesamte Instrumentarium parlamentarischer Kontrolle gegenüber der Regierung war bis ins 19. Jahrhundert sehr mager.⁴

Auf der Suche nach Mehrheit

Formierung und Autonomisierung einer Regierung gegenüber der Krone haben Konsequenzen politischer Logik. Im 18. Jahrhundert war die Regierung auf gezielter Suche nach parlamentarischer Unterstützung. Was sie an Autonomie gegenüber der Krone gewann, verlor sie gegenüber dem Parlament. Aber das war kein 1:1-Verhältnis. Am Ende war die Regierung die Gewinnerin des Prozesses, nur dass ihre Macht mit der der Parlaments-, dann der parlamentarischen Parteimehrheit zusammenwuchs und dabei eine neue Einheit bildete – die ihr allerdings ihre strukturellen Vorteile nicht nehmen konnte.

Grenzen von Whigs und Tories

Die frühen Richtungsgruppen blieben Teil des Patronage-Systems: ein- oder ausgeschlossen davon. Sie waren kein Hebel zur Parlamentarisierung der Regierung. Geld war noch stärker als organisierte Ideologie.

Whigs und Tories haben nie formelle Fraktionen oder Parteien gebildet. Sie waren lose, vor allem parlamentarische Gruppenbildungen. So etwas wie frühmoderne Meinungstendenzen. Noch ohne die modernen Formelemente Organisation und

³Immerhin: Ein Jahr später trat Walpole zurück.

⁴Vgl. Kap. 9.

Ideologie/Programm. Damit fehlten Kontinuität und strukturbildende Prägekraft. Sie blieben ein luftiges Moment früher kommunikativer Vernetzung parlamentarisch-politischer Oberklassen – ein Nachhall der Kämpfe des 17. Jahrhunderts.

Diese frühen Richtungsgruppen bildeten sich nicht aus Organisationsnotwendigkeiten, sondern aus zentralen Themenkonflikten des späten 17. Jahrhunderts. Dabei profitierten sie von Positionsisues, auf die nicht mit mehr oder weniger, sondern mit ja oder nein zu antworten ist. So bildete sich ein Dualismus, der für die frühen, parteiähnlichen Konflikte förderlich war. KAS-Syndrom⁵ auf der einen Seite, dem konstitutionelle Monarchie, pluraler Protestantismus und nicht-katholische Dynastie gegenüberstanden. Es waren existentielle Themen und Grundfragen staatlich-religiöser Ordnung, ausgetragen zwischen Akteuren der herrschenden Klassen. Die Ausgangsthemen verblassten, aber sie haben den Ton bürgerlich-progressiver gegenüber konservativen Grundorientierungen angeschlagen, die später in den Gegensatz zwischen liberaler und konservativer Partei einmünden. Die Themen des 19. Jahrhunderts waren dann definitiv andere, zum Beispiel um die Wahlrechts- oder die soziale Frage kreisend.

Die langen politischen Wellen

1689–1714 Wechselnde Tendenzen in der Zusammensetzung der Regierung.

1714- Georg I. (Hannoversche Erbfolge).

1715 Niederschlagung des jakobitischen Aufstands, der die Tories politisch ausschaltet. Auch dies ermöglicht die langfristige Vorherrschaft der Whigs.

1721–1760 Von Walpole eingeleitete, nach 1742 von Henry Pelham fortgeführte Whig-Ära, die seit 1760 von George III. angefochten wird.

1760–1783 Zwischenphase: Persönliches Regiment Georg III., bei versuchter Ausschaltung von Richtungsgruppen bzw. Faktionen. „Überparteiliche“ Ansprüche (u. a. „*patriot king*“, „*broad bottom*“, dabei auch Rehabilitierung der Tories nach dem Ende des Jakobitismus).

1783–1830 Durch den jüngeren Pitt eröffnete Tory-Ära.

1830–1868 Zwischenphase mit wechselnden Mehrheiten. Mitte 19. Jahrhundert Übergang der Whigs in den Liberalismus (das Etikett der Whigs verschwindet).

1868- Der normale Wechsel zwischen Liberalen und Konservativen, seit den 1920er Jahren zwischen Konservativen und Labour.

Tories wie Whigs haben jeweils einen Flügel „Hofpartei“ hervorgebracht – ein Zeichen ihrer Nähe zu Staat bzw. Krone und ihrer relativen gesellschaftlichen Ferne. Die Abhängigkeit von der Krone blieb: Sie füllte das Parlament mit Leuten auf, die von der Krone bezahlt wurden. Das ist das Gegenteil von Parlamentsautonomie. Erst wenn die Regierung

⁵Vgl. Kap. 9.

von einem Parlament aus eigener Kraft gestützt wird, wenn sich eine Mehrheit mit eigenen politischen Zielen stabilisiert und die Regierung von ihrem Vertrauen abhängig ist, kann von „Parlamentarischer Regierung“ gesprochen werden. Die Tory-Whig-Differenz wurde überlagert von königlichem Geld, von Loyalität und Ehrerbietigkeit gegenüber dem König. Whigs und Tories hatten eben nicht die Parteiquantitäten, die sie zur vorantreibenden, strukturierenden und stabilisierenden Kraft Parlamentarischer Regierung hätten machen können. Sie bildeten mehr als ein rein individualisiertes Parlament, waren aber noch weit entfernt von kollektiver Handlungsfähigkeit.

Als erste verbanden sich die „Hof-Whigs“ nach 1714 stabil mit der Krone bzw. der von ihr eingesetzten Regierung und wurden Teil eines parlamentarischen Unterstützungssystems auf der Grundlage von gewissermaßen richtungspolitisch eingefärbtem Geld. Frühe Meinungstendenz und Geld verbanden sich. Ausgerechnet die Whigs wurden zu einem Motor verstärkter Patronage, ein System, das immerhin mehr als vierzig Jahre hielt: *„government by corruption“*. Man kann das auch so deuten, dass dem Autonomiegewinn der Regierung Walpole gegenüber der Krone keine hinreichende parlamentarische Unterstützung auf richtungspolitischer Grundlage entsprach. So „mussten“ die regierenden Whigs bei ihrer parlamentarischen Mehrheit mit Geld nachhelfen.

Die Formel der Macht – Geld plus Richtung – galt auch für Walpoles Nachfolger, Henry Pelham. Ohne Patronage gab es keine stabile Mehrheit, die aufgesplitterten whiggistischen Tendenzen mussten zusammengeführt, unabhängige Country-Gentlemen gewonnen werden, um die Dominanz der Whigs zu verlängern.

Das Zwei-Lagersystem von Whigs und Tories mündete also nicht direkt in ein modernes Parteiensystem. Nicht nur die Parteien waren noch nicht so weit, auch die Idee Parlamentarischer Regierung war noch nicht ausgereift. Edmund Burkes Parteidefinition von 1770 war Ausdruck dieser noch in den Anfängen steckenden Entwicklung, zugleich eines reformerischen Idealismus innerhalb der Whigs (nach Ausbootung der Whigs durch das persönliche Regiment von Georg III.): *„Party is a body of men, united for promoting by their joint endeavours, the national interest upon some particular principle upon which they all agreed.“*⁶ Das normative, prinzipienorientierte Moment richtete sich gegen einen materiell-egoistisch interessierten Fakkionalismus. Ohne Grundziel der Machtgewinnung, ohne stabilisierende Momente von Organisation und Programm war diese scheinbar vorausgreifende Vorstellung doch näher bei den parteiähnlichen Meinungstendenzen seiner Zeit als bei modernen Parteien.

Dennoch trugen die Geld-Meinungs-Komplexe zur Stabilisierung sich autonomisierender Regierungen unter zwei starken Premierministern bei. Fast 40 Jahre Whig-Dominanz, eingeleitet von Robert Walpole, gut 45 Jahre Tory-Mehrheit, begonnen unter William Pitt dem Jüngeren. Dazwischen lag das Experiment des persönlichen Regimes Georg III., der als Monarch verlorene Kontrolle zurückzugewinnen suchte.

⁶Burke 1801, S. 335.

Gescheiterte Alternative und Wendepunkt

Der neue König wollte wieder selbst regieren, die Macht der Whigs brechen, ohne über eine eigene Mehrheit und hinreichende Patronage zu verfügen. Die selbst geschaffene „Kronpartei“, die „Freunde des Königs“, bestand aus einzelnen Tories und Whigs. Diese Regierungsweise zeigte die Schwäche eines Versuchs, die Autonomisierung der Regierung gegenüber dem Monarchen und den erreichten Stand parlamentarischer Handlungsfähigkeit, für den die Richtungsgruppen der Whigs und Tories hilfreich waren, zurückzudrehen.

Ein Regiment, das Karl Loewenstein als halbabsolutistisch kennzeichnete⁷ – ironisch, weil zum englischen Pfad weder ein Voll-, noch ein Halbabsolutismus passen. Georg III. brachte Elemente ins Spiel, die man überwunden glaubte: Stärkung der königlichen Prärogative, Durchkreuzung der Macht richtungspolitischer Gruppierungen, Schwächung des Parlamentseinflusses. Im Kampf gegen alle „Parteigungen“ wurde Politik paradoxerweise wieder faktionalistischer. Sie stützte sich auf fluktuierende, eher personenorientierte „Faktionen“.

Dahinter stand kein neo-absolutistischer Plan, eher waren es persönliche Unzulänglichkeiten des Monarchen bis hin zu Formen von Regierungsunfähigkeit. Es war eine durch Unklarheiten bei vielen Akteuren bestimmte Zwischenphase, ohne die klaren Konturen, die für eine „Kreuzung“ des englischen Entwicklungspfadens notwendig gewesen wären. Lord North brachte für einige Jahre eine Beruhigung und Stabilisierung, ohne dass die Fragen zum Verhältnis zwischen Krone, Regierung, „Parteigungen“, Parlament, öffentliche Meinung geklärt gewesen wären.

Für die innere Verfassung des Parlaments galt ein *noch nicht* – es war noch nicht so weit, die Regierung kontinuierlich von seinem Vertrauen abhängig zu machen. Für eine primär vom Monarchen bestimmte Regierungsweise galt ein *nicht mehr* – Regierung und Parlament hatten an Autonomie und Macht gewonnen.

Der Versuch, den Weg zurückzugehen, mündete paradoxerweise in einen Schritt nach vorne. Erstmals war 1783 ein Misstrauensvotum faktisch erfolgreich, wegen des Abfalls der Kolonien. Zwar fehlten nach mehreren Anläufen noch neun Stimmen zur Mehrheit, aber der seit 1770 amtierende Regierungschef Lord North trat zurück und bewirkte Neuwahlen. „Der erste Fall, daß ein Prime Minister der Ungnade des Unterhauses weichen musste“.⁸ Erstmals wurde auch ein parlamentarischer Machtwechsel (1783) von den Wählern bestätigt. Die Regierung des jüngeren Pitts (seit Dezember 1783) war zunächst „ein Minderheitsministerium, das sich nur durch den Rückhalt der Krone gegen die Parlamentsmehrheit halten konnte.“⁹ Sie verlor in den Januarwahlen und hatte immer noch die Mehrheit im Parlament gegen sich, die allerdings bröckelte. Daraufhin wurden

⁷Loewenstein 1967, S. 17.

⁸Loewenstein 1964, S. 74.

⁹Kluxen 1976, S. 483.

für den April 1784 Wahlen ausgeschrieben. Sie führten zu einem erdrutschartigen Sieg und befestigten die Vorherrschaft der Tories bis 1830.

Man kann dies als Durchbruch für das Prinzip Parlamentarischer Regierung feiern. Man kann aber auch daran denken, dass es fast weitere hundert Jahre dauerte, bis es wirklich so weit war, dass die Regierung, nur getragen vom Vertrauen einer nicht zufälligen Mehrheit, regieren konnte. Es geschah, aber es war so nicht gemeint. Und es sagte noch nicht, was es später bedeutete. Noch war es keine feste Regel, kein unumstößliches Prinzip.

Wieder, wie zu Zeiten von Georg I./Walpole, mussten Zufälle auf dem Weg zu Parlamentarischer Regierung helfen: Die Geisteskrankheit Georges III. seit 1810, „der erbärmliche Charakter Georges IV. (1820–1830) und die Minderwertigkeit Williams IV. (1830–1837) schwächten mit dem Prestige der Krone ihre politische Macht. Die bisherige Praxis, nach der frühere Minister und sonstige Vertraute der Krone an den Kabinettsitzungen teilzunehmen pflegten, was jede Solidarität verhindert hatte, fand mit Pitts zielbewusster Organisation des Kabinetts ihr Ende.“¹⁰ Erst so wurde die eine wesentliche Voraussetzung Parlamentarischer Regierung erfüllt: die Autonomie der Regierung gegenüber dem Monarchen. „Der auf Kosten der Krone erfolgende Machtanstieg des Kabinetts ist die entscheidende Tatsache der Zeit zwischen 1784 und der Großen Reform von 1832.“ Die andere Voraussetzung, eine nicht erkaufte und trotzdem stabile Mehrheit im Parlament, brauchte noch länger – bis 1867.

Das Patronagesystem, das Walpole zur Beschaffung parlamentarischer Mehrheiten aufgebaut hatte, wirkte weiter. Sehr allmählich, beginnend mit den 1760er Jahren, kamen Reformversuche in Gang. In den 1770/80er Jahren schuf das Parlament mit der von ihm kontrollierten Zivilliste ein Instrument, die Patronage der Krone zu begrenzen. Was kommt nach dem allmählichen Abbau der Regierungspatronage seit den 1780er Jahren? Patronage wird durch öffentliche Meinung und responsive Regierung ersetzt, heißt es, aber der Zeitraum umfasste auch jetzt noch fast 100 Jahre und der Mechanismus zur alternativen Herstellung parlamentarischer Mehrheit – organisierte Parteien – war noch nicht gefunden.

Bausteine für Parlamentarische Regierung

Es gab Bausteine auf dem langen Weg zu Parlamentarischer Regierung. Zu den Bausteinen *von oben* zählten:

- Verkleinerte, professionalisierte, kohäsive Regierung mit Autonomie- und Aufgabenzuwachs.
- Eine solche Regierung braucht und *sucht* aktiv Mehrheiten im Parlament.

¹⁰Loewenstein 1964, S. 78. Bei ihm auch das folgende Zitat.

- Der Regierungschef nimmt seinen Sitz im Unterhaus und wird auch dadurch in die parlamentarische Arbeit stärker involviert und mit ihr identifiziert.
- Geld bzw. Patronage als Steuerungsmittel für Mehrheitsbildung stoßen an ihre Grenzen. Ein Ersatz durch Ideologie- und Parteibildung von oben liegt noch außerhalb des praktischen Horizonts.

Zu den Bausteinen *von unten* gehörten:

- Richtungspolitische parlamentarische Vernetzungen zur Strukturierung von Differenz (Whigs, Tories), auch mit individuellen Chancen, an der Regierung beteiligt zu werden, aber weit entfernt von kollektiver „Regierungsfähigkeit“.
- „Professionalisierung“ von mehr als 100 Parlamentspolitikern, aus denen auch Ministrable und Minister hervorgehen.
- Parlamentarische Opposition, die zwar reaktiv gegenüber bestimmten Regierungsentwicklungen entsteht, aber ihrerseits den Druck auf parlamentarische Mehrheitssuche der Regierung verstärkt – allerdings weit entfernt von einer „Regierung im Wartestand“.
- An parlamentarische Alternativen angebundene *Wähler*legitimation, auch sie noch lange vor formeller Parteibildung.¹¹

Kurz vor Erreichen des Ziels: noch einmal alles offen

Bevor Parlamentarische Regierung nach 1867 ihre bis heute gültige Form findet, war im Zeitraum zwischen 1832–1867 noch einmal alles offen. Die Krone intervenierte und verstärkte wieder ihre Prärogative – nur dass sie sich nun bei der Auswahl des Premiers stärker am Wählervotum orientierte. 1839 gab es den letzten Versuch eines Monarchen, einen Premierminister gegen die Mehrheit des Unterhauses durchzusetzen. Dieser Versuch von Königin Viktoria endete schon zwei Jahre später, als der von ihr ernannte Lord Melbourne bei Unterhauswahlen gegen den künftigen Premier Peel verlor.¹² Eine sichere parlamentarische Mehrheit existierte nicht – sie wurde sogar unsicherer, als sie zuvor war. Die Parteibildung kam nur langsam voran. Parteien waren zersplitterter als davor und danach, die Gruppierungen in sich gespalten und mit fließenden Übergängen, die sich der Berechenbarkeit entzogen. Die Individualisierung der Abgeordneten nahm zu, Loewenstein sprach von „Selbstherrlichkeit“¹³. Verantwortlichkeiten verschwimmen – wer ist wem verantwortlich?

¹¹Zwischen 1715 und 1830 wurde die Regierung immer durch Wahl gestärkt, vgl. Kluxen 1983, S. 118.

¹²Vgl. Maurer 2014, S. 362.

¹³Loewenstein 1964, S. 90.

Kurz vor ihrem Erfolg schien eine funktionsfähige, anerkannte Parlamentarische Regierung vor ihrem Scheitern zu stehen. Alles wurde schon durchgespielt. Die Bausteine waren vorhanden. Sie mussten für das definitive Bild nur noch einmal zusammengelegt werden. Mit dem letzten Baustein, den politischen Parteien, passte bald darauf alles. Allerdings: Ohne den Vorlauf wäre etwas anderes heraus gekommen – ohne ihn hatte man zum Beispiel in Frankreich und Deutschland viel größere Probleme, eine tragfähige parlamentarische Regierungsweise zu entwickeln.

Erinnert sei hier nur an einige im 19. Jahrhundert veränderte Rahmenbedingungen, teils britische, teils aber auch gesamteuropäische Trends. Bei ähnlichen Trends gab es in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Auswirkungen. Erfahrungen, Traditionen und vor allem der Entwicklungspfad spielen hier ihre Rolle. In Großbritannien halfen die Trends, dem eingeschlagenen Entwicklungsweg einen letzten Schub zu geben:

Inklusion einer Massenwählerschaft in den politischen Prozess. Voraussetzungen dafür waren unter anderem die industrielle Revolution und ein dramatisches Bevölkerungswachstum. In Großbritannien erfolgten Ausweitungen des Wahlrechts in drei Schritten, von denen die von 1832 vor allem den höheren Mittelschichten diente¹⁴, die von 1867 einen Durchbruch zum (männlichen) Massenwahlrecht und die von 1884/85 weitere Reformen brachte. Das bedeutete das Ende eines korruptionsgestützten Elitenwahlrechts.

Politisierung der Gesellschaft. Sie drückte sich unter anderem aus im Bewusstsein gesellschaftlich-politischer Konflikte und zunehmender Handlungsbereitschaft. Angetrieben durch die amerikanische Revolution und die französischen Revolutionen von 1789, 1830, 1848 sowie durch Soziale Bewegungen in USA, Frankreich und Großbritannien.

Zunehmende *Legitimierung des organisierten Konflikts* im 19. Jahrhundert, nicht zuletzt dank der Ausbreitung des modernen Parteiwesens.

Mediatisierung mit einem Bedeutungszuwachs der öffentlichen Meinung seit Mitte des 18. Jahrhunderts. Gerade in England waren Medien schon früh wichtig. 1776 wurden Journalisten im englischen Parlament formell zugelassen.

Öffentliche Meinung, Wählerschaft und am Ende auch Parteien traten als zentrale Faktoren in das Machtspiel mit ein. Insgesamt gab es seit Ende des 18. Jahrhunderts eine neue Dynamik und Richtung des politischen Prozesses.

Schlussstein: Parteien und Parlamentarische Regierung

Parteien helfen nicht nur, die breitere Beteiligung des Volkes funktionsfähig zu machen. Sie sind auch ein notwendiges Hilfsmittel, um im Parlament Regierungen verlässlich tragen zu können.

¹⁴Wichtiger als die sehr begrenzte Wahlrechtsausweitung war dabei die Wahlkreisreform, die sich um Anpassung an die Bevölkerungsentwicklung bemühte.

Die politische Organisationsaversion von Adel und (Groß-)Bürgertum trug dazu bei, dass das Parlament das Mehrheitsproblem nicht aus sich heraus lösen konnte. Spät rang sich das Unterhaus zur Bildung formeller Fraktionen durch. Obwohl das Unterhaus lange mit Parteiungen als losen Organisationsformen des Parlaments gespielt hatte, geschah die wirkliche moderne Parteibildung außerhalb des Parlaments, also nicht als Verlängerung formeller Parlamentsfraktionen in die Wählerschaft (z. B. Liberale Partei 1877).

Parteien lösten das Beteiligungs- und das Mehrheitsproblem – in dieser Reihenfolge. Sie verschafften den Wählern Alternativen und der Regierung kontinuierlich legitime Unterstützung. Der Druck von außen war größer als die eigenen Fähigkeiten stabiler Mehrheitsbildung. Die innere Handlungslogik institutionalisierter Parlamentarischer Regierung war ohne moderne Parteien nicht möglich.

Strukturelle Überlegenheit von Regierungshandeln

Die strukturelle Überlegenheit der Regierung gegenüber dem Parlament hat sich im 20. Jahrhundert überall in den westlichen Demokratien durchgesetzt. Aber nur in Großbritannien entstand früh ein Verständnis, warum im Parlamentarischen Regierungssystem eine Regierung als starker Akteur nicht nur legitim, sondern auch zweckmäßig ist. Regierung selbst musste sich durchsetzen, gegenüber dem Monarchen und gegenüber einem widerstrebenden Parlament, für dessen Zustimmungshandeln lange das geeignete Medium nicht gefunden war. Die Herkunft der Regierung aus dem ressourcenstarken und lange hochlegitimen Bereich der Krone hat ihre strukturelle Stärke, ihre Vormacht als Exekutive, mit begründet.

Das Parlament musste lernen, den Regierungsakteur zu bändigen, unter „Kontrolle“ zu halten. Das war lange Zeit auch deshalb schwierig, weil halbwegs wirksame Kontrollmittel des Parlaments sich erst später entwickelten und ein Gleichgewicht zwischen (parlamentarischem) Misstrauensvotum bzw. Abwahlrecht und (gouvernementalem) Auflösungsrecht lange nicht bestand. Bis auf eine kurze Phase im revolutionären 17. Jahrhundert war auf dem englischen Entwicklungspfad das Parlament frei von den Illusionen eines Parlaments, das – wie später in der Französischen Revolution – glaubte, Regierung als bloßen „Ausschuss“ des Parlaments verstehen zu können. Auch in England sind es drei Lernprozesse (mit je eigenem Zeitbedarf und nacheinander geschaltet):

- a) Die Regierung muss lernen, handlungsfähig zu werden – beispielsweise durch Verkleinerung, Hierarchisierung, Solidarisierung.
- b) Die Regierung muss die Zustimmung des Parlaments in einer Weise finden, mit der beide leben können.
- c) Das Parlament muss lernen, dass die Begrenzung seiner Autonomie und die Verlagerung auf Einfluss und Kontrolle für die Funktionsfähigkeit des Ganzen notwendig sind.

Es gelten dann nicht mehr die volle Gleichheit aller Abgeordneten, ein hohes, im Kampf erobertes Gut, sondern Vorrechte Parlamentarischer Regierung, die zum „Herrn

und Leiter des Unterhauses als Arbeitsorganisation geworden“¹⁵ ist. Gesetzgebung und Finanzpolitik sind nicht mehr Mittel, königliche Vorrechte zu begrenzen, sie werden zu Steuerungsmitteln einer Regierung, die zunehmend stärker für den Gang der gesellschaftlichen Entwicklung mit verantwortlich wird.

Die strukturelle Überlegenheit von Regierungs- gegenüber dem Parlamentshandeln folgt jedenfalls einer Dialektik, bei der mit neuen Erfordernissen und Begründungen die einst progressive Autonomie des Parlaments wieder einschränkt wird.

Schluss

Die Erfindungen von Parlament, Parlamentarischer Opposition und Parlamentarischer Regierung bilden einen inneren Zusammenhang. Die „typisch englische Zähigkeit“¹⁶ bei der Entwicklung von Innovationen, die auch wirklich als verbindlich gelten können, verbietet eigentlich einfache Aussagen. Dennoch kann man versuchen, das Verlaufsmuster in seinen großen Linien so zusammenzufassen:

- Grundlegend ist die Er kämpfung der Autonomie des Parlaments gegenüber der Krone (13. Jahrhundert bis 1688/89).
- Danach erst bildet sich eine Autonomie der Regierung gegenüber der Krone heraus (18./19. Jahrhundert). Der Autonomiegewinn der Regierung geht auf Kosten der Krone, dann auch des Parlaments, dessen Unterstützung lange und in erheblichem Maße gekauft wird.
- Gegen diesen erneuten, von der Regierung ausgehenden Autonomieverlust des Parlaments durch Patronage formt sich die Parlamentarische Opposition – anfangs als Opposition des Gesamtparlaments gemeint, faktisch aber als die Sammlung der Outs im Sinne moderner Parlamentarischer Opposition.
- Parlamentarische Regierung im modernen Sinne bildet sich durch zunehmenden parlamentarischen Einfluss auf die Regierung, bis sie der Logik des Parlaments, nicht mehr der des Königs folgt: vom Vertrauen des Königs zum Vertrauen des Parlaments. Zur Gewinnung von Parlamentsmehrheiten muss sich die Regierung von Patronage auf „Programm“ (Überzeugung, Ideologie) umstellen, zunehmend auch durch Anschlüsse an die Wählermehrheit.
- Definitiven Durchbruch und Stabilisierung findet Parlamentarische Regierung erst unter den Bedingungen von Party Government nach 1867. Massenwählerschaft erzwingt Parteien, diese erst führen zu Eindeutigkeit und Stabilität von Parlamentsmehrheiten.

¹⁵Redlich 1905, S. 359.

¹⁶Loewenstein 1964, S. 76.

- Am Ende sind Regierung, wegen ihrer strukturellen Überlegenheit, und Parteien, wegen ihres Strukturierungspotentials in der Massendemokratie, die großen Gewinner. Die – durch die englische Entwicklung vorstrukturierte – Parlamentsautonomie, Parlamentarische Regierung und Parlamentarische Opposition werden durch Party Government überformt. Ohne sie wäre parlamentarische Demokratie auf der Grundlage von Repräsentation, Massenwahlrecht und Parteienkonkurrenz nicht entstanden.

12.2 Vergleichende Perspektive

Begriff

Der Begriff „Parlamentarische Regierung“ setzt sich in Europa erst allmählich seit Mitte des 19. Jahrhunderts durch. Die Briten haben dieses Formelement moderner Demokratie zwar erfunden, aber zur begrifflichen Klärung lange wenig beigetragen.¹⁷ Es gab zu viele Begriffe (z. B. „*representative*“, „*responsible*“ oder „*cabinet government*“) und bei einzelnen, wie zum Beispiel und gerade bei „Parlamentarische Regierung“ zu viele Bedeutungen (von Versammlungsregierung bis zu konstitutionellem Dualismus). Es hat sehr lange gedauert, bis der Begriff „Parlamentarische Regierung“ gängig wurde, im 19. Jahrhundert jedenfalls war er noch nicht gesichert. Selbst ein eindeutiger Begriff von „Parlament“ setzte sich auf dem Kontinent nur allmählich durch, gegenüber den nationalen Benennungen wie der *Assemblée*-Sprache in Frankreich oder der „Tag“-Sprache (von Land- und Reichstag) in Deutschland. Dazu kommt: „Parlamentarisch regieren“ ist etwas anderes als „die Parlamentarische Regierung“ – das eine ist lose Beschreibung, das andere ein Begriff (wenn er definiert wird).

Theorie

Auch die Theorie Parlamentarischer Regierung hatte Schwierigkeiten. Sie musste u. a. lange Denkgewohnheiten hinsichtlich König und Parlament überwinden, ehe sie bei der Realität ankam. *Walter Bagehot* war kein Philosoph mit Konstruktions- und Abstraktionszwang, sondern ein scharfer Beobachter und analytisch fähiger Journalist, der als erster die sich abzeichnenden neuen Realitäten des britischen Systems erfasste.¹⁸ Er sah, dass das alte Gewaltenteilungsschema nicht mehr griff. „Die Legislative, ihrem Namen nach gewählt, um Gesetze zu machen, steht in Wirklichkeit vor der Hauptaufgabe, eine Exekutive zu bilden und aufrechtzuerhalten.“ Bagehot sprach von „Fusion“ mit der verbindlichen Anbindung der Regierung an die Parlamentsmehrheit. „Das Geheimnis der Leistungsfähigkeit der englischen Verfassung ist die enge Vereinigung, die fast vollständige Verschmelzung der exekutiven und legislativen Gewalten.“ Er arbeitete die

¹⁷Vgl. dazu und zum Folgenden Beyme 1999, S. 29 ff.

¹⁸Bagehot 1971. Daraus auch die folgenden Zitate.

Unterschiede zwischen parlamentarischem und präsidentiellem System heraus. Dabei hielt er das britisch-parlamentarische Regierungssystem für deutlich leistungsfähiger. Er ließ die Übergangszeit mit Walpole beginnen, der aber nicht nur das Parlament führen, sondern auch „den königlichen Hof lenken“ musste. Der Einfluss der Krone trat im weiteren Verlauf zurück. Ihr Einfluss wurde durch den des Parlaments ersetzt. Das Kabinett fungierte als „Regierungsgremium, das die Legislative aus Personen bildet, denen sie vertraut“. Die „Kraft zur Entscheidung“ lag bei der vereinigten Macht von Regierung und Parlamentsmehrheit. Der andere Beweg der Parlaments war die Minderheit, die als Parlamentarische Opposition wichtige Funktionen erfüllt. Im Grenzbereich von Dissens und schwindendem Vertrauen bildeten das Misstrauensvotum des Parlaments und das Auflösungsrecht (sowie eine Rücktrittsdrohung) der Regierung ein Gleichgewicht, das als Hintergrundgröße den Handlungsraum aller Akteure begrenzte.

Ob dies schon gefestigte Strukturen waren oder ob Bagehot die weitere Entwicklung aus dem Vorgefundenen phantasievoll verlängerte, mag auf sich beruhen. Als Liberaler hatte er Einwände gegenüber einem demokratisch voll entwickelten, egalitären Wahlrecht. Aber die notwendige Funktion von Parteien hat er gesehen. „Das House of Commons lebt in einem Zustand immerwährender potentieller Wahl: In jedem Augenblick kann es einen Herrscher wählen und einen Herrscher absetzen. Und deswegen gehören Parteien untrennbar zu ihm, sind Fleisch von seinem Fleisch und Geist von seinem Geist.“ Das Funktionieren des Systems „erfordert eine solide Masse beständiger Stimmen“. Deshalb ist die „Parteiorganisation“ ein „lebenswichtiges Prinzip der Repräsentativverfassungen“. Man sieht, bis auf das egalitäre Wahlrecht waren alle Ingredienzien eines Parlamentarischen Regierungssystems enthalten.

Robert von Mohl, ein Pionier Parlamentarischer Regierung, sah Großbritannien als Vorbild für die Entwicklung in Deutschland, auch als Folie der von ihm kritisierten Entwicklung in Frankreich nach 1814, die er durch die Trennung von Exekutive und Legislative charakterisierte. Er hat das Zusammenwachsen von Regierung und Parlamentsmehrheit sowie das Wechselspiel zwischen Regierung und loyaler Opposition für Großbritannien zutreffend beschrieben und für Deutschland gefordert. Damit überwand er den traditionellen und in Deutschland immer noch starken Dualismus zwischen Fürst/Regierung und Parlament. Auch erkannte er die Notwendigkeit von Parteien für das Parlamentarische Regierungssystem.

Wie John Stuart Mill war Mohl Anhänger eines Zensuswahlrechts, machte also vor dieser Demokratiebarriere des parlamentarischen Systems Halt. Den „Konservatismus“ der britischen Verhältnisse begrüßte er: Parlament als Ausdruck der herrschenden Klassen von Aristokratie und Besitzbürgertum ebenso wie das Parlament als Widerlager gegenüber progressiven Bewegungen, beispielsweise der Wahlrechtsbewegung der Chartisten in Großbritannien. Zwar sei der „persönliche Einfluss des Fürsten kein entscheidender“, er erwähnte aber auch eine Reservemacht für den starken König.

Das britische System mit seinem Regierung/Oppositions-Mechanismus, nicht zuletzt dem Zweiparteiensystem, war die positive Kontrastfolie gegenüber Frankreich und Deutschland. Wie ein, Mohl sagte: so „organisch“ gewachsenes Politiksystem auf die

ganz anderen gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in Deutschland und Frankreich übertragen werden sollte, blieb unklar. Das Scheitern einer bürgerlichen Revolution in Deutschland lag gerade mal zehn Jahre zurück.

Ländervergleich

Es gibt viele *Variationen* der „Parlamentarischen Regierung“, je nachdem, wie die Gewichte zwischen den Machträgern Parlament und Regierung verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch verteilt sind. Ich komme gleich darauf zurück.

Neue Lösungen bei der Zuordnung von Regierung und Parlament schufen das präsidentielle System der USA und das Schweizer Direktorialsystem, das einige französische Entwicklungen aufnahm.

Die Verfassungsväter der USA entwerfen ein System ohne König und Adel, aber mit einem Bild früherer englischer Verfassungsverhältnisse im Kopf und Montesquieu im Gepäck. Auch der war allerdings in seiner Beschreibung Englands hinter der Zeit zurück. Es ging also um den Anschluss an ein überlebtes System – wenn auch republikanisch gewendet.

Die Nachahmungen unter republikanischen Bedingungen waren:

- Der König wird zum Präsidenten. Von einem Präsidenten versprochen sich die Federalisten, anders als von einer „kollegialen Regierung“, mehr Effektivität und größeres Verantwortungsbewusstsein.¹⁹
- Er und seine Minister bleiben unverbunden mit dem Parlament.
- Das mit der Exekutive nicht verflochtene, autonome Parlament bzw. Repräsentantenhaus versteht sich als Ganzes selbständig gegenüber König bzw. Präsident.
- Ein Zweikammersystem begrenzt zusätzlich die Macht des Repräsentantenhauses, das, direkt gewählt und mit kurzer, zweijähriger Wahlperiode, unmittelbarer Repräsentant der Volkssouveränität ist, allerdings mit geringer Kontinuität, Spezialisierung und Durchsetzungsfähigkeit. Aus dem adligen Oberhaus wird der regional-repräsentative Senat, unter anderem durch längere Amtsdauer zusammen mit dem Präsidenten als Faktor der Stabilität und Gegengewicht zum stimmungsabhängigen Repräsentantenhaus gedacht.

In der amerikanischen Verfassung fanden sich Regelungen, die in der britischen Entwicklung des 18. Jahrhunderts überwunden waren: das Veto des Königs gegenüber vom Parlament verabschiedeter Gesetze; das Impeachment, das auch in England als politisches Kontrollmittel nicht wirklich wirksam geworden war; die Inkompatibilität zwischen exekutiven und legislativen Ämtern. Neuere Entwicklungen wie die Schaffung

¹⁹Vgl. Brunhöber 2010, S. 112 f. Dort auch zum Folgenden.

von Premierminister und Kabinettsystem, Anfänge eines parlamentarischen Misstrauensvotums und Parlamentarischer Opposition blieben ohne Berücksichtigung.²⁰

Dagegen bedurften andere demokratierelevante Elemente, die sich in England bewährt hatten, keiner ausdrücklichen Bestätigung in der Verfassung: Vereinigungsfreiheit und freies Mandat zum Beispiel.

Ausgehend von einem unfertigen Parlamentarischen Regierungssystem in England entwickelte sich so ein System mit ganz anderer Funktionsweise. Statt „gegenseitiger Abhängigkeit durch Integration“ wie beim parlamentarischen Regieren entstand ein Typ „gegenseitiger Abhängigkeit durch Koordination“²¹ mit einem hohen Grad wechselseitiger Unabhängigkeit. Ein System mit großer Gefahr der Blockade, die lange durch die amerikanische Erfindung politischer Parteien vermieden wurde, aber bei starker Polarisierung im Parteiensystem – wie heute – auch verschärft werden kann. Die Zweifel an der Klugheit des amerikanischen Präzidentialismus sind gewachsen, manche halten ihn für eine Fehlkonstruktion. In westlich-demokratischen Ländern hat es keine Nachahmung gefunden. (Das präsidentielle System, das de Gaulle 1958 in Frankreich einführte, orientierte sich an der doppelten Exekutive der Weimarer Republik.)

Eine andere Lösung bei der Zuordnung von Parlament und Regierung fand das sogenannte Direktorialsystem der *Schweiz*.²² Die Konstruktion geht vom Versammlungsregime der Französischen Revolution aus und kombiniert sie mit Elementen der französischen Direktorialverfassung von 1795. Folgt man der Verfassung, ist die Bundesversammlung (National- und Ständerat) das Machtzentrum, demgegenüber die Regierung (= Bundesrat) nur als vollziehendes Organ gedacht wird. Die siebenköpfige Regierung wird von der Bundesversammlung gewählt. Die Tätigkeit ist mit einem Parlamentsmandat unvereinbar. Die Regierung kann durch ein Misstrauensvotum des Parlaments nicht gestürzt werden, hat aber gegenüber dem Parlament auch kein Auflösungsrecht. Die größeren Parlamentsparteien teilen nach einem Schlüssel die sieben Regierungsämter unter sich auf, verlieren danach aber den für das parlamentarische System charakteristischen Einfluss auf die Regierung. Das „versammlungsunabhängige Regierungssystem“ wird zum Synonym für den älteren Begriff des „Direktorialsystems“. Letzterer verdankt sich dem Merkmal einer nach dem Kollegialprinzip organisierten Exekutive gleichberechtigter Regierungsmitglieder, unter denen der Vorsitz jährlich rotiert.

Die parlamentarische Kontrolle in diesem System ist schwach, dafür unterliegen Regierung und Parlament der starken Kontrolle und Einflussnahme der Wählerschaft durch Volksgesetzgebung. „Die ursprüngliche Version der Versammlungs-Regierung ist somit in der Schweiz zu einem Machtprozeß umgewandelt worden, in welchem

²⁰Vgl. Fraenkel 1960, S. 34.

²¹Loewenstein 1969, S. 111.

²²Vgl. u. a. Loewenstein 1969, S. 120 ff. (Zitat S. 123), Vatter 2014, S. 37 ff.

die Regierung die unbestrittene politische Führung ausübt, mit dem Gegengewicht der ständigen politischen Kontrolle durch die Wählerschaft.“

Unter den Variationen des Parlamentarischen Systems in Europa ist die auffallendste, vom englischen Pionier am stärksten abweichende, der Versammlungsparlamentarismus, wie er in *Frankreich* während der radikalen Revolutionsphase seine stärkste Ausprägung erfahren hat. Er verband zwar Parlament und Regierung, aber auf eine sehr einseitige Weise. Ich habe die absolute Dominanz des Parlaments über die Regierung ohne Gegenmittel, das Versammlungsregime bzw. den Versammlungsparlamentarismus, bereits charakterisiert. Karl Loewenstein²³, der hier typisierend voran gegangen ist, nennt folgende Merkmale einer „Versammlungs-Regierung“, wie er diesen Typus bezeichnet:

- „Die gesetzgebende, vom Volke gewählte Versammlung hat die unbestrittene Herrschaft über alle anderen Staatsorgane inne und ist nur der souveränen Wählerschaft verantwortlich, die sie in regelmäßigen Abständen erneuert.“
- Die Exekutive ist „der Versammlung unbedingt untergeordnet, sie ist nur ihr ausführendes Organ oder ihre Dienerin und wird von ihr nach Gutdünken berufen und entlassen.“
- „Kein anderes Staatsorgan ist von Rechts wegen in der Lage, die Autonomie und das Machtmonopol der Versammlung zu beeinträchtigen. Infolgedessen gibt es kein Recht der Regierung zur Parlamentsauflösung (...)“
- Ein Zweikammersystem oder ein Staatsoberhaupt bzw. Präsident (mit mehr als zeremonieller Funktion) ist mit dem Versammlungsregime unvereinbar.

Für die Franzosen sei dieses Versammlungsregime, so Loewenstein, „eine Art nationaler fixer Idee“, auf die sie in bzw. nach Revolution oder Systemkrise immer wieder zurückgekehrt seien, so 1848, nach 1871 oder 1945.

Versammlungsregime sind zwar überholt und Variationen des Parlamentarischen Regierungssystems gewichen. Als historische und theoretische Alternative, auch als Ausgangspunkt des französischen Entwicklungswegs bleiben sie interessant. Am Anfang standen sich in Frankreich zwei Systeme gegenüber, die beide scheiterten. Ein konstitutioneller Dualismus, von vielen „*Monarchiens*“ orientiert an den britischen Verhältnissen, und ein Versammlungsregime, ohne Vorbild (wenn auch mit Vorläufern) in der radikalen Phase der Französischen Republik. Nachhaltig gewirkt hat die zweite Verlierervariante, das Versammlungsregime – weniger durch die Ansätze von Wiederholung als durch Reaktionsbildung.

²³Loewenstein 1969, S. 77 f. Insgesamt Loewenstein S. 75 ff., dort auch Verweise auf das englische „Lange Parlament“ (1640–1649), mit radikaler Kritik seitens der Levellers und von Cromwell bzw. der Armee, die es unterwarfen. Loewenstein bemerkte sarkastisch: Da ohne Theorie, mussten auch Locke und Montesquieu dazu nicht Stellung beziehen.

Die jede versammlungsdemokratische Neigung bekämpfende Gegnerschaft bestand in einem exekutiven, unter Napoleon plebiszitären Autoritarismus, in der Restaurationszeit nach 1814 auch in einer gestärkten Monarchie, aber immer mit einem durch Eingriffe schwach gehaltenen Parlament, zum Teil ohne es. Die dritte und vierte Republik waren Kompromissbildungen. Gegen zu viel ineffizienten Parlamentarismus errichtete de Gaulle 1958 seine Variante eines plebiszitär gestützten Autoritarismus.

Frankreich hat nach schlechtem, eindimensionalem Start lange, vielleicht bis heute, keine befriedigende und stabile Balance zwischen Regierung und Parlament gefunden.

Frankreich brachte im 19. Jahrhundert keinen Theoretiker des Parlamentarischen Regierungssystems hervor. Auch der einflussreiche Verfassungstheoretiker Benjamin Constant lavierte bei der Gewaltenteilung und einer angemessenen Zuordnung der Machtfaktoren, ohne sich zur Grundstruktur des parlamentarischen Systems durchringen zu können.

Wichtig bleibt bei all dem, wo man anfängt: bei einer Demokratisierung der Regierung oder bei einer Parlamentsdemokratie.

Wohlgemerkt: „Parlamentarische Regierung“ ist nach Parlament nur ein weiterer Baustein dessen, was wir heute „Parlamentarisches Regierungssystem“ nennen. Parlamentarische Opposition, Parteien und Fraktionen, egalitäres Wahlrecht müssen hinzukommen. Erst so bildet sich dieser Untertyp repräsentativer Demokratie.

Parlament ist im Kern eine Institution der Vermittlung. Nach zwei Seiten: zur Regierung und – durch Wahlen und Parteien – zum Volk hin. Da das Parlament nicht selbst regieren kann und ohne das Volk nicht demokratisch wird, ist Vermittlung die zentrale Aufgabe moderner Parlamente in der Demokratie.

Nicht die Skeptiker, die Enthusiasten schaffen das Neue.
Ludwig Marcuse

13.1 Thesen

Dieses Kapitel ist etwas länger geworden, weil es bisher keine Darstellung der Französischen Revolution *als Soziale Bewegung* gibt.¹ Die voluminöse Geschichtsschreibung hat zwar Teilbewegungen, wie die „Pariser Volksbewegung“, beschrieben, aber keine zusammenhängende Revolutionsbewegung. Zur besseren Übersicht stehen deshalb hier zu Beginn ein paar übergreifende Thesen.

Es gab die Kontinuität *einer* Sozialen Bewegung von 1789–1794. Dies lässt sich u. a. organisatorisch, personell, ideologisch zeigen. Veränderungen, die in revolutionären Zeiten natürlich auch in solchen (halb-)strukturierten Zusammenhängen zahlreich sind, können im Kontext einer Gesamtbewegung häufig besser verstanden werden.

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u. a. Arendt 1958, Bluche 1988, Bösch 2011, Chartier 1990, Conze 1972, Deslandres 1977, Ebertz 1987, Etzioni 1975, Fischer 1974, Forrest 1996, Furet 1969, Furet/Ozouf 1996, Furet/Richet 1968, Gallo 2007, Gauchet 1995, Giddens 1988, Goertz 1987, Goertz 1993, Hobsbawm 1977, Hunt 1989, Jeschonnek 1989, Kruse 2005, Kuhn 2013, Lieber/Helmer 1988, Maier 1973, Michelet 1988, Na’aman 1975, Pankoke 1970, Rammstedt 1978, Raschke 1988, Reichardt 2012, Richet 1996, Rucht 1994, Schulin 2013, Soboul 1978, Talmon 1961, Tarrow 1994, Tarrow 1995, Thamer 2013, Tilly 1993, Tilly/Wood 2009, Weis 1981, Willms 2014, Zieburg 1979, Zieburg 1981.

Als frühmoderne Bewegung hat die französische Revolutionsbewegung mehr Ähnlichkeit mit späteren modernen als mit früheren vormodernen Bewegungen. Insofern ist sie eine basale Innovation im Rahmen moderner Demokratieentwicklung.

Interne Differenzierung („Teilbewegungen“), Organisation („Bewegungsorganisationen“), Rationalisierung („Ideologie“) ermöglichen die Herausbildung moderner Sozialbewegung als mobilisierungsfähige Einheit in der Vielfalt.

Die französische war die erste moderne Großbewegung mit Anspruch auf Systemveränderung. Für das folgende „Zeitalter der Ideologien“ hat sie einen Basisakteur geschaffen. Das zumal demokratische Potential moderner Sozialbewegung wurde zuvor schon an kleineren Bewegungen mit begrenzter Reichweite erprobt (in Großbritannien etwa mit dem Anti-Sklaverei-Thema, in Nordamerika in der Bewegung für externe Unabhängigkeit).

Die erste moderne Bewegung hat sich als erste an einem nicht-intendierten, vorindustriellen Bewegungsregime versucht. Auch diese radikale Phase der Revolution 1793/94 lässt sich am ehesten aus der inneren Logik und Dynamik einer auf Systemveränderung zielenden Großbewegung erklären.

Die Ambivalenz großer, auf Systemwechsel drängender Bewegungen zwischen Demokratisierung und totalitären Versuchungen wird schon früh sichtbar. Die Legitimität Sozialer Bewegung als einem grundlegenden, immer möglichen, häufig notwendigen Formelement moderner Demokratie wurde durch totalitäre Deformationen behindert, konnte aber auf Dauer nicht verhindert werden.

Soziale Bewegung selbst war eine basale demokratische Innovation. Weitere politische Innovationen sind mit ihr in Verbindung zu bringen. Zu den produktiven gehören: Links/Rechts, Egalisierung des Wahlrechts, Volksabstimmung. Fragwürdige und für den Grundkanon moderner Demokratie nicht durchsetzungsfähige Innovationen waren: „Versammlungsparlamentarismus“, „Bewegungsregime“, „totalitäre Demokratie“.

13.2 Die ersten Schritte einer modernen Bewegung: Versailles und Paris 1789

Die Bewegung findet im Saale statt

Am Anfang fand nicht nur die Revolution, sondern auch die Bewegung im Saale statt. Abgeordnete des dritten Standes weigerten sich, der Legalität des Ancien Régime zu folgen. Sie wollten das gemeinsame Tagelohn der drei Stände und Abstimmung nach Köpfen. Da sie selbst die Hälfte der 1200 Delegierten stellten, steckte der revolutionäre Kern schon in diesen Verfahrensforderungen.

Als die Regierung Necker und König Ludwig XVI. nicht nachgaben, trieben die Abgeordneten sie einen Schritt weiter: Sie konstituierten sich selbst zur Vertretung der ganzen Nation, der National-Versammlung. Sie warteten darauf, dass die Delegierten der beiden anderen Stände sich anschließen. Illegal, aber ungeahndet baute die Bewegung sich auf – durch Warten.

Das Nichtstun war produktiv für die Bewegung. Man lernte sich kennen, entwickelte Netzwerke. So entstand in den Tagen von Versailles der bretonische Klub, die Keimzelle

des späteren Jakobinerklubs in Paris. Es gab die Ventilation von Ideen, Forderungen, Taktiken, das Knüpfen von Kontakten, die Steuerung einer großen Versammlung von Nichtstuern durch Absprachen außerhalb der Sitzungen. Immerhin waren es an die 600 Menschen, die sich Tag für Tag trafen. Auf den Tribünen des großen Versammlungs-saales reichlich Publikum, das sich durchaus einmischte in die unten stattfindenden Verhandlungen.

Schon eine geringe, noch nicht einmal eindeutige Repression genügte, um aus diesem Delegiertenpool ein handlungsfähiges Kollektiv zu machen: die Schließung des bisherigen Versammlungsraums zur Vorbereitung einer vom König einberufenen Versammlung. Der „Schwur“ der Delegierten, die ins benachbarte Ballhaus weitergezogen waren, baute ihre kollektive Identität auf.

In diesen Tagen verdichtete sich das Wir-Gefühl der „Nationalen Partei“. Dies war in Wirklichkeit keine „Partei“ in einem irgendwie organisierten Sinne, sondern ein Kollektiv im Werden. Nur psychologische Mitgliedschaft war möglich. Die spätere Selbstbezeichnung der Bewegungsakteure als „Patrioten“ bereitete sich vor. Gestützt wurde die sich herauskristallisierende Bewegung durch den Resonanzboden einer politisierten Öffentlichkeit, die sich in eine ähnliche Richtung bewegte.

Die Gegnerschaft war noch diffus, es konnte der König, der Adel, der (höhere) Klerus sein, aber noch blieben alle eingeladen mitzumachen. Im Parlament saß man sich seit dem Juni gegenüber: eine breite parlamentarische Linke vor ihrer Ausdifferenzierung und die am alten System hängende Rechte um die Kerne von Klerus und Adel.

Unkonventionelle, Legalität verletzende Handlungen, die gewaltlose Konfrontation mit offenem Ausgang, das Fehlen kanalisierender Politikformen – dies stand am Anfang der Erfindung Sozialer Bewegung von oben, aus den alten Institutionen heraus, unterstützt von mehreren Tausenden auf der Galerie, als symbolischen Vertretern der noch abwesenden Massen. Kollektivbildung, Bündnispolitik und Aufbau von Gegnerschaft griffen ineinander, die Binnendifferenzierung folgte später. Von Anfang an bildeten sich auch Sprecher und Bewegungseliten heraus. Robespierre und Brissot waren schon dabei, aber die Sprecher der ersten Stunde hießen Mirabeau, Sieyès oder Bailly. Da ihre Führungsrollen informell waren, konnten sie schnell von neuen Redekünstlern und Stichwortgebern verdrängt werden.

Die Bewegung der Straße

In Paris wächst die Erregung, die Menschen spüren das Machtvakuum, Soldaten gehen auf die Seite des Volkes, aus dem sie kommen. Es sind andere Netzwerke als in Versailles, aber es sind Netzwerke, auf denen die Revolutionsbewegung in Paris aufbaut. „Die Mitglieder der Wählerversammlungen vom Frühjahr halten Kontakt, vor allem die 400 Wahl-männer des zweiten Grades, die von den 60 Distrikten der Stadt bestimmt worden sind.“² Auf diese Weise baut sich informell eine kommunale, bürgerliche Gegenelite auf.

²Furet/Richet 1968, S. 99. Auch zum Folgenden.

Im großen Innengarten des Palais Royal treffen sich schon seit längerem Bürger wie auf einem „Forum“ zum Meinungsaustausch. Nach der Entlassung Neckers am 12. Juli versammelt sich dort die Menge. Camille Desmoulins – einer der spontanen Redner – malt die Gefahr einer bevorstehenden Intervention königlicher Truppen an die Wand und ruft zum Widerstand auf.

„Kleine Leute“ („*menu peuple*“) kennen sich aus Vororten, die unmittelbar an die Innenstadt angrenzen, zum Beispiel im Faubourg Saint-Antoine. Sie müssen am 14. Juli nur zu Fuß um die Ecke zur Bastille gehen, um die Bewegung von unten in Gang zu bringen: auf der Grundlage mehrerer Fehlinformationen und Missverständnisse, begleitet von vielen Toten und ersten Massakern sowie mit der ungeahnten Folge, ein Fanal und Eröffnungssymbol für die Französische Revolution geschaffen zu haben. Vorboten der späteren Sansculotten, jetzt noch Teil eines diffuseren „Dauermeetings“, in das sich Paris in jenen Sommermonaten verwandelte. Zunächst weniger angetrieben von Idealen als vom Steigen des Brotpreises. Brot, das in Paris während des ganzen Jahrhunderts noch nie so teuer war wie – so zufällig wie symbolisch – an diesem 14. Juli.

Das Bild des Gegners wird schärfer. Der König gehört noch nicht dazu, aber die behauptete „Verschwörung der Aristokratie“. Die Angst vor der Gegenrevolution gewinnt zunehmend an Bedeutung für die Strukturierung der Revolutionsbewegung. Intern verfügt sie weder über Zentrum noch über Peripherie. Sie beginnt, von unterschiedlichen Enden her zusammenzuwachsen. Die sozialen Unterschiede bleiben den Akteuren bewusst, die Einheit ist politisch und zunächst sehr allgemein: die Nation gegen die Ständegesellschaft des Ancien Régime. Die politischen Differenzen müssen Bürgertum und städtische Kleinbürger erst noch herausarbeiten.

Würde man so fortfahren, wäre es eine Erzählung über die Französische Revolution. Man muss die Frage etwas eingrenzen und beantworten: Warum war das die erste moderne Sozialbewegung? Dazu braucht man einen Begriff Sozialer Bewegung und muss ihn zu Strukturen moderner Gesellschaft in Beziehung setzen. Nur so kann man plausibel machen, dass der Paukenschlag von 1789 nicht nur der Beginn der politischen Moderne, sondern – ganz an ihrem Anfang – auch die Innovation einer modernen Sozialen Bewegung war.

13.3 Vormoderne und moderne Bewegung

Es gibt in der Wissenschaft keine systematische Klärung, was *moderne* von *vormoderner* Bewegung unterscheidet. Seit den 1980er Jahren setzte sich in Deutschland folgende Definition durch: „Soziale Bewegung ist ein mobilisierender kollektiver Akteur, der mit einer gewissen Kontinuität auf der Grundlage hoher symbolischer Integration und geringer Rollenspezifikation mittels variabler Organisations- und Aktionsformen das Ziel verfolgt, grundlegenden sozialen Wandel herbeizuführen, zu verhindern oder rückgängig

zu machen.“³ Dabei blieb offen und undiskutiert, ob dies ein Allgemeinbegriff oder nur ein Begriff moderner Sozialbewegung ist. Das war auch deshalb verständlich, weil weder Vorstellung noch Begriff vormoderner Bewegungen existierten. Neuere Untersuchungen rückten dann ganz anders verstandene Phänomene in den Zusammenhang Sozialer Bewegung und man konnte sehen, dass dies nicht willkürlich war, sondern Sinn ergab. So konnten Jesus, seine Jünger und Anhänger bewegungsnah interpretiert werden. Auch die Reformation und die Bauernkriege des 16. Jahrhunderts zeigten Merkmale, die sie als Reformations-, zum Teil als Revolutionsbewegung identifizieren ließen.⁴

Moderne Bewegungen machten nicht etwas ganz anderes als vormoderne Bewegungen, aber sie machten es ganz anders. Da Bewegungen basale Kollektivakteure sind, lässt sich vermuten, dass sie grundlegende Merkmale der Gesellschaften tragen, deren Teil sie sind. Für moderne Gesellschaften grundlegende Merkmale sind Rationalisierung, Organisierung, Mobilisierung und Differenzierung. Solche Eigenschaften kennzeichnen durchaus auch moderne Bewegungen. Es stellt sich die Frage: Sind dies Eigenschaften, die es bei vormodernen Bewegungen nicht gab oder die damals nur andere Ausprägungen hatten? Die Antwort heißt: teils, teils. Es gibt neue Qualitäten, die bei vormodernen Gesellschaften nur rudimentär vorhanden waren, wie Rationalisierung und Mobilisierung. Und es gibt neue Dimensionen wie Organisierung und Differenzierung.

Rationalisierung ist eine sehr umfassende Orientierung und ein durchgreifender Prozess. Man kann die Rationalisierung von Zielfindung und Zielverfolgung unterscheiden. Die intellektuelle Durchdringung von Bewegungszielen und Deutungen gehört dazu, die Herausarbeitung von Leitbegriffen oder die Verdichtung zum neuartigen Konstrukt von Ideologie⁵. Die Rationalisierung von Zielverfolgung steuert die Bereiche

³Raschke 1988, S. 77.

⁴Vgl. u. a. Ebertz 1987, Goertz 1987, 1993.

⁵Von bloßen Ideen unterscheiden sich Ideologien durch einen höheren Systematisierungsgrad sowie dadurch, dass sie auf das Handeln kollektiver Akteure bezogen sind. Sie dienen der Orientierung und Legitimierung des Handelns kollektiver Akteure. Es ist schwierig, die Entstehung von Ideologien zeitlich zu fixieren und festzulegen, welches die erste Ideologie war. Leichter ist es, von den ersten „Ideologen“ zu sprechen, den Wissenschaftlern und Philosophen nämlich, die diesen Begriff zur positiven Selbstbezeichnung verwandten: „Ideologie“ sollte ursprünglich die Wissenschaft von den Ideen werden, der Versuch, mit den Mitteln strenger Wissenschaft etwas über Bildung und Entstehung der Ideen herauszufinden. – Durch den Machtpolitiker Napoleon wurde „Ideologie“ am Beginn des 18. Jh. zum Schimpfwort, zum politisch instrumentalisierten Kampfbegriff. Beide, wissenschaftliche „Ideologen“ und der Mächtegegn-Realpolitiker Napoleon, reagierten auf die Zunahme des ideellen Elements in der Politik. Insofern war auch die Entstehung des Ideologiebegriffs im Gefolge der Französischen Revolution alles andere als zufällig.

Es ist die Inkubationszeit der großen Ideensysteme des Liberalismus, Konservatismus, Sozialismus, Kommunismus und man wird das 19. Jahrhundert das „Zeitalter der Ideologien“ nennen. Der voluntaristische Gebrauch systematisierter Ideen durch kollektive Akteure, dieses Spezifikum von Ideologie und moderner Gesellschaft, entstand in der Französischen Revolution.

von Organisation und Mobilisierung bis hin zur Anpassung von Aktionsformen an die sich modernisierende Umwelt.

Die *Organisierung* von Kollektivakteuren setzt unter anderem die Innovation von Vereinen bzw. freiwilligen Vereinigungen voraus, die erst im England des 17./18. Jahrhunderts zustande kam. Im 20. Jahrhundert konnte moderne Gesellschaft als „Organisationsgesellschaft“ entziffert werden. Große Teile von Bewegungen sind unorganisiert, aber wichtige Bereiche moderner Bewegungen sind organisiert.

Mobilisierung als gesamtgesellschaftlicher Prozess ist ein Kernmerkmal von Modernisierung und eine „Entbettung“ von Individuen aus tradierten Lebenswelten⁶. Sie fokussiert sich bei Bewegungen auf die Mobilisierung von Unterstützung und gemeinsame Aktionen. Etzioni brachte die Entwicklungen mit „Aktive Gesellschaft“ auf den Begriff. Das Aufkommen moderner Formen von Öffentlichkeit durch „Mediatisierung“ schafft für Bewegungen ein breites Spektrum von Ansatzpunkten für „Öffentlichkeitsarbeit“. Aktionsformen behalten eine Option direkter Aktion, werden aber zunehmend hinsichtlich von Öffentlichkeitseffekten kalkuliert.

Differenzierung schließlich konfrontiert auch die Bewegungen mit einem Grundproblem der Moderne. Soziale Differenzierung bleibt als Klassen- und Schichtendifferenzierung wirksam. Richtungs- bzw. ideologische Differenzierung werden wichtiger. Funktionale Differenzierung in gesellschaftliche Teilbereiche wird nicht nur zu einem Grundprinzip im Gesellschaftsaufbau und zu einem Orientierungsgebot für Handelnde, sie wirkt auch strukturierend auf Bewegungen zurück, die eigentlich nichts sehnlicher wünschen als „Einheit“. Die Arbeiterbewegung zum Beispiel strukturiert sich im Betrieb anders als im Parlament oder auf der Straße. Eine Differenzierung in Gesamt- und Teilbewegung wird unabdingbar, damit Akteure verstanden werden können und sich auch selbst verstehen.

Identität und *Gegnerschaft* sind, neben den Zielen, konstitutiv für moderne Sozialbewegungen. Identität grenzt ab und lädt mit einer spezifischen Symbolik auf. Gegnerschaft bildet sich aus den Problemursachen, die am Anfang einer Bewegung stehen, und verändert sich in einer Gesamtkonstellation mit den Bündnisaktivitäten. Gegenüber der elementaren Grundbeziehung von Zielen, Gegnern, Identität sind Organisation, Mobilisierung und Differenzierung zweitrangige Faktoren, im Verbund mit Rationalisierung entscheiden sie über die Modernität einer Bewegung.

Moderne Bewegungen sind bewusstere gesellschaftliche Kollektivakteure als es sie je gab, mit einem stärkeren Anteil zweckorientierter Rationalität. Und sie haben eine größere, tendenziell gesamtgesellschaftliche Reichweite hinsichtlich der Ziele und Mobilisierung. Sie wollen irgendeine Form „neuer Gesellschaft“ und sie wollen viele mitnehmen. Das gilt jedenfalls für die „großen“ Bewegungen, zu denen auch die Bewegung der Französischen Revolution gehörte. Einige, wie die faschistischen oder kommunistischen Bewegungen, für kurze Zeit eben auch die französische Revolutionsbewegung,

⁶Vgl. Giddens 1988.

münden in Bewegungsregime – einer nur in modernen Gesellschaften möglichen Gestaltung.

Hier muss nicht die schwierige Aufgabe angegangen werden, einen geschärften Begriff vormoderner im Unterschied zu modernen Bewegungen zu entwickeln. Erkennbar wird sein, dass die Bewegung der Französischen Revolution eine *moderne* Bewegung war, gut in den Dimensionen moderner Gesellschaft verankert.

13.4 Moderne Bewegung: die französische Revolutionsbewegung

Die Bewegungsorganisationen trugen stark *informelle* Züge, aber auch Merkmale moderner Organisation. Formelle Mitgliedschaft, Mitgliedsbeiträge, Abstimmungen, Kontinuität von Diskursen – das waren moderne Eigenschaften. Insgesamt aber war der Grad organisatorischer Binnendifferenzierung sowie der Ausdifferenzierung von Aufgaben bzw. Funktionen noch gering.

Das Klubwesen demokratisierte sich: Die Jakobiner begannen mit hohen Mitgliedsbeiträgen, Nichtzulassung von „Passivbürgern“ (ohne Wahlrecht), Nicht-Öffentlichkeit, die etwas später gegründeten Cordeliers, auf dem Rive Gauche umgeben von kleinbürgerlichem Milieu, wischten all das von Anfang an beiseite und begannen gleich volksnah und demokratisch. Vieles blieb informell, was nicht nur der frühen Modernisierung geschuldet war, sondern auch das Offene und Fluide von Bewegungsprozessen ausdrückt. Führung bildete sich vor allem über hervorgehobene, informelle Sprecherrollen heraus. Es existierte kein System von Delegierten und nationaler Versammlung. Verbindlichkeit und Bindungswirkung der Beschlüsse existierten noch nicht. Das Informationssystem blieb begrenzt, zum Beispiel über Rundbriefe an die Klubs im Lande organisiert. Die Zwecksetzung oszillierte, auch deshalb gab es noch keine verfestigten Rollen. Parlamentssitzungen vorbereiten, öffentliche Meinung beeinflussen, unkonventionelle Aktionen initiieren – das alles war noch ungetrennt. Michelet berichtet, dass sich Abgeordnete in einem leer stehenden Gebäude auf dem Gelände des Jakobiner-Klubs trafen, um die Parlamentssitzungen präziser vorzubereiten – es wurde ihnen vom Klub, der die Konkurrenz sah, verwehrt.

Robespierre war nicht nur ein Strategie, er war auch Organisator seiner Macht. 1791, bei der von ihm selbst, aber mit Blick auf die anderen erzwungenen Abgeordneten-Rotation, „füllte“ er die Pause durch Organisation. Er trug in dieser Zeit wesentlich zum Aufbau landesweiter „Tochtergesellschaften“ der Jakobiner bei (1791 mehr als 1000 Klubs). Im Frühjahr 1794 gehörten zu den Jakobinern etwa 6000 lokale Klubs.

Auch die „Föderations-Bewegung“, eine aus dem Land und den Kommunen entstandene Teilbewegung, hatte organisatorische Kerne bei progressiven Kommunen, die sich zu einem revolutionären Bund zusammentun wollten. Die Nationalgarde, die in der frühen Zeit mit Zensus, Begrenzung auf Aktivbürger einen betont bürgerlichen Charakter zeigte, beanspruchte eine öffentliche Ordnungsfunktion gegenüber Gefährdungen, die

der Revolution vonseiten des Adels und (etwa) gewaltbereiter Unterschichten drohten. Nationalgardisten trugen zu einem frühen gemeinschaftlichen „Revolutionserlebnis“ beim Föderationsfest am 14. Juli 1790 auf dem Marsfeld bei. Das war zwar nur ein stundenlanger, bewaffneter Vorbeimarsch (mit anschließender Eidsprechung) im trostlosen Dauerregen – aber vor 300.000 Menschen, mehr als der Hälfte der damaligen Bewohner von Paris.

Die Organisationsformen variierten mit dem sozialen Hintergrund der hauptsächlich beteiligten Personen:

- Groß- und mittelbürgerliche Schichten (nicht zuletzt aus Professionen, wie die überaus zahlreichen Rechtsanwälte): (Hohe) Mitgliedsbeiträge (Jakobiner); nicht-öffentliche Sitzungen, zum Teil Salon-Kommunikation; höherer Abgeordneten-Anteil; elaborierte, häufig auch kontroverse Diskurse.

Der Jakobiner-Klub war längere Zeit typisch dafür. Er spaltete sich im Juli 1791 über die Königsfrage. Die Mehrheit der Abgeordneten wanderte ab zu den Feuillants, die im Kern ein exklusiver, sich abschirmender Klub von Abgeordneten blieben. Sie hatten zwar eine deutliche Mehrheit in der Legislative gewonnen, waren aber nicht wirklich handlungsfähig, scheiterten im Sommer 1792 mit der Monarchie, die sie retten wollten, und lösten sich auf. Der Jakobiner-Klub öffnete sich im Zuge einer Radikalisierung der Revolution seit 1792. Dann fanden sich auch zahlreiche Sansculotten unter den Mitgliedern. Nun waren sie nicht mehr, als „Passivbürger“, Bürger zweiter Klasse, der Mitgliedsbeitrag war nicht mehr exklusiv und die Sitzungen fanden öffentlich statt.

- Kleinbürgerliche Schichten und Abhängige (Dienstpersonal, Lohnarbeitende): öffentlich verfügbare Institutionen, vor allem die Sektionen der Pariser Kommunalverwaltung; allgemein zugängliche Klubs bzw. Volksgesellschaften; neben weniger kontroverser Debatte auch mehr Agitation und vor allem direkte Aktionen tragend.

Der Klub der Cordeliers, sozialstrukturell gemischt, war offen für alle und tagte von vornherein öffentlich. Er war radikaler als der Jakobiner-Klub, stand lange in Konkurrenz zu ihm (obwohl man gleichzeitig in beiden Mitglied sein konnte!) und hatte in Paris besonders starken Einfluss auf die Agitation, Aufstände, Kontrolle der Sektionen bzw. Commune. Dennoch war auch er, bei aller Offenheit, bürgerlich geprägt.

Die Sansculotten, seit 1792 Triebkraft der Bewegung, verfügten über keine eigene, von ihnen aufgebaute und genuin geprägte Bewegungsorganisation. Sie hatten sich angeschlossen oder öffentlicher Einrichtungen, wie die Sektionsversammlungen, bedient. Das reichte aus für die Koordinierung von Mobilisierung und direkter Aktion in aktiven Phasen. Das Defizit begrenzter Autonomie zeigte sich aber, als die „revolutionäre Regierung“ des Konvents im Herbst 1793 die Regie ganz übernahm. Eine sehr einfache Drehschraube war, durch Dekret die zuvor täglichen Sektionsversammlungen auf zwei Tage in der Woche zu begrenzen. Das trug zur Eindämmung autonomer Bewegungsaktivitäten in der Phase des Bewegungsregimes bei.

Dies war die außerparlamentarische Organisationsebene, die in unterschiedlichem Maße auch Abgeordnete einschloss. Im Parlament gab es keine organisierten Fraktionen, nur informelle Gruppierungen. So die „Girondisten“ (ein erst später aufgekommener Begriff), die sich nach dem Ausschluss von Brissot aus dem Jakobinerklub (10. Oktober 1792) ebenfalls von dort zurückzogen und zum Teil über Salons koordinierten (etwa bei der, dann auch guillotinierten, Madame Roland). Ebenso die Gegner der „Montagnards“, die obere Parlamentsränge einnahmen und die man deshalb als „Berg“ etikettierte. Im Zuge der Radikalisierung wurde die Kommune von Paris immer wichtiger. Zum Teil wurden Fragen der Mobilisierung zwischen Jakobinern in Konvent und Sektionen/Stadtverwaltung „geklärt“ bzw. Aktionen vorbereitet.

Zahlenmäßig war in Paris der Anteil der Organisierten an der Sozialen Bewegung eine deutliche Minderheit. Das gilt, wenn man die politisch virulenten Akteure zählt, die Mitgliederzahlen der Klubs bzw. Volksgesellschaften addiert (ein paar Tausend), die Bewegungsabgeordneten in Rechnung stellt (ein paar Hundert) und auch noch, wenn man die Aktiven im Rahmen der Sektionseinrichtungen dazu rechnet (1793/94 ca. 10.000). Dagegen standen die Gelegenheitsaktiven bei Demonstrationen und den Pariser „Aufständen“ sowie die Sympathisanten – zusammen der Hauptteil der Bewegung.

Mobilisierung

Der Bewegungsakteur versucht durch Mobilisierung seine Wirkung zu verstärken. In der weiteren Geschichte Sozialer Bewegungen gewinnen Massenorganisationen und Massenmedien große Bedeutung im Mobilisierungsprozess. Organisationen und Medien sind auch schon in der Französischen Revolution wirksam. Aber Mitgliederzahlen, Verdichtung und Reichweite von Organisationen waren noch äußerst begrenzt.

Die französische Revolutionsbewegung war die erste „große“ Sozialbewegung, die Politik und Gesellschaft der Moderne umwälzte. Sie war nicht identisch mit der „Französischen Revolution“ – sie war ein großer, wenn auch bald schrumpfender Teil dieser Revolution. Dass sie ein zentraler Akteur der Revolution war, zeigt sich auch daran, dass die innere Dynamik der *Bewegung* den Ablauf der *Revolution* nachhaltig beeinflusst hat.

Die erste moderne Sozialbewegung war die *liberal-demokratisch-radikale Bewegung* in Frankreich seit 1789, abkürzend nenne ich sie Revolutionsbewegung. Sie schließt Abgeordnete, Klubs verschiedener Richtung, Sansculotten und andere Strömungen, bewegungsorientierte Unterstützer in Kommunen, Nationalgarde und Staatsapparat sowie große Teile der demokratischen Presse mit ein. Im Einzelnen wechseln Fremd- und Selbstzurechnung, es ist gut, das – wie auch die Abgrenzungen – im Auge zu behalten. Sprecher, Organisatoren, Dauer- und Gelegenheitsaktive, Flugblatt- und Pamphlet-Schreiber, eher passive Unterstützer und Mitläufer waren ebenso unterscheidbar wie Gegner der Bewegung. Die Einheit in der Vielfalt war den Beteiligten nicht als Begriff bekannt (die Semantik Sozialer Bewegung existierte noch nicht), durch Gegner und eigene Identität aber erfahrbar. „Revolution“, „Nation“, „Patrioten“

zum Beispiel waren Ersatz für das noch nicht auf den Begriff gebrachte Phänomen Sozialer Bewegung.⁷ Später, im Laufe des 19. Jahrhunderts, konnte man schon mit dem Bewegungsbegriff Zugehörigkeit und Identität signalisieren.

Nicht nur Soziale Bewegung war neu, sie hat auch ein weiteres Novum hervor gebracht, eine unangenehme Möglichkeit moderner Gesellschaft: das *Bewegungsregime*. Das Bewegungsregime beruft sich unmittelbar auf die Legitimität (revolutionärer) Sozialbewegung, aus der es hervorgegangen ist. Das Regime macht auch aus der Ursprungsbewegung etwas anderes. Es nimmt ihr die Autonomie. Der Staat schluckt sie und beansprucht gleichzeitig, in ihrem Namen zu handeln. In der Regimephase, die im Herbst 1793 begann, wird das Handeln der Bewegung weitgehend ersetzt durch hierarchisch-direktives Handeln staatlicher Institutionen, von der Art des Wohlfahrts- oder Sicherheitsausschusses. Rückbezug auf die Bewegung und deren Legitimationsstütze bleiben wirksam.

Die Bibliotheken füllende Geschichtsschreibung zur Französischen Revolution tat sich schwer, Soziale Bewegung innerhalb der Revolution zu präzisieren. Deshalb fünf zum Teil schon genannte *Orientierungspunkte*:

- a) Viele moderne Bewegungen bestehen aus Gesamt- und Teilbewegungen. Die Zurechnung verschiedener Teilbewegungen zur Gesamtbewegung verändert die Akteursperspektive und die Analyse.
- b) Bewegungen bestehen aus organisierten und nicht-organisierten Teilen.
- c) Viele Bewegungen sind Suchbewegungen, die nicht mit einer entwickelten Ideologie und Strategie beginnen. Sie sind – frei nach Kleist – die allmähliche (häufig nie endende) Verfertigung der Bewegung durch voranschreitende Praxis.
- d) Es gibt große, mittlere und kleine Bewegungen. Die Soziale Bewegung nach 1789 war die erste große Sozialbewegung. Im Zeichen der Demokratie können nur große Bewegungen die Ambition entwickeln, Staat und Gesellschaft grundlegend zu verändern, kleine und mittlere Bewegungen kommen für Teilkorrekturen in Betracht.
- e) Der Beginn einer Bewegung ist eindeutiger als ihr Ende. Institutionalisierung (mit Autonomieverlust) und Erschöpfung (sichtbar an abnehmender Mobilisierungsstärke) sind Indikatoren eines Bewegungsendes.

Die erste moderne Sozialbewegung in Frankreich zeigte, rein deskriptiv, ein charakteristisches Verlaufsmuster:

- Von der „großen“ Einheit über die Einheit in der Vielfalt zur Dezimierung der Vielfalt in einer schrumpfenden, „kleinen“ Einheit (ideologisch, organisatorisch, sozial).

⁷Dazu vgl. Abschn. 13.8. Gerade im Revolutionsbegriff schwang vieles mit, was auch für Soziale Bewegung charakteristisch war: Machbarkeit, „Parteilichkeit“, Gewaltsamkeit, Volkssouveränität, Handlungskollektive, Aktivismus, Bruch mit der etablierten Ordnung, Zukunfts- und Heilserwartungen.

- Von der interklassistischen über die dominant großbürgerliche zur dominant kleinbürgerlichen Bewegung (beginnend 1792).
- Von der Verfassungs- zur Sozialfrage und von der konstitutionellen Monarchie zur radikaldemokratischen Republik. Die Verfassungsrevolution war mit der Abschaffung der Monarchie im August 1792 beendet.
- Von der moderaten über die radikalisierte Bewegung zum Bewegungsregime (1793/1794).

13.5 Moderne Bewegung: Strukturen

Auf diesem Hintergrund lassen sich die Modernitätsmerkmale der Sozialen Bewegung in der Französischen Revolution skizzieren. Es ist bei Bewegungen nicht ganz einfach, Strukturen und Prozesse zu unterscheiden. Strukturen sind bei Sozialen Bewegungen flüssiger als bei Institutionen. Soziale Bewegung ist immer ein dynamisches, gleichzeitig aber auch ein strukturiertes Phänomen. Um dem Eindruck entgegenzuwirken, Soziale Bewegung sei nichts als Prozess, hebe ich im Folgenden die strukturellen Aspekte besonders hervor. Dabei wird bei Strukturen der Prozessaspekt mit berücksichtigt. Wo Prozesse deutlich dominieren, spreche ich sie im Unterkapitel 13.6 als solche an.

Rationalisierung

Obwohl Rationalisierung ein sehr umfassender Prozess ist, soll hier nur die Zielfindung angesprochen werden. Bevor ich dies historisch illustriere, werden kurz relevante Dimensionen benannt:

Pro-aktives verdrängt rein re-aktives Handeln, das nur unmittelbar reagiert oder zu einer alten Ordnung zurück will. Der Kampf für etwas Neues verlangt Begründungen, Konsistenz, Stimmigkeit. Die Wirkung auf die Zeitperspektive ist unterschiedlich: Pro-aktives Handeln hat einen sehr weiten Zeithorizont. Es unterstützt auch die Idee der Machbarkeit (Koselleck). Vieles von den Zielen ist der zeitgenössischen politischen Philosophie und Publizistik entnommen – sie werden auf den Bewegungskontext transformiert. Die Gewichte können innerhalb der Bewegung unterschiedlich verteilt sein. So waren Sansculotten auch reaktiv (alte soziale Sicherheiten), Jakobiner eher proaktiv (neue demokratische Ordnung) orientiert.

Zweckrationales Handeln gewinnt an Gewicht. Gerade bei Sozialen Bewegungen kommt es aber zu einer starken Durchmischung mit Wertrationalität.

Theoriegestütztes verstärkt sich gegenüber rein pragmatischem Handeln. Es entstehen spezifisch moderne Prozesse der Ideologieproduktion (exemplarisch zum Beispiel bei Sieyès). Wo es keine Theorie revolutionärer Regierung gibt, schafft man eine (Robespierre).

Strategisches Handeln gewinnt an Boden gegenüber bloß situativem und taktischem Handeln.

Die Zielfindung während der Französischen Revolution entspricht in hohem Maße den Kriterien proaktiven, zweckrationalen, theoriegestützten und strategischen Handelns. Nachdem der dritte Stand sich zur Versammlung der ganzen Nation, der Nationalversammlung, erklärt hat, muss diese aus sich heraus Ziele definieren, die mit Werten und Interessen der Akteure vereinbar und mit mehr oder weniger passenden und ausgearbeiteten Theorien verbunden sind. Gerade bei der Zielfindung war die erste moderne Bewegung eine Suchbewegung.

Dennoch, anfangs gab es einen recht breiten *Bewegungskonsens*:

Abschaffung des Ständestaats. Entprivilegierung von Adel und Klerus.

Menschen- und Bürgerrechte (liberal inspiriert, offen hinsichtlich spezifischen Politikformen).

Verfassung als Prinzip.

„Gefühlte“ Volkssouveränität.⁸

Konstitutionelle Monarchie (noch waren Abschaffung von Monarchie bzw. Einführung der Republik keine Themen).

Bürgerliches Repräsentativsystem mit indirektem Zensuswahlrecht.

Gewaltentrennung à la Montesquieu (unabhängige Justiz, aber auch Trennung von Exekutive und Legislative als Inkompatibilität).

Wirtschafts- und Sozialordnung. Unterstützt wurde die auf Privateigentum gegründete Marktwirtschaft. Dies schloss auch ein Verbot des Zusammenschlusses von Arbeitenden mit ein, dem sogar die linken Abgeordneten zustimmten (Loi le Chapelier 1791) – aus späterer Sicht also eine radikale Marktwirtschaft.

Insgesamt ein schneller Umbau grundlegender Vorstellungen, auf dem Hintergrund längerer, durch die Aufklärung vorangetriebener diskursiver Vorbereitung und der amerikanischen Revolution.

Die späteren *Kontroversen* gingen auf die Radikalisierung der Bewegung zurück:

Abschaffung der Monarchie, Hinrichtung des Königs, Republik als Staatsform. Die Stellung des Königs im Verfassungssystem war zunehmend umstritten. Sollte es ein starker König mit erheblichen Interventionsrechten (Veto-, Auflösungs-, Kriegerrecht) oder ein schwacher König mit „Restkompetenzen“ auf dem Weg zur dekorativen Funktion sein? Wieweit war er eine Klammer für die alten Stände oder Teil einer neuen Ordnung? Ein Spiel zwischen Revolution und Restauration.

Allgemeines, gleiches, direktes *Männerwahlrecht*.

Gewaltenvereinigung à la Rousseau.

Soziale Bürgerrechte.

⁸An die Stelle von Ständen trat zunächst die „Nation“ – der König behielt seine Chance. In der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte sowie in der Verfassung von 1791 war die Souveränität der Nation zugeordnet. Formell war von „Volkssouveränität“ noch nicht die Rede.

Intervention in die Marktwirtschaft (z. B. Festsetzung eines „Maximums“ u. a. für Lebensmittelpreise, später aber auch für Löhne).

Es gab eine charakteristische Abfolge. Die grundlegendste Zielebene fand Ausdruck in der Erklärung der Menschenrechte. Sie war nicht nur von der amerikanischen Menschenrechtsformulierung inspiriert, sondern von der zu der Zeit einflussreichen Sozialphilosophie (Locke, Montesquieu; Rousseau, Naturrechtslehre) beeinflusst. Eigentum erhielt einen zentralen Stellenwert – bürgerliche Vorstellungen schlugen durch, aber noch waren groß-, mittel- und kleinbürgerliche Interessen beieinander.

Erst danach wurde durch die Verfassung eine Grundlage für die politische Ordnung geschaffen. Hier konkurrierten Auffassungen von Montesquieu und Rousseau – mit stärkerer Berücksichtigung von Montesquieu in der ersten, von Rousseau in der zweiten Verfassung.

Die Frage des Königs wurde lange als eine offene Frage mitgeführt. Wie soll man mit diesem König und wie mit der Monarchie als Staatsform umgehen? In der Königs- und Monarchiefrage war der Zielfindungsprozess lange sehr fluide, anfangs in Anlehnung an das britische Vorbild nach der Glorious Revolution, nicht an die englische Revolution Mitte des 17. Jahrhunderts, bei der der König hingerichtet und eine Republik kreiert wurde. Auch die amerikanische Republik konnte hier nicht weiter führen. Weil es ein symbolisch und institutionell entscheidender Bruch mit der Vergangenheit war, zögerten selbst engagierte (bürgerliche) Revolutionäre lange.

„Neuer Staat“ schien, trotz vieler Probleme, doch noch einfacher zu definieren als die Sozialordnung, die „neue Gesellschaft“. Die Abschaffung der Privilegien von Adel und Klerus vereinte die Revolutionäre. Gewinner war das besitzende Bürgertum. Das bürgerliche Projekt freier Marktwirtschaft nahm Konturen an, Umriss einer neuen, bürgerlichen Gesellschaft zeichneten sich ab, wenn auch die materiellen Verhältnisse der unteren Schichten, gar deren ordnungspolitische Einordnung in eine entstehende Marktwirtschaft (Streikrecht, Höchstpreis etc.) noch ganz ungeklärt waren. Die sozialen Probleme der unteren Schichten (Teuerung, Brotpreis, Verknappung von Lebensmitteln etc.) traten in der Radikalisierungsphase hervor, sie beeinflussten auch die veränderte, um soziale Rechte angereicherte Erklärung von Menschenrechten 1793.

Es ist bemerkenswert, in welchem Ausmaß Bewegungsakteure während der Französischen Revolution *strategische* Überlegungen angestellt und verfolgt haben. Robespierre vor allen anderen, aber keineswegs nur er. Quellennahe und akteursorientierte Analysen machen – teils aufgrund der Aussagen, teils durch Zurechnung – ein breites Spektrum strategischen Handelns sichtbar. Man könnte auch sagen, dass fast 300 Jahre nach Machiavelli von einer Sozialen Bewegung nichts anderes zu erwarten war. Jedenfalls wenn man ihn gelesen hatte, wie Robespierre.

Dabei war Robespierre nur ein Anfang, nicht das Ideal strategischen Politikhandelns. Macht- und Gestaltungsorientierung waren noch nicht wirklich verbunden. Robespierre war ein machtorientierter Strategie hohen Grades. Ihm fehlten aber kontinuierliche Gestaltungsziele, damit auch die Wechselbeziehung zwischen Macht und Gestaltung.

„Tugend“ oder „Moral“ konnten keine Ziele moderner Politik sein, bei „Terror“ entgleiste die politische Form. Es gibt gute Gründe, Robespierre im Kern (und nach den Maßstäben moderner Politik) als einen unpolitischen Menschen zu sehen.⁹

Organisierung

Moderne Organisationen sind nicht identisch mit Bewegungen, aber fast immer sind sie ein Teil moderner Sozialbewegung. Man kann sie, im Unterschied zu normalen Organisationen, „Bewegungsorganisationen“ nennen, weil sie auf den Fortgang von Bewegungen bezogen sind und dabei doch Organisationsmerkmale wie Mitgliedschaft behalten.

Organisatorische Kerne und Kristallisationspunkte können aber auch kommunal bzw. staatlich organisierte Institutionen sein. Auch sie stellen Akteure, Ressourcen, Koordination, die für Bewegungen hilfreich sein, sie aber auch steuern und so besonderen Einfluss auf die „Definition des Volkswillens“ nehmen können. Eine Bewegung bedient sich vieler Mittel. Gerade wenn sie aus Institutionen herauswächst, wie die der Französischen Revolution, ist sie nicht prinzipiell anti-institutionell. Das Anti-Institutionelle charakterisiert nur spezifische Konstellationen extremer Ausgeschlossenheit oder Radikalisierung.

Die Organisierung verdankt sich neuen Einsichten in Erfordernisse modern-rationaler Bewegung. Moderne Sozialbewegungen brauchen Kontinuität, Raum zur Selbstklärung, Deliberation und „Willensbildung“, auch für Führung und Elitenrekrutierung (Qualifizierung und Auslese) – sie müssen einen Schritt über die unorganisierten Versammlungen und Palaver im Garten des Palais Royal hinausgehen.

Die Klubs waren mehr *Bewegungsorganisationen* als Vorformen von Parteiorganisationen oder Parlamentsfraktionen. Sie dienten als Schaltstelle zwischen Basis-, Presse- und Parlamentsaktivitäten, vermittelnd zwischen Straße, Öffentlichkeit und Parlament. Diskurs und Richtungsbestimmung standen im Mittelpunkt. Zum Teil dienten sie auch der Entscheidungsvorbereitung des Parlaments (was sich die Jakobiner in ihrem Statut explizit zum Ziel gesetzt hatten) und der Kontrolle. Im Parlament gab es keine Fraktionen, immer nur eine Minderheit der infrage kommenden Abgeordneten war bei den Klub-Sitzungen anwesend. Wahlkampf, organisierte Öffentlichkeitsarbeit, aktive Mitgliederwerbung für eine große oder gar eine Massenmitgliedschaft gehörten noch nicht zu den Funktionen solcher frühmodernen Organisationen.

Die Klubs verstanden sich als Teil der Bewegung, bezogen sich auf sie, teilten ihre Ziele, engagierten sich für ihre Aktionen – teilnehmend und selbst Aktionen schaffend. Obwohl faktisch plural, verstanden sie sich nicht als Teil eines legitimen oder gar notwendigen Konkurrenzsystems. Eben so wenig zeigten sie ein Verständnis von „Partei“ als „Teil“ neben anderen „Teilen“.

⁹So bei Willms 2014.

Auch die *Medien* machten einen gewaltigen Sprung nach vorne – in die Frühmoderne. Die Medienexplosion war revolutionär, bezogen auf die reglementierten, durch Aufsicht und Zensur bestimmten, extrem restriktiven Bedingungen des Ancien Régime. Neu war auch die Qualität, wenn man die Vielfalt und dominante Unterstützung der Revolution durch Tagespresse und politische Druckschriften ins Auge fasst. Gleichzeitig ist dieser Aufbruch in den Grenzen der Zeit zu sehen. Die Gesamtauflage überschritt nie die Größenordnung von 150.000 Exemplaren. Der Alphabetisierungsgrad der Gesamtbevölkerung war sehr niedrig. So war die Mediendichte – verglichen mit später – noch gering, ebenso die Lesefähigkeit.¹⁰ In Versammlungen, in denen Sansculotten dominierten, zum Beispiel in den Sektionsversammlungen, wurden Zeitungen vorgelesen. Neue rechtliche Regelungen und staatliche Steuerungsversuche (z. B. durch Subvention nahestehender oder Verbot politisch missliebiger Blätter) gab es auch unter der Bedingung der in der Verfassung verankerten „Pressefreiheit“. Von „Massenpresse“ im späteren Sinne oder gar von Möglichkeiten, Massenkommunikation zu steuern, war man weit entfernt. Wie bei der Organisation auch hier: revolutionär, aber frühmodern.

Zur Zeit der Französischen Revolution standen zwei andere Mobilisierungsformen Sozialer Bewegung im Vordergrund. Zum einen die lokale „*Vernetzung von Netzwerken*“ (Neidhart) aus dem lebensweltlichen Bereich dicht besiedelter, zentral gelegener, stark vernetzter Stadtquartiere heraus. Das liegt auf der Grenze von Selbstmobilisierung („Da mache ich mit!“) und einer Art von nachbarschaftlicher Mobilisierung („Kommst du mit?“). Zu diesem kleinräumlichen Hintergrund zählten aber auch die Organe kommunaler Selbstverwaltung, die Sektionen der Stadt und die Leitungsgremien im Rathaus, nahe beim revolutionären Hauptbezirk Saint-Antoine. Amtsträger, Komitees, Leitungsgruppen hatten steuernden Einfluss auf die Mobilisierung. Ohne Paris hätte es diese erste moderne Bewegung nicht gegeben.¹¹ (Auch) wegen dieser extremen Metropolenzentrierung war die erste Bewegung gleich ein Sonderfall – sie hat aber, ähnlich wie Vorformen in London, moderne Bewegung mit auf den Weg gebracht.

Zum anderen zählte der Mobilisierungseffekt von *Aktionen*. Dabei kreierte die Bewegung auch neue Aktionsformen, einige mit breiterem Mobilisierungspotential. Dazu gehörten: organisierte und strukturierte öffentliche Versammlungen; „unangemeldete“ öffentliche Reden; Kundgebungen; Straßenumzüge oder andere Formen spontaner „Demonstrationen“ (die noch nicht „Demo“ hießen); Massenpetitionen; direkte Aktionen wie die Besetzung bzw. Gefangenenbefreiung in der Bastille; Go-In

¹⁰Vgl. Bösch 2011, Chartier 1990.

¹¹Vgl. Hobsbawm 1977. Die spezifische Rahmenbedingung war die avancierte Metropole. Neben Paris kam auf dem europäischen Entwicklungsstand des 18. Jahrhunderts nur noch London in Betracht. Dort hatten die Levellers schon im 17. Jahrhundert ansatzweise den Humus gefunden, aus dem moderne Sozialbewegungen hervorgehen können: die besonderen Interaktions- und Kommunikationsbedingungen einer Groß- und Hauptstadt, mit einer frühen, auf engem Raum lebenden Massenbevölkerung.

(bei der Nationalversammlung), Sit-in und Blockade des Parlaments (1793); politische Denunziation; politische Morde; Aufstand. Dazu konnte man aber auch Aktivitäten von Bewegungsorganisationen (Sitzungen, Reden, Beschlüsse) oder Parlamentsdebatten, Pressepublikationen, Wahlen rechnen. Das ganze Spektrum moderner Aktionsformen also, von direkten über intermediäre bis hin zu administrativen Aktionsformen (z. B. des Wohlfahrtsausschusses), von appellativen bis zu koerziven Aktionen. Regelverletzungen der verschiedensten Art waren also dabei, ältere wie Auflauf und unmittelbare Gewaltanwendung sowieso.

Mobilisierend wirkten auch neuartige Formen inszenierter symbolischer Politik von unten, überschneidend zu den genannten Aktionsformen. So führten Feste viele Menschen zusammen: die Föderationsfeste zum Beispiel mit tausenden von Teilnehmern. Das war gesteuerte, inszenierte symbolische Politik, mit (Neben-)Absichten, zu denen Mobilisierung gehörte.

Auch das Parlament wurde unter Mobilisierungsaspekten gedacht. In Versailles saßen 6000, in der räumlich beengten Reiterhalle (Salle du Manège) ein paar Hundert Menschen auf der Galerie. Robespierre wollte ein riesiges Parlamentsgebäude bauen, auf dessen Rängen mindestens 10.000 Menschen Platz hätten. Das sollte eine gemeinwohlorientierte Entscheidungsfindung der Abgeordneten verbessern (!) und kontrollieren, hätte aber auch einer Dauermobilisierung in einem für damalige Zeiten grandiosen Umfang gedient: die große Arena und der unmittelbare, wenn auch räumlich und dann doch auch in der Zahl begrenzte, sozusagen „anwesende“ Volkswille.

Auch informelle Organisation, also ein koordiniertes Handeln ohne formale Verbindlichkeit, spielte eine Rolle. So waren die Hébertisten um Jacques-René Hébert und die von ihm herausgegebene Zeitung „Le Père Duchesne“ gruppiert, andere Radikale um Jean-Paul Marat, der seit September 1789 „L'Ami du peuple“ herausbrachte, oder die Enragés um den sozial-revolutionären Jacques Roux, der 1793 das „Manifest des Enragés“ veröffentlichte – sie alle zeigten eine Frühform mobilisierenden politischen Kleinunternehmertums.

Selbst-, Nahwelt- und Aktionsmobilisierung sowie eine Organisationsmobilisierung durch Organisationen geringer Reichweite oder der Informalität – so sah das frühe Mobilisierungsmuster aus. Sie verstärkten sich nicht immer wechselseitig, sondern standen auch gegeneinander. Organisations- und geplante Aktions- bzw. Ereignismobilisierung drängten die wirklich autonom-spontanen Anteile zurück. So ist Soziale Bewegung von Anfang an nicht nur mit Organisation, sondern auch mit Leitung und Steuerung verknüpft.

Anfangs, 1789/90, ließen symbolisch ausstrahlende Aktionen relativ kleiner Aktionsgruppen ein *Mobilisierungspotential* entstehen, das später auch zu Massenaktionen führen konnte. In den beschriebenen Saalaktivitäten des Beginns (z. B. Ballhauschwur), bei der Revolutionierung der Pariser Stadtverwaltung und beim Sturm auf die Bastille waren es ein paar Hundert, auf den Tribünen der Nationalversammlung ein paar Tausend. Einzig die während der Juli-Ereignisse 1789 ins Leben gerufene Nationalgarde, mit ihrer Funktion, die bürgerliche Ordnung gegen königliche Truppen wie gegen städtische

Unterschichten zu schützen, war hoch organisiert und stieß in die Kategorie „mehrere Zehntausende“ vor. Sie trieb schon beim Zug nach Versailles die Teilnehmerzahlen nach oben. Zusammen mit den vielen nach Versailles gezogenen Frauen, den Bürgern, Handwerkern, Abgeordneten waren es 30.000 Menschen, die den König in einem großen Demonstrationzug nach Paris brachten. Beim Föderationsfest, zum Jahrestag des Sturms auf die Bastille, am 14. Juli 1790 paradierten 14.000 Milizionäre der Nationalgarden vor 300.000 Parisern – ein gemeinschaftliches Fest, wie es nie wieder während der Französischen Revolution stattfand. „Gleichheit, Freiheit, Brüderlichkeit“ wurden hier postuliert und gefeiert, aber der Widerspruch zwischen Aktiv- und Passivbürgern, Bürgern erster und zweiter Klasse lief mit. Die von der Nationalgarde und dem Wahlrecht Ausgeschlossenen waren hier noch die Zuschauer.

Die Initialzündung von Bewegung und Revolution hatte häufig starke spontane Anteile, sie war gemeinschaftlich, vor ideologischer, sozialer oder organisatorischer Differenzierung. Man muss sich nicht immer selbst versammeln, um zu wissen, dass etwas Neues in Bewegung gekommen ist und man dazu gehört.

Noch einmal kam das Volk von Paris bei einer spontanen, schichtenübergreifenden Großdemonstration zusammen, als der König am 25. Juni 1791 nach seiner gescheiterten Flucht von Varennes zurückkehrte. „Der Volksauflauf war ungeheuerlich. Es schien, als seien ganz Paris und Umgebung zusammengekommen. Die Dächer der Häuser wimmelten von Männern, Frauen und Kindern, die Stadttore und –gitter starrten von Menschen, die Bäume waren von Menschentrauben besetzt. Alle behielten ihren Hut auf, und es herrschte ein geradezu majestätisches Schweigen.“¹² So ein Zeitzeuge. Denis Richet fügt hinzu: „Mit der Flucht hatte ein König sich seiner Souveränität begeben. Ein anderer Souverän, das Volk, wohnte diesem Schauspiel als stiller Zuschauer bei.“¹²

Deutlich weniger waren es, als auf dem Marsfeld am 17. Juli 1791 ca. 6000 von fast 50.000 unbewaffnet und friedlich Demonstrierenden eine – von den Cordeliers formulierte – Petition mit der Forderung nach Abdankung des Königs sowie Einsetzung einer neuen Exekutive, also der Ausrufung der Republik, unterschrieben und 50 von ihnen durch Nationalgardisten erschossen wurden. Dabei spielte Lafayettes Nationalgarde – bürgerliche Volksmiliz, bei der royalistische Adlige kräftig mitmischten – eine dubiose Rolle. Bewegung schoss auf Bewegung. (Die Jakobiner und Robespierre hatten sich gegen eine Teilnahme ausgesprochen.) Die Folgen des Marsfeld-Massakers waren noch gravierender als das begrenzte Ereignis: Spaltung der bürgerlichen Revolutionäre (die Feuillants verließen, mit dem größten Teil der Abgeordneten, den Jakobinerklub), Politisierung und Aktivierung der Sansculotten (in städtischen Sektionen, brüderlichen Gesellschaften, Klubs, Nationalgarde), verstärkte Bündnispolitik zwischen Klubs (Cordeliers, Jakobiner), Stadtverwaltung und Sansculotten. König und Monarchie blieben auf der Agenda. Es war der erste große Riss, aus dem zunehmend eine

¹²Beide Zitate bei Richet 1996.

zerrissene Bewegung wurde. Die Mobilisierung der Gesamtbewegung in der Kategorie Hunderttausende war vorbei. Die neue Marke setzte die Teilbewegung der Sansculotten, die im Juni 1792 in den Tuileries mit dem Maximum von 100.000 begann, um auf die Größenordnung von Zehntausende bis Tausende zu schrumpfen.

Im Juni 1792 erschienen die Sansculotten mit einer Massendemonstration gegen den König als eigenständiger Machtfaktor auf der politischen Bühne. Es war die erste Großdemonstration seit einem Jahr. Die Trägerschaft lag beim unteren Bürgertum aus dicht besiedelten, ärmeren Stadtteilen. Sie kamen nicht aus dem Nichts – seit längerem besetzten einzelne Aktivisten der Sektionen schon Positionen in der Kommune. Dabei verbanden sich beim Protest gegen den König wirtschaftlich-soziale (Lebensmittelunruhen) mit politisch-ideologischen Fragen. Erstmals spielten eigene Führer eine Rolle, wie Antoine Joseph Santerre, Bierbrauer aus Saint-Antoine und Mitglied bei den Cordeliers. Er repräsentierte die Aktionsgeschichte der Bewegung: Santerre war am Sturm auf die Bastille beteiligt, auch beim Marsch nach Versailles und entkam 1791 dem Massaker auf dem Marsfeld. Am 20. Juni 1792 führte er von ihm kommandierte Nationalgardisten zur Nationalversammlung und zum Schloss. Die zahlreichen, bewaffneten Demonstranten machten ein Go-in bei den Abgeordneten (Salle du Manège) und beim König (Tuileries-Schloss) – noch bremste die (erstmalig gezeigte) Standhaftigkeit des Königs den Angriffsschwung.

Der Tuileriensturm vom 10. August 1792 war ein vorbereiteter Aufstand im Zusammenspiel von revolutionierter Kommune, Förderierten aus der Provinz, Strategiewechsel von Robespierre bzw. den Jakobinern (die jetzt auch die Absetzung des Königs und die Wahl eines Nationalkonvents durch alle Bürger forderten) und zur Tat drängenden Pariser Sansculotten. Die Zahl der Beteiligten sank, es war keine Demonstration mehr, sondern der Übergang zur direkten Aktion mit Zwangs- und Gewaltmaßnahmen. Der König flüchtete in die Salle du Manège, die Aufständischen drangen in das Schloss ein, töteten mehr als 50 Schweizergardisten, beklagten selbst aber 376 Tote oder Verwundete. Die Amtsenthebung des Königs und damit das faktische Ende der Monarchie sind dem mit Piken bewaffneten Druck des Volkes zuzuschreiben. Erstmals war die Straße durch direkte Aktion gegenüber den Repräsentanten erfolgreich. Es kam zum Bruch zwischen Girondisten und Montagnards.

Die Radikalisierung der Ziele und die Veränderung der Aktionsformen (direkte statt „nur“ demonstrative Aktionen) waren verbunden mit einer sozialstrukturellen Verengung zu Kleinbürgertum und Unterschichten. Jeder dieser drei Faktoren für sich und alle zusammen führten zu einer Reduzierung des Mobilisierungsniveaus.

Einen letzten Aufschwung in der Kategorie Zehntausende erlebte Paris Ende Mai, Anfang Juni 1793. Getragen wurden die Aktionen aber „nur“ noch von Sansculotten. Auf dieser schmaleren Basis war es sicher eine eindrucksvolle Mobilisierung. Sie war aber zugleich Ausdruck der sozialen und politischen Engführung, die die Revolution genommen hatte. Aktionen wurden immer organisierter (Nationalgarde, Kommune) und immer gesteuerter (vor allem durch die Kommune seit 1792). „Vom 11. August

an war die Kommune Herrin von Paris.“¹³ Ereignisse mit übergreifender, sehr großer Mobilisierung („Hunderttausende“) gab es nun nicht mehr. Die Stoßrichtung gegen den König hatte sich zu Angriffen gegen gemäßigte Abgeordnete des Konvents verschoben.

Hintergrund für die Revolten 1793 waren Niederlagen im Krieg, Beginn des gegenrevolutionären Aufstands in der Vendée und vor allem Teuerung und Inflation, spürbar für die kleinen Leute. Unzufriedenheit und Unsicherheit machten sich vor allem an den Girondisten fest, die nach rechts gerückt waren, aber zur Republik standen. Von Sektionen ausgehend, bildete sich eine Führungsspitze („Sechserkomitee“), die die sofortige Auflösung und Neubildung der Kommune betrieb, einen neuen Befehlshaber der Nationalgarde ernannte und vom Konvent die Verhaftung girondistischer Abgeordneter forderte. Um dem Nachdruck zu verleihen, waren 6000 bewaffnete Nationalgardisten zum Konvent gezogen, scheiterten aber zunächst. Robespierre legitimierte den Aufstand, aber ohne gegen das Parlament gerichtete Waffen – die Parlamentsouveränität wollte er nicht aufgeben. Die Aufständischen verstärkten ihren Druck: „Die Volkserhebung vom 2. Juni, die methodisch vorbereitet worden war, war sicher der imposanteste aller Sturmtage der Revolution. Es war ein Sonntag, deshalb standen viele Arbeiter und Handwerker zur Verfügung. Eine Menge von 80.000 Mann mit mehr als 150 Geschützen schloß den Konvent am frühen Nachmittag ein.“¹⁴ Die 29 Abgeordneten der Gironde wurden verhaftet, sie starben später unter der Guillotine. Die direkte Aktion hatte sich gegenüber der linken Parlamentsmehrheit durchgesetzt.

Am 5. September 1793 genügte ein kleinerer Vorschein der Macht der Straße, um die Abgeordneten zu ihrem Programm zu zwingen. Nachgiebigkeit gegenüber den radikalen Straßenkräften verband sich nun aber mit deren parlamentarisch-administrativer Kontrolle (Kommune, Cordeliers). Steuerung durch Annäherung und Lahmlegung – das etwa war die Strategie Robespierres, die die Hegemonie des Parlaments und die Herrschaft der Montagne sicherte.

Damit war die Geschichte autonomer, wenn auch mehr und mehr gelenkter und organisierter Mobilisierung durch die Revolutionsbewegung zu Ende. Dies war der Übergang zu einem Bewegungsregime, das sich auf die Bewegung beruft, deren Handlungsfreiheit aber aufhebt.

Die Wirksamkeit des Mobilisierungsmechanismus zeigte sich unter anderem an der *Radikalismuskonkurrenz* zwischen Strömungen bzw. Teil-Bewegungen. Es ging nicht um Wähler, sondern um Unterstützung der Bewegung. Da die aktive Basisunterstützung in Paris an Radikalität zunahm, kann die Radikalisierung auf der Ebene der Abgeordneten schon daraus erklärt werden. Als die Radikalen im Wohlfahrtsausschuss bzw. Konvent den Radikalismus von unten Ende 1793 blockierten (um die Radikalismusspirale zum Halten zu bringen), war das kurzfristig ein Machtgewinn, damit entzogen sie sich aber auch Grundlagen ihrer eigenen Herrschaft.

¹³Furet/Ozouf 1996, Bd. II, S. 819.

¹⁴Richet 1996, S. 244.

Differenzierung

Auch Differenzierung war gleich bei der ersten modernen Bewegung extrem stark ausgeprägt. Eine Erklärung könnte im französischen Entwicklungspfad liegen: der absoluten Konfrontation zu einem absolutistischen Regime, ohne positive politische Anschlussmöglichkeiten. Der explosive Start schuf anfangs die „96-Prozent-Bewegung“, rechnet man, in leichter Übertreibung, die mehr als 96 % Franzosen, die den dritten Stand ausmachten (= ca. 26 Mio.), zur Sozialen Bewegung gegen den feudalistischen Absolutismus.¹⁵ Eine so breite Bewegung musste dann nach Interessen, Ideologien, Machtambitionen und Handlungsfeldern ausdifferenziert werden.

Relevante Dimensionen der Differenzierung Sozialer Bewegung während der Französischen Revolution waren:

Soziale Differenzierung zeigte sich in Klassen/Schichten, Stadt-Land-Gegensätzen und auch Generationsunterschieden. Zwischen progressivem Adel, (niederm) Klerus, allen Varianten von Bürgertum und untersten Sozialschichten waren die Akteure des Neuen durch Bewegung geeint, aber je länger, desto mehr auch unterschieden, ja in Gegensatz zueinander gebracht. Die Unterschiede zwischen lokalen/regionalen und „nationalen“ Akteuren, die praktisch auf Paris konzentriert waren, bildeten eine spannungsreiche, territoriale Differenzierung. Die großen Gegenmächte zur Revolutionsbewegung zeigten sich nicht in Paris selbst, sondern besonders stark in den sozial rückständigeren, bäuerlich geprägten Regionen wie zum Beispiel der Vendée. Diese Gegenrevolution war zum Teil selbst bewegungsmäßig organisiert, Akteur einer territorial-sozial-ideologischen Differenzierung. Die starke soziale Ausdifferenzierung war ebenso neu wie ihre zeitweise, zunehmend schwierigere Zusammenführung unter einem Dach, dem der Sozialen Bewegung.

Ideologische Differenzierung durchzog die ganze Revolutions- und Bewegungsgeschichte. Das neu erfundene Links/Rechts-Schema ebenso wie die Dimension radikal/gemäßigt. Diese Begrifflichkeiten kamen auf, weil ein neuer Umgang mit den sich verfestigenden ideologischen Ausdifferenzierungen notwendig wurde.

Funktionale Differenzierung bildete sich auch ab als Rollen- und Organisationsdifferenzierung: Parlament und Klubs vs. Straße. Öffentlichkeit vs. Privatheit. Politik vs. Verwaltung.

Alles war neu für die Bewegungsakteure: ideologisiertes Parlament ohne Erfahrungshintergrund; politisierte Medienöffentlichkeit; intermediäre Organisation vor der Ausdifferenzierung in Parteien oder Interessenverbände; das große Spektrum neuer Aktionsformen mit je eigener Handlungslogik für politisierte Massen.

Dabei lassen sich auch genetische Aspekte früher Funktionsdifferenzierung erkennen: beispielsweise zuerst Redner, dann Organisator. Die Rollendifferenzierung war

¹⁵Sieyès hatte im Juni 1789 in Versailles, kurz bevor der Begriff „Nationalversammlung“ angenommen wurde, davon gesprochen, dass der dritte Stand ohne die beiden anderen Stände „bereits sechsundneunzig Hundertstel der Nation vertraten“. Michelet 1988, Bd.1, S. 88.

noch schwach und instabil. Starke und stabile Rollen entwickelten sich vor allem aus Organisationen heraus. Da Bewegungsorganisationen aber nur ein Teil von Bewegungen sind, war, zumal für die schwach organisierte Bewegung wie die der Französischen Revolution, schwache und instabile Rollendifferenzierung charakteristisch. Dazu gehörten zum Beispiel wechselnde Sprecher- und Führungsfiguren, fluktuierende Gelegenheitsaktive, Versamlungs- und Straßenakteure.

Robespierre war nie auf der Straße. Er war im Parlament, im Jakobinerklub, später im Wohlfahrtsausschuss. Er war ein Volksredner ohne versammeltes Volk.

Wie sollte das Zusammenspiel – oder die Konkurrenz – zwischen den direkten Aktionen außerparlamentarisch, vor Ort Aktiver einerseits, den von (potentiell) allen gewählten Abgeordneten im Parlament andererseits aussehen? Wo ist der Sitz der Volkssouveränität? Robespierre variierte seine Antworten, aber er sagte auch: „Sobald sich das Volk versammelt, erlischt die politische Repräsentation, die Vollmacht des Konvents.“¹⁶ Tatsächlich handelte er anders: erst Unterstützung, dann Abkapselung.

Die Binnendifferenzierung steckte in ersten Anfängen, war aber, verglichen mit später, noch nicht sehr weit. Die Außendifferenzierung stand unter größerem Handlungsdruck: Im Parlament musste man agieren, die Parteiform ließ auf sich warten. Es war eine Zwischenetappe im Gesamtprozess der Differenzierung.

Das alles fließt zusammen in der Differenz von *Gesamt- und Teilbewegung*. Sie ergeben ein spannungsreiches Geflecht, das auf die Identitätsbildung Einfluss hat. Soziale, ideologische, funktionale Differenzierungsformen sind darin enthalten. Eine für die Akteure ebenso wie für die empirische Forschung schwierige Frage: Existiert die Einheit der Bewegung trotz aller Unterschiede noch oder haben sich Teilbewegungen zu eigenständigen Bewegungseinheiten verselbständigt? Es gab

- (wechselnde) Einheit und Vielfalt der Veränderungsziele (*Richtungspluralität*),
- unterschiedliche sozialstrukturelle Basis von Teilbewegungen (*soziale Pluralität*),
- mehrere, teils konkurrierende, teils kooperierende Bewegungsorganisationen (*organisatorische Pluralität*).

Die Revolutionsbewegung startete als Gesamtbewegung, die dann Teilbewegungen ausdifferenzierte. Das Besondere war der Prozess richtungspolitischer Ausdifferenzierung entlang politischer Streitfragen. Die Teilbewegungen hatten häufig ein je spezifisches sozialstrukturelles, soziokulturelles und organisatorisches Profil.

In nachträglicher, übergreifender Konstruktion lassen sich liberale, demokratische und radikaldemokratische Teilbewegungen unterscheiden. Für die Liberalen war die Bewegungsorganisation der Feuillants charakteristisch. Die demokratische Teilbewegung repräsentierten Jakobiner und Cordeliers. Radikaldemokratisch waren die radikalen

¹⁶Thamer 2013, S. 70.

Jakobiner und Cordeliers, die Sansculotten, die Enragés. Die mehrheitliche Tendenz der Bewegung ging von den Liberalen über die Demokraten zu den Radikaldemokraten.

Die Historiographie versteht überwiegend lediglich die Sansculotten als Soziale Bewegung, weil sie einen zu engen oder gar keinen Begriff von Sozialer Bewegung hat. Auch hat sie die Trennwände zwischen erster, zweiter, zum Teil dritter Revolution im Meinungsstreit über die „richtige“ Revolution hoch gezogen und damit das Verbindende klein geschrieben. Gerade auch ihre interne Komplexität, das Nebeneinander von institutionellen und nicht-institutionellen Aktionsformen, macht die Revolutionsbewegung zu einer modernen Sozialbewegung. Die radikalen Klubs gehören zur demokratischen Bewegung, aber nicht zu den Sansculotten, auf die sie sich allerdings beziehen.

Die Sansculotten konnten von der (groß)bürgerlichen Bewegung lernen, bevor sie selbst als zentraler, eigenständiger Akteur auf die politische Bühne traten. Sie schlossen an Werte und Ideen des revolutionären Bürgertums an, radikalisierten auch das politische Programm, fügten aber vor allem soziale Forderungen hinzu, die ihren eigenen Interessen entsprachen.

Bis hierher ist klar: 1789 schuf den Typ, aber nicht den Prototyp moderner Sozialbewegung. Die vier Grundmerkmale blieben, in Abgrenzung zu vormoderner Bewegung (mit Übergängen bei frühmoderner Bewegung), aber Ausprägungen und Verbindungen dieser Merkmale zeigten im weiteren Verlauf der politischen Moderne starke Variationen.

Die französische Revolutionsbewegung war geprägt durch die Frontstellung zu einem schwachen und deshalb relativ zügig besiegbaren Absolutismus sowie durch ein grundlegendes Defizit an politisch-partizipativen Anschlussmöglichkeiten. Ihre Besonderheiten treten in drei Punkten hervor:

Bewegungsdynamik. In kurzer Zeit kam es zu einer Abfolge höchst unterschiedlicher Phasen. Die Konfliktintensität eskalierte, etwa mit vorsätzlicher Polarisierung, dogmatischer Verhärtung.

Zum Verständnis der inneren Bewegungsdynamik kann man das Bild von der Puppe in der Puppe bemühen. Die ganze Puppe war der Durchbruch der Sozialen Bewegung und ihr Sieg gegenüber dem feudalistischen Absolutismus 1789. Alle hatten dazu beigetragen, die Abgeordneten im Saal, die Tausende auf der Galerie, die Demonstranten, die nach Versailles zogen, und die Aktivisten, die die Bastille stürmten, der revolutionäre Impetus in den Provinzen. Alle waren für die Durchsetzung der Nationalversammlung, die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, die Abschaffung der Feudalrechte, die beginnende Einhegung des Monarchen. Es gab gemeinsame Ziele, eine breite Trägerschaft und eine Gegnerschaft gegenüber Adel und Klerus, auch gegenüber dem – im Übrigen immer noch verehrten – König, soweit er weiter die Schutzmacht der überholten Stände Adel und Klerus sein wollte.

Dies war nur die erste Stunde der Sozialen Bewegung. Das Föderationsfest von 1790, die größte Massenveranstaltung der Sozialen Bewegung, bei dem ja auch erstmals die übergreifenden Werte „Liberté, Égalité, Fraternité“ gefeiert wurden, kann man noch dazu zählen. Die Verfassung wurde von denen gemacht, die die Bewegung im Saal gestartet

hatten. Im Kern ging es darum, ob die mächtigste Sozialgruppe, das Besitz-Bürgertum, die Bewegungsprämie allein für sich nutzen will und darf oder ob die Früchte der Bewegung allen gehören.

Im weiteren Verlauf entstand eine Radikalisierungsdynamik, die in dieser Dramatik nur in modernen Bewegungen bekannt ist. Erste Gestalt gewann das Überbietende, unbegrenzt Mobilisierende, Totalisierende, die definitive Lösung.

Heterogenität. Sozialstrukturelle Heterogenität, anfangs überdeckt, wurde immer stärker eine zentrale Triebkraft der Bewegung. Im Kern war es eine „bürgerliche“ Bewegung, dabei waren aber auch konvertierte Adlige und vor allem Kleinbürger und Unterschichten der sich herausbildenden bürgerlichen Gesellschaft. Soziale Interessen durchzogen von Anfang an das Bewegungshandeln, hatten Einfluss auf die politischen Innovationen und wurden, je länger, desto mehr, zu einem der Spaltpilze der Bewegung. Auch die richtungspolitische Heterogenität wurde immer stärker zu einem Hauptkennzeichen der Bewegung.

Gewalt. Für eine bis zum Schluss von Bürgerlichen geleitete Bewegung entfaltete die Revolutionsbewegung ein sehr hohes Gewaltpotential. Hoch war vor allem die nach innen, auf Bewegungsaktive und -anhänger gerichtete Gewalt. Gewaltsamkeit wurde auch später, aus immanenten Gründen, zu einem charakteristischen Merkmal von Bewegungsregimen.

13.6 Moderne Bewegung: Prozesse

Es war schon angesprochen, soll aber noch einmal betont werden. Wegen dauerhafter Prägung macht es bei moderner Bewegung Sinn, von rationalisierter, organisierter, mobilisierter und differenzierter Struktur zu sprechen. Gerade weil Soziale Bewegung eine vergleichsweise offene Struktur ist, gehören Prozessaspekte aber zum Verständnis dieser Innovation dazu.

Kontinuität

Die Kontinuität einer Bewegung ist am ehesten festzumachen an Personen und Organisationen, die von Anfang bis Ende dabei sind. Sie sind Indikatoren für das Fortbestehen der Bewegung, die sich in so vielem ändert. So steht Robespierre für die Kontinuität der Bewegung: wechselnde Positionen, aber identische Personen. Das galt auch für viele andere und schloss natürlich Fluktuation nicht aus, es gab viele Ab- und Zugänge. Auch eine Bewegungsorganisation wie die der Jakobiner war eine identische Organisation über die Gesamtzeit der Bewegung, bei starkem Wechsel von Zusammensetzung und Positionen.

Die Kontinuität einer Bewegung wird besser erkennbar, wenn man von der *einen* Gesamtbewegung ausgeht und nicht mit jeder Teilbewegung eine neue Bewegung beginnen lässt.

Identitätsbildung

Das „Wir“ grenzt ein und schließt aus. Ziele und Gegner fließen mit ein, aber Identität ist auch ein Zusammengehörigkeitsgefühl. Es waren Leitbegriffe wie Nation, Revolution oder Republik, die der Abgrenzung und Identitätsbildung dienten. Auch Leitwerte wie Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit gehörten zu diesem großen Dach kollektiver Identität. Ein Formbegriff Sozialer Bewegung („Wir als Soziale Bewegung“) stand noch nicht zur Verfügung.

Wer hat die Definitionsmacht und über welche Kriterien definiert sich die legitime Bewegung? Akteure der „Gegenrevolution“ gehörten nicht (mehr) dazu. Adel und Klerus standen generell unter Gegnerverdacht. Der König, diese schwankende Gestalt, wurde für viele durch eigenes Verhalten zum Gegner. Robespierre verstand sich auf die permanent fortschreitende Ausgrenzung (im Namen von „Tugend und Terror“), nicht auf Inklusion und Integration.

Es gab, gerade auch in der Aufbauphase, einige Mittel symbolischer Integration der Bewegung. Abzeichen, zum Beispiel die Kokarde, die an Kleidern oder Mützen getragen wurde, um zu zeigen, dass man sich zur Revolutionsbewegung rechnete. Kleidung, zum Beispiel statt der adligen Kniehosen, die langen Hosen für die Teilbewegung der Sansculotten oder die von ihnen getragene rote, „phrygische“, an die Kopfbedeckung freigelassener Sklaven erinnernde Mütze. Freiheitsbäume, um Freiheit und Revolution zu feiern. Auch unterschiedliche Namen für gruppengestützte Teilidentitäten, wie die Jakobiner, Montagnards, Enragés, Hébertisten, waren in Umlauf – sie zeigten die Ausdifferenzierung, aber nicht Grenze oder Ende der Bewegung. Das Sich-Duzen, das die Sansculotten in die Bewegung eingebracht hatten, diente der Identitätsbildung. Feste, Feiern, Lieder (Marseillaise, Ça ira), die politische Sprache, und nicht zuletzt, trotz der Kürze der Bewegungsphase, das Wachhalten kollektiver Erinnerungen wie der Sturm auf die Bastille oder die Föderationsfeste – das alles half einer Vergemeinschaftung als Soziale Bewegung. Dass es eine symbolische Pluralität repräsentierte, schloss die Einheit in der Vielfalt nicht aus.¹⁷

Identität ist nichts Feststehendes, sondern ein (nicht-linearer) Prozess. Am Anfang hatte die Großbewegung die Rahmenidentität einiger allgemeiner Ziele, Grundwerte und Symbole. Mit dem Fortschreiten der Bewegung, mit Abspaltung und Ausdifferenzierung entlang großer, kontroverser Entscheidungen, mit Zielverschiebung und Radikalisierung veränderte sich der Raum der Identität fortlaufend. Am schwierigsten war Identität unter den Bedingungen eines Bewegungsregimes aufrecht zu erhalten.

Feindbildung

Gegnerdefinition und Feindbildung hatten in der Französischen Revolution große Bedeutung. Es gab galoppierende Freund-Feind-Definitionen. Der Weg vom politischen Freund zum Feind wurde immer kürzer. „Gegenrevolution“ war die Kategorie, unter

¹⁷Vgl. u. a. Hunt 1989.

der viele, wechselnde Gegner eingeordnet werden konnten. Emigranten, aristokratische Konspiration, Verschwörung, Bestechung, Verrat und falsche Freunde überall. Verdacht, Gerücht, Verdächtigung verstärkten sich nach 1792 immer mehr. Die zwielichtige Rolle des Königs, die eindeutige Rolle der Emigranten, Bauernaufstände im Land, Dramatisierung durch die Alles-oder-Nichts-Fragen von Krieg – es gab einen irrationalen Überschuss, aber es gab auch Realitäts- und Rationalitätsstützen. Unsicherheits- und Bedrohungsängste, Zuschreibungen an Gegner und Feind waren nicht von vornherein abwegig.

In der Dialektik zwischen Gegnern, Verbündeten und Neutralen gab es eine starke Gegnerdynamik, wenig Verbündeten-Logik und – angesichts des geringen Stellenwerts von Wahlen – eine schwache Zuwendung zu Neutralen. Die Aufmerksamkeit für Exklusion war größer als die für Inklusion.

Bewegungsdynamik

Ich hatte Bewegungsdynamik als ein besonderes Merkmal der französischen Revolutionsbewegung schon hervorgehoben. Es war aber gleich etwas sehr Besonderes mit dieser Bewegungsdynamik. In Frankreich entstand eine ungewöhnliche revolutionäre Dynamik, wie es sie nicht in den 1848er Revolutionen gab, erst wieder während der bolschewistischen Revolution in Russland. Nicht zufällig hat sich Lenin in „Staat und Revolution“ positiv auf die Terreur-Phase der Französischen Revolution bezogen, die Zeit ab September 1793. Woher diese revolutionäre Dynamik am Ende des 18. Jahrhunderts? Einige Annäherungen:

Komplette Neuordnung. Alles war zu entscheiden, alles sollte neu sein. Diskontinuität als Vorsatz enthielt ein verstärktes Konfliktpotential. Es gab fünf Jahre lang keine wirklich funktionsfähige Regierung – eine Soziale Bewegung kann diese Lücke nicht schließen. Auch ein Parlament als ein von Bewegungsorganisationen gekaperter Versammlungsparlamentarismus nicht.

Der *Theriefaktor* verschärfte alle Unterschiede. Die im Ancien Régime aufstiegsblockierte Intelligenz befeuerte Begriffspolitik, Unterscheidung, Zuspitzung. Der Anteil politisch Handlungserfahrener unter den Revolutionären war gering.

Der *Richtigkeitsdogmatismus* kannte nur prinzipielle Feindschaft, „Irrtum“, Opportunismus, Abweichung, Verrat.

Die Erweiterung vom Werte- zum *Strategiekonflikt* vermehrte die Gelegenheit zu Kämpfen.

Die französische Revolutionsbewegung hat in der außerordentlich kurzen Zeit von fünf Jahren eine ungewöhnliche Dynamik entfaltet. Fast aus dem Stand, ohne eigentliche Wachstumsphase, war sie eine Großbewegung, die anfangs nahezu die gesamte Gesellschaft umfasste. Sie kannte keine Stabilisierungsphase, in der die Bewegung für sich und andere berechenbar gewesen wäre. Kämpfe innerhalb der Bewegung waren häufig ähnlich wichtig wie die externen Konflikte. Der Übergang in ein Bewegungsregime war eine Anschlussinnovation, die zum relativ schnellen Ende der Bewegung führte.

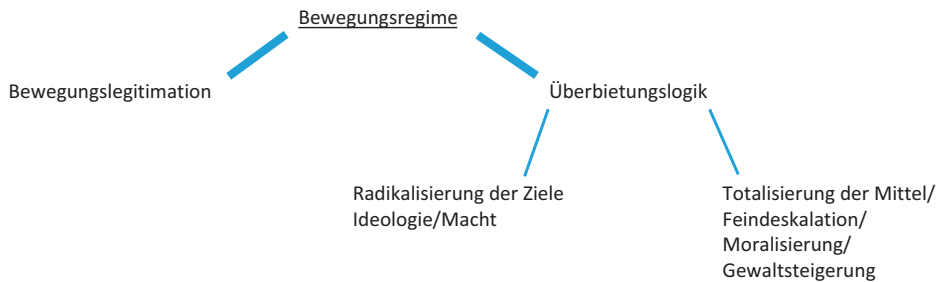


Abb. 13.1 Logik des Bewegungsregimes. (Quelle: eigene Darstellung)

Formierung eines Bewegungsregimes

Soziale Bewegung mit dem Anspruch, eine neue Ordnung zu schaffen und ein ganzes Land zu bestimmen, gerät bald an ihre inneren Grenzen. Sie kann dann die eigenartige Verbindung von Gesellschaft und Staat suchen, die hier Bewegungsregime genannt wird.

13.7 Bewegungsregime

System

Danton erklärte am 5. September 1793 im Konvent, es gehe darum, „die Revolution zu vollenden“.¹⁸ Der Weg dazu sei, sich auf die „unermessliche Masse der wahren Patrioten“, der Sansculotten, zu stützen und „diese Masse zu lenken“, gleichzeitig „jederzeit jede Maßnahme“ gegen die äußeren und inneren „Feinde“ zu ergreifen. Regieren bedeute in diesen Zeiten, „revolutionäre Maßnahmen“ gegen die Feinde zu ergreifen.

Bei Danton hieß es: „Die Revolution *vollenden*.“ Bei Barnave hatte die Parole der Konstitutionalisten im Juli 1791 geheißen: „Die Revolution *beenden*.“ In dem einen Verb zeigt sich der ganze Unterschied zwischen liberaler und radikaler Revolution. Und nur die radikalisierte Revolution steuerte auf ein Bewegungsregime zu, das aus der autonomen Bewegung hervorgegangen war, sich aber nun zum Staat verlagerte. Das Bewegungsregime brauchte immer weniger Bewegung, es verfügte mit Staats-, Justiz- und Polizeiapparat über gesteigerte, nun administrative Machtmittel. Die autonome Bewegung wurde zum Störfaktor. Danton hatte 1793 eine Subventionierung der Bürger-Beteiligung gefordert: die Entschädigung für Verdienstausschlag bei Teilnahme an Sektionsversammlungen. Der Staat sollte die Bürger dafür bezahlen, dass sie noch mitmachten und ein Bewegungsregime ohne autonom-begleitende Bewegung stützten.

Robespierre hat das im Dezember 1793 zu einer „Theorie der revolutionären Regierung“ verdichtet – sie sei ebenso neu wie die Revolution selbst und von der

¹⁸Zu diesen und den folgenden Redezitaten vgl. Fischer 1974.

politischen Theorie nicht vorgedacht. „Revolutionäre Regierung“, sagte er, *schafft* die Republik, „konstitutionelle Regierung“ *erhält* sie dann. Revolution sei „ein Krieg der Freiheit gegen ihre Feinde“. Die revolutionäre Regierung müsse „tätiger in ihrem Gang und freier in ihren Bewegungen sein“. Ihre Gefahren seien erheblich: „Je größer ihre Gewalt, je freier und schneller ihre Tätigkeit ist, desto mehr muss sie von der Redlichkeit geleitet werden. Fällt diese Macht in unreine und treulose Hände, so ist die Freiheit verloren (...)“. Der fortwährende Kampf gegen die „Gegenrevolution“, gegen die inneren und äußeren Feinde, sei ein „furchtbares Geschäft“. Schnelligkeit, Freiheit in der Wahl der Mittel, Härte gehören zu der „außerordentlichen Tätigkeit“ einer revolutionären Regierung, die sich auch „gegen alle Faktionen“ verteidigen müsse.

Dies waren Worte der innerstaatlichen Feinderklärung. Sie begründeten die Herrschaft des Ausnahmezustands, der eine Radikalisierung von Mitteln und Strategien umfasste. Durch revolutionäre Zentralisierung und Bürokratisierung war der Staat für eine Ausnahmesituation umzubauen. Wichtige Aufgabenfelder hießen: Waffen aufrüsten, Wirtschaft ankurbeln, Widerstände brechen. Vieles davon blieb Programm und hätte für seine Umsetzung viel Zeit und einen starken Staat gebraucht.

Soviel die Biographien einzelner erklären mögen, so sehr können sie sich in der historisch realisierten Weise nur unter den Bedingungen eines (hier: frühmodernen) Bewegungsregimes entfalten. Robespierre wäre sonst ein etwas schrulliger, wenn auch sehr intelligenter Provinz-Jurist geworden – auch dort hätte er seine traumatischen Verletzungen aus Kindheit und Jugendzeit als ein unglücklicher Einzelgänger bearbeiten können.

Es lohnt, über die Abläufe hinaus, die in Abb. 13. 1 skizziert werden, sich die innere Logik einer großen Sozialbewegung zu vergegenwärtigen. Sie kann – durch Anpassung, Schwäche, pluralistische Ideologie, Reformismus – zu einem Kompromiss mit der Gesellschaft führen. Sie kann aber auch ein Bewegungsregime hervorbringen.

Bewegungslegitimation

Bewegungen werden von einer Bewegungslegitimation begleitet, die in ihrer Zuspitzung auch für die Formierung eines Bewegungsregimes wirksam ist. „Entfesselung“ mag einfangen, was dafür in Betracht kommt: außeralltägliche Sozialformen, gesteigerte Wahrheitsansprüche und Selbstgewissheit, letzte Beseitigung von Ambivalenz und Zweifel:

Gutes Volk. Der Basismythos des immer guten und tugendhaften Volkes. Wenn das Volk nicht mit einer Stimme sprach, war das zwar nicht ein Kompass, aber „Volk“ blieb immer ein Alles-Legitimierer.

Neue Zeit (einschließlich neuer Zeitrechnung). Die neue Zeit begann in Frankreich genau am 22. September 1792 alter Zeit.

Neuer Mensch. Der neue Mensch ist der von jedem Eigennutz befreite, ausschließlich gemeinnutzorientierte Mensch.

Höheres Recht. Das Revolutionstribunal hatte zwar nicht viel mit Recht, aber mit dem letzten Wort zu tun, das die Revolution sprach.

All das hat es in Frankreich reichlich gegeben. Die Bewegung, die man Revolution nannte, legitimierte in besonderer Weise ein politisches System, das den Anspruch erhob, sie zum Ende, zur „Vollendung“ zu führen.

Überbietungslogik

Soziale Bewegung steht für Dynamik und Veränderung. Die Bewegung selbst muss in Bewegung bleiben. Stagnation, „Erstarrung“ oder Institutionalisierung sind Krisenzeichen für eine Bewegung. Mit Stillstand droht ein Ende der Bewegung.

Die Beweglichkeit der Ziele ist eine Dauereinladung für Interpretationskämpfe. Statische Momente wie verbindliche Programmatik oder „Beschlusslage“ sind Bewegungen fremd. „Anpassung“ ist ein immer mitlaufendes Verdachtsmoment. Die Kumulation von *zwei* Revolutionen in *einer* Bewegung, die für Frankreich nach 1789 charakteristisch war, drehte an der Überbietungsschraube.

Die Diskrepanz zwischen Zielen und Realität ist besonders groß. Die Dringlichkeit der Bewegung verwehrt schon eine entspannte Unterscheidung zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Zielen.

Auch die Mittel sind nicht tradiert und feststehend. Mittel und Strategien, besonders nah bei der Praxis liegend, sind auch besonders attraktiv für Überbietungslogik. Direkte können indirekte Aktionsformen überbieten.

Als Veränderungsakteure auf hoher Dringlichkeitsstufe unterliegen Bewegungen selbst permanenter Veränderung. Sie sind vor allem Suchbewegungen, mit so weit entfernten Zielen, dass Gradlinigkeit das von vornherein Ausgeschlossene ist.

In einer sehr heterogenen Bewegung, wie der französischen Revolutionsbewegung, gibt es nicht nur bewegungsinterne Bündnispolitik (z. B. zwischen Robespierre/Jakobinern und den Sansculotten), sondern auch Anreize für Überbietung.

Aus all diesen Gründen ist für Bewegungsakteure „Überbietungslogik“ nicht nur ein immer mitlaufender Konkurrenzmodus ihrer Führungsleute, sie ergibt sich auch aus inneren Antriebskräften von Sozialer Bewegung, die die Gesellschaft grundlegend verändern will. Radikalisierung der Ziele und Totalisierung der Mittel sind charakteristisch für „entfesselte“ Vorwärtsbewegungen.

Radikalisierung der Ziele

Ideologische lassen sich von machtpolitischen Zielen unterscheiden. Beispielsweise kann es ein Machtziel sein, Alleinherrschaft im Interesse einer nicht verwässerten Revolution durchzusetzen. Die Radikalisierung ideologischer Ziele, die eine Totalisierung der Mittel nach sich zieht, kann sich auf neue oder radikalisierte Werte, Institutionen, Politikinhalte beziehen. Je wirklichkeitsferner und utopischer die Ziele, desto radikaler die Mittel, wenn der Traum in Wirklichkeit überführt werden soll. In Frankreich gab es beides: Radikalisierung ideologischer und machtpolitischer Ziele.

Ideologische Radikalisierung: Die ideologische Radikalisierung ging nach links, von Anfang an. Die schon 1789 auftauchende „Linke“ selbst wurde immer radikaler.

Die vormalige „Mitte“ wurde nach jeder Wahl zur „Rechten“. Linksverschiebung und Polarisierung waren der Hintergrund für das Drehen an der ideologischen Spirale.

„Links“: ja. Gleichheit als Kennwert der Linken: ja. Aber was heißt dann „mehr Gleichheit“? Rechtliche und politische Gleichheit waren schon erkämpft. Was aber ist Links in Sozial- und vor allem in Wirtschaftsfragen? Die Überbietungslogik aktiver Minderheiten ging in Richtung sozio-ökonomischer Gleichheit. So die sozial-revolutionären Hébertisten, aber auch Marat, der eine Diktatur mit egalitären Zielen für notwendig hielt. Man musste hier nicht selbst nach vorne preschen und konnte doch Teil der vorwärts treibenden Linkskonkurrenz werden. Linksradikalismus als „Kinderkrankheit“ der Revolution – diese Formulierung Lenins hätte auch Robespierre einfallen können. Gegen Linksradikalismus (Enragés, Hébertisten) und Rechtsopportunismus (Girondisten, Dantonisten) beanspruchte die revolutionäre Regierung, das Interesse des Volkes zu verteidigen. So entstand ein radikalisierte Zentrismus, nicht weniger blutig als der Radikalismus selbst. Dies war der Zentrismus eines Robespierre, der ideologisch noch radikaleren Teilbewegungen das Wasser abgraben und gleichzeitig den Radikalismus gegen den Opportunismus verteidigen und vorantreiben wollte.

Machtpolitische Radikalisierung: Die Revolution war umkämpft, von sichtbaren und unsichtbaren Feinden, von Verrätern und Opportunisten. Krieg, Aufstand, Gegenrevolution von oben (König) und unten (Vendée) umzingelten die Revolutionäre. Machtverlust konnte das Ende der Revolution bedeuten. „Das Vaterland in Gefahr“ hieß auch: Die Revolution, die Bewegung ist in Gefahr.

In vielem war Robespierre ein Phantast. Machtpolitisch handelte er häufig als Realist. Es gibt eine Reihe von Belegen für das – kurz- bis mittelfristig – machstrategische Denken von Robespierre. Einige Beispiele: Die Organisation einer Mehrheit für den Rotationsbeschluss 1791 durch ein Links/Rechts-Bündnis, bei dem Royalisten und Linke gegen die Mitte stimmten, die für eine konstitutionelle Monarchie kämpfte. Der Ausbau der Jakobiner zu einer nationsweiten Bewegungsorganisation in der Zeit seiner eigenen Rotation 1791/92. Die Positionierung *gegen* den Krieg, am 2. Januar 1792 im Jakobinerklub, mit einer elaborierten Stufentheorie der Revolution, bei der der zweite Schritt, die klein- und subbürgerliche Revolution, nicht gelingen konnte, wenn die (groß)bürgerliche Revolution noch nicht gesichert war. Und so weiter.

Und die Alleinherrschaft Robespierres? Sie muss nicht seine Absicht gewesen sein. Er hatte Anhänger, aber keine feste Gruppierung oder Clique hinter sich. Paradoxerweise war er Stratege, aber kein habituell-instinktiver Machtpolitiker. In vielem blieb er a-politisch. Regieren war nicht seine Stärke. Bei allem Gemeinschaftsreden war er ein Einzelkämpfer. Monopolisierung politischer Macht und Herrschaft war sein Ziel – um das Gute, als erster Moralist im Staate, zu retten.

Totalisierung der Mittel

Dabei ging es um Mittel einer frühmodernen Bewegung unter den Bedingungen einer vorindustriellen Revolution. Vorindustriell bedeutet hier: noch ohne moderne Transport-,

Informations- und Kommunikationsmittel, ohne Großorganisationen und mit einem vergleichsweise schwachen Staat. Der Staatsapparat war, verglichen mit später, minimalistisch, die Steuerungsmittel blieben rudimentär. Massenorganisationen mit der Fähigkeit zur Steuerung von Massenmobilisierung (wie etwa Massendemonstrationen) waren noch nicht erfunden. Mobilisierung lief am Anfang vor allem über frühe, aber schwache „Organisation“, in Paris über die diversen Klubs und Einrichtungen der Kommunalpolitik. Das früheste europäische Beispiel einer zentral die Mobilisierung steuernden Bewegungsorganisation waren die Jakobiner. Aber worin bestand ihr Vorsprung vor anderen? In der Zahl der am Ende flächendeckenden „Tochtergesellschaften“ und darin, dass sie ein „Korrespondenzsystem“ aufbauten, durch das sie in Paris gehaltene Reden oder verabschiedete Resolutionen an die lokalen Niederlassungen im ganzen Land verschickten.

Was sich 1793/94 zu entwickeln begann, war ein Bewegungsregime mit den Mitteln und in den Grenzen des 18. Jahrhunderts. Drei typische Mittel unter Bedingungen vorindustrieller, frühmoderner Gesellschaft lassen sich hervorheben: Feindeskalation, Moralisierung, Gewaltspirale.

Feindeskalation

Die Zahl der Feinde vermehrte sich rasant. Am Ende konnte jeder Feind sein. Erst bezog sich die Feinderklärung auf bestimmte Kategorien, zum Beispiel den Adel. Im Bewegungsregime kam es zur Ausweitung des Freund-Feind-Denkens auf Aktive der Bewegung selbst. Es wurde gesagt: „Die Revolution frisst ihre Kinder.“ Die Eskalation nahm einen Weg von außen nach innen.

Man kam aus einer Gesellschaft, wo „Feind“ ein noch mit allen Mitteln zu bekämpfender Feind, nicht etwas zwischen Gegner und Feind Changierendes war. Es gab noch keine politische Zivilisierung durch legitime Opposition oder Parteienkonkurrenz. Feinderklärungen hatten Folgen, Gewalt war die konsequenteste unter ihnen. Die Feindeskalation führte auch dazu, dass viele getötet wurden, ohne einer Feindkategorie (z. B. Adel, eidverweigernder Klerus) zu entsprechen.

Moralisierung

Die moralische Aufladung von Feinderklärungen kann man „Moralisierung“ nennen. Dabei wird Moral zum Kampfmittel. Moral als erster Maßstab von Politik führt weg von rationalen Wert- und Sachfragen, sie schafft in der Revolution das breite Fundament einer unendlichen Kette von Verdächtigung, Einschüchterung, Denunziation und politischer Kriminalisierung. „Tugend“ wurde ein Zentralbegriff, Maßstab und Kriterium für politische Korrektheit. Macht hatte, wer über Tugend bestimmen konnte. Es gab ein breites Vokabular: „Verräter“, „Bestechung“, „Verschwörung“, „Intrige“.

Robespierre, typischerweise „der Unbestechliche“ genannt, hatte sich in der Theorie bedient, bei Rousseaus anspruchsvollem Tugendbegriff. Nur das tugendhafte Volk war fähig, dem Gemeinschaftsinteresse zu folgen. Alle anderen verfolgten

Partikularinteressen, die als Eigen- und Sonderinteressen verfemt waren, als „Faktion“ verfolgt wurden.

Das gerade erfundene Links/Rechts-Schema diente eigentlich der Politisierung von Differenz, ausweislich von Wert- und Sachfragen, nicht der Moralisierung. Dieses moderne, inhaltliche Orientierungsschema wurde aber schnell von Moralisierung überzogen: Rechts war die verwerfliche Seite. Wehe dem, der dort saß.

Auch Moralisierung war noch eng mit religiös geprägten Zeiten verbunden. Selbst wo sie post-religiös daherkam, verwies sie noch auf Religionskämpfe. Robespierre schuf mit seiner selbst konstruierten Religion des „Höchsten Wesens“ eine religiöse Stützungsaktion für den Tugendterror. Nun aber war Moral ein Mittel von Machtgewinnung und Machterhaltung.

Es war ein moralisches Zeitalter. Die Revolutionäre waren Kinder der Aufklärung, fühlten eine moralische Überlegenheit über frühere Jahrhunderte. Sie verständigten sich über Werte (*Liberté. Égalité. Fraternité.*) und machten erstmals kollektive Erfahrungen, in welchem Maße man sich darüber zerstreiten kann. Sie verbanden, in klassischer Tradition, Republik mit Tugend, und fanden auch darin – sozial nicht stabilisiert – eine Streitquelle erster Güte. Sie formten aus Werten Menschen- und Bürgerrechte, aber die Aufklärung hatte, gerade in Frankreich, aus politischem Erfahrungsmangel noch keinen überzeugenden Weg zu „passenden“ politischen Institutionen gefunden.

Gewaltsteigerung

Die Revolution war bis ins Jahr 1792 hinein weitgehend gewaltfrei verlaufen. Die Kriegsdebatte verknüpfte die Revolution mit der Frage äußerer Gewalt. Von den Revolutionären (Brissotisten/Girondisten) her gesehen, sollte der Krieg gegen die „alten Despoten“ einer Sicherung, Ausweitung und Intensivierung der Revolution dienen. Die Niederlagenserie der alten, königlichen Armee und wachsendes Misstrauen gegen König, mit dem Hof kooperierende, zum Teil bestochene Abgeordnete und Angehörige des Adels mobilisierten die Gewalt auf den Straßen von Paris. Die Sansculotten trugen eine Kombination geplanter und spontaner Gewalt auf die Straße, im Sommer 1792 in die Schlossanlagen, im September in die Gefängnisse und später wieder auf die Straße zur gewaltandrohenden Erzwingung von Parlamentshandeln. Die parlamentarische und die exekutive Gewalt waren teils reaktiv, teils kanalisierend.

Revolutionierung des Krieges gehörte zur Totalisierung der Mittel. Sie wirkte auf die Radikalisierung der Bewegung zurück. Gewalt wanderte in den Alltag ein. Sie wurde zu einem ganz normalen Bestandteil der Revolution. Militärische Gewalt nach außen durch Kriegführung der Revolutionäre, die gleichzeitig nach innen die Intensivierung der Revolution bewirkte.

Es kam zu einer Überlagerung von Revolution und Krieg. Die Revolutionsbewegung wurde in einen Krieg hineingezogen, dessen erste Idee auf Revolutionsgegner verweist (die adligen Emigranten in Koblenz), in den dann aber alle verwickelt wurden. Krieg entwickelte sich zu einer Dimension der Revolution. Es war kein traditioneller,

sondern ein bewegungsrevolutionär aufgeladener Krieg. In sehr weitem Verständnis konnte die Revolutionsarmee als „militärischer Arm“ der Revolutionsbewegung verstanden werden. Krieg und Bürgerkrieg, innerer und äußerer Feind, Angriff und Verteidigung, Ausbreitung und Sicherung der Revolution, Überlagerung revolutionärer und nationalistischer Impulse – Orientierungsmarken der Revolution waren, schwer entwirrbar, in den Kriegsprozess verwoben. Es gab erhebliche Politisierungseffekte in einer Armee, die zum bewaffneten Träger des revolutionären Geistes wurde und Gewalt qua Institution als Teil der Revolution legitimierte.¹⁹

Es gab noch keine Lager und keine Tötungsindustrie für Massen von Menschen. Aber die Guillotine war früher Vorbote der Industrialisierung eines staatsorganisierten Mordens. Sie ermöglichte Terror weitgehend ohne, aber für das Volk! Danton hatte im März 1793 den Abgeordneten des Konvents in revolutionärer Dialektik zugerufen: „Seid schrecklich, seid Volk, und Ihr werdet das Volk retten.“

Mangel an konkret umrissenen Gestaltungszielen trug zum Selbstlauf der Gewaltsteigerung bei. Wozu eigentlich wurde so viel Gewalt eingesetzt wie in der Französischen Revolution? Es waren die unersättlichen Zwecke von Tugend- und Machtsteigerung. Ohne Anbindung an konkrete Gestaltungsziele einer neuen Gesellschaft blieben auch sie freischwebend. Immer unklarer wurde, welche inhaltliche Position die durch Gewalt gesteigerte Macht wirklich stützte.

Ich spreche mit Bedacht von „Bewegungsregime“: mit Sozialer Bewegung als Ursprungs- und Referenzgröße. Es war insgesamt noch kein totalitäres System, wie man den Begriff im 20. Jahrhundert entwickelte. Es gab noch keine moderne Ideologie: mit Geschlossenheit, operativer Verbindlichkeit, Festschreibung von Feindbildern, einem Bauplan zukünftiger Gesellschaft, säkularisiert, systematisiert, verwissenschaftlicht. Partei war noch nicht erfunden, Massenorganisation blieb rudimentär. Geheimpolizei zeigte Ansätze in den Überwachungsausschüssen. An ein staatliches Kontrollmonopol der Massenkommunikationsmittel war noch nicht zu denken. Wirtschaftskontrolle war meilenweit von zentraler Steuerung entfernt. Politische Herrschaftsmonopolisierung und Gewalteskalation zeigten sich in frühmodern möglichen Merkmalsausprägungen.

¹⁹Forrest 1996 hat das Zusammenwirken verschiedener Komponenten bei der *Schaffung* einer Revolutionsarmee treffend zusammengefasst:

Revolutionäre Motivation, Elan und Überzeugung (besonders der Freiwilligen, aber auch neuer Führungskräfte).

Politisch-militärische Aufstiegs-, Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten (z. B. auch weitgehende Interventionen von „Volksvertretern in Mission“ bzw. parlamentarischen Kriegskommissaren oder die von ihren Mannschaften gewählten unteren Offiziere).

Strategische und taktische Innovationen (angepasst an Möglichkeiten einer aktiven, eigenmotivierten Massenarmee).

Aktive Politisierung von unten und oben.

Erst der technische Fortschritt ermöglichte totalitäre Systeme *sans phrase*. Das vorindustrielle Bewegungsregime verfügte nur über begrenzte Reichweite von Steuerung und Kontrolle. Aber es enthielt totalitäres Potential.

Das *totalitäre Potential* bestand schon hier, lange vor der Erweiterung technischer Möglichkeiten, in einer zeitgemäßen Monopolisierung/Zentralisierung politischer Herrschaft, einem Gewalt- und Terrorsystem und einer ideologischen Legitimierung noch vor der Ausbildung totalitärer Ideologie. Leitbild künftiger Entwicklung (Gesellschaft von Kleineigentümern), Feindbild, Menschenbild liefen mit, vor allem aber diente Moralisierung als Ideologieersatz. Die Verbindung eines politischen Herrschafts- und Gewaltmonopols mit einem Monopol der Definition und Sanktion politischer Moral schuf, auch unter vorindustriellen Bedingungen, eine hochexplosive Mischung mit totalitärem Potential.

Nicht zuletzt zeigte sich eine *totalitäre Orientierung*, die diese Strukturen hervorbrachte, ohne in ihnen zu einem Ende zu kommen. Die innere Dynamik einer großen, vom Anspruch her systemschaffenden Bewegung war die Triebkraft, die aus sich heraus keine Begrenzung fand. Sie wurde vorangetrieben durch die innere Dialektik zwischen einer Radikalisierung von Zielen und einer Totalisierung von Mitteln. Immer radikalere Ziele erforderten zur Durchsetzung immer totalere Mittel. Dass dabei die Macht-Ziele und die Terror-Mittel im Zweifel am stärksten waren, zerreißt den Schleier der vielen schönen Worte, der bis zuletzt über das Bewegungsregime gelegt wurde.²⁰

Phasen

Die Chronologie einiger Abläufe kann eine Systematisierung als Bewegungsregime historisch konkretisieren.

Vorlaufphase (Mitte bis Ende 1792)

Die Totalisierung der Mittel, die zum Bewegungsregime führte, nahm seit dem Sommer 1792 Fahrt auf. Es ging um Sicherung und Forcierung der Revolution. Kriegserklärung der Nationalversammlung gegenüber Österreich, Kampf gegen konterrevolutionäre Kräfte im Inland (z. B. Eid verweigernde Priester, Bauernrevolte, Verschwörung), Verschleiß des Restvertrauens in den König (z. B. Entlassung girondistischer Minister, auswärtige Unterstützung durch das gegenrevolutionäre Manifest des Herzogs von Braunschweig, Kriegsniederlagen in Serie), dazu die wirtschaftliche Misere – all dies rief zum ersten Mal die Teilbewegung der Sansculotten mit eigenständigen Aktionen auf den Plan. Mit dem Vaterland waren die Revolution und die Revolutionsbewegung in Gefahr. Die Sansculotten, Vertreter des revolutionären Pariser Kleinbürgertums, griffen ein, weil Führung und Richtung in der Gesamtkrise nicht erkennbar waren.

²⁰Zum Konzept totalitärer Bewegung vgl. auch Arendt 1958 und Raschke 1988.

Sie radikalisierten die Ziele und Mittel – blieben aber von der Responsivität der Abgeordneten abhängig.

Die Feinde waren noch die der ersten Revolutionsphase, antirevolutionärer Adel und Klerus sowie der König, dem nicht mehr über den Weg zu trauen war. Die Steigerung von Mobilisierung musste auf Ressourcen zurückgreifen, die dem *menu peuple*, den „kleinen Leuten“, zur Verfügung standen. Wie der erste Besuch in den Tuileries (Juni 1792) zeigte, war die bloße Demonstration – und sei es mit Piken – nicht mehr genug. Die Unterstützung durch die Pariser Sektionen (bis auf eine forderten die 48 Sektionen die Absetzung des Königs) und der Föderierten, die aus ganz Frankreich in Paris zusammengeströmt waren, führten am 10. August zum gewaltsamen, aber erfolgreichen Tuileriensturm. Er markiert faktisch das definitive Ende der Monarchie, den Beginn einer Revolutionsregierung (zunächst in der überaus schwachen Form des „Provisorischen Vollzugsrats“) und eines Versammlungsparlamentarismus, wie er für den Konvent charakteristisch wurde. Begleitet wurden diese verfassungspolitischen Neuerungen von einer Explosion der Gewalt, wie es sie zuvor in der Französischen Revolution nicht gegeben hatte. In den September-Massakern sollten die „alten“ Feinde getroffen werden – tatsächlich aber waren 67 % der ermordeten Gefängnisinsassen normale, unpolitische Häftlinge. Die Schleuse der Gewalt war geöffnet. Zwar hatte man im April 1792 erstmals die Guillotine bei einer Hinrichtung angewandt, aber das Gewaltrepertoire verbreiterte sich, neben die kontrollierte war die unkontrollierte Gewalt des Tötens getreten, neben den Krieg Vorboten eines Bürgerkriegs.

Die Linksjakobiner hatten das Volk der direkten, gewaltsamen Aktion ermuntert, mit den Gräueln der Septembermorde wurden zunächst auch sie geschwächt (und die volkskritischen Girondisten gestärkt). Wichtig hier: Es blieben Wechselwirkungen innerhalb einer komplexen Sozialbewegung, die sich auf den Weg zu einem Bewegungsregime gemacht hatte. Wer trug (Mit-)Verantwortung für die Septembermassaker – Robespierre, Danton, Jakobiner, Cordeliers, die Sektionen? Es folgte eine mit viel Taktik geführte Debatte über die Positionierung zur Feind- und vor allem zur Gewaltfrage, immer auf dem Hintergrund der Machtverhältnisse zwischen Bewegungsorganisationen und Bewegungsführern (Danton vs. Robespierre).

Vorlauf- und Übergangsphase sind schwierig abzugrenzen. Die Revolution kippte mit den Angriffen auf den König Juli/August 1792 und den anschließenden Septembermorden. Die kritische Phase begann mit dem Konvent, der allerdings noch ohne die Eindrücke einer zur Gewalt umschlagenden Revolution gewählt wurde. Auch der dramatische Schrumpfungsprozess der Revolutionsbewegung begann im Herbst 1792. Es wuchs die Angst der stärksten Parlamentsgruppierung, der gemäßigt orientierten Girondisten, vor der entfesselten Gewalt und den Gefahren direkter Volksherrschaft.

Übergangsphase (Januar–Juni 1793)

Das Bewegungsregime entstand nicht aus der Theorie, sondern in Prozessen, in denen Bewegungsakteure versuchten, die situativen Herausforderungen zu bestehen. Auf der

Tagesordnung stand der Kampf um die bedrohte Revolution. Von außen durch Krieg, von innen durch Bürgerkrieg und Versorgungskrise, politisch durch zunehmende Polarisierung, forciert durch gegenrevolutionäre Aktivitäten und Kämpfe innerhalb einer schrumpfenden und sich heterogenisierenden Bewegung.

Die Niederlage des Revolutionsgenerals Dumouriez, der gescheiterte Versuch, mit seinen Truppen einen Putsch gegen die Pariser Revolutionsregierung zu organisieren, und die Flucht zum österreichischen Feind, zusammen mit der seit dem Vendée-Aufstand wachsenden Gegenrevolution, verdichteten sich zu einem Bedrohungsszenario, dem sich der Konvent entgegenstellte. Aushebung von Freiwilligen für die Revolutionsarmee, Institutionalisierung des revolutionären Staatsapparats (Wohlfahrts- und Sicherheitsausschuss), Systematisierung der Repression (u. a. Einrichtung eines außerordentlichen Revolutionsgerichts, Bildung von Überwachungsausschüssen). „Schlagen wir den Feind, diskutieren können wir danach“ rief Danton den Abgeordneten am 10. März 1793 zu, und er meinte immer einen Verbund innerer und äußerer Feinde.

Über Wochen gab es ein Wechselspiel von sozialen und politischen Forderungen aus den Sektionen, schroffe Ablehnung der Girondisten (bis hin zu Brissots Forderungen, die Jakobinerklubs zu schließen und die Kommune aufzulösen) und halbe Konzessionen seitens der Montagne. Die Girondisten kämpften gegen einen Aufstand der Sansculotten, die Montagne wollte ihnen durch Kompromisse den Wind aus den Segeln nehmen. Am Ende setzte sich die Gewalt von Nationalgarde und Militanten aus den Sektionen durch.

Die Girondisten suchten Gegengewichte zur Dominanz des Pariser Radikalismus aus dem Land heraus, vor allem aus den großen Städten, die es ja neben Paris auch noch gab. Das konnte man eine Zeit lang als Kämpfe innerhalb einer schrumpfenden, aber immer noch größeren Bewegung verstehen. Die Zäsur war die Ende Mai, Anfang Juni 1793 einsetzende Eliminierung girondistischer Abgeordneter und der darin sichtbare Machtanspruch von Kommune und Straße gegenüber dem Parlament. Es gab, zumal aus der Perspektive Pariser Sansculotten, an sich plausible Gründe für schroffe Ablehnung. Positionen in der Königs-, Kriegs- und Versorgungsfrage machten Girondisten zur Zielscheibe von Kritik, deren Eingriffe in die radikale Pariser Kommunalpolitik eskalierten den Konflikt. Der Verfassungs- und Tabubruch bestand darin, dass bewaffnete Nationalgardisten den Konvent nötigten, girondistische Abgeordnete und Minister zu verhaften – und das Parlament folgte.

Danach war alles angetrieben durch die nicht mehr zur Ruhe kommende Verdächtigungs- und Gewaltspirale, die – bei schwächer werdender Basis – zum Regimecharakter der Bewegung führte. Neben realen Gefahren wirkte dabei auch ein dramatisierendes Spiel mit Gefahren und rhetorischen Zuspitzungen, die anfangs stärker nach draußen gemeint waren, aber immer mehr ins Innere der Bewegung griffen. Die Verbreiterung zum Regime war faktisch die Reduzierung der Bewegung durch Radikalisierung. Dabei traten neue Gruppierungen nach vorne. Kleinbürger und Unterschichten waren erst politisch ausgeschlossen (im Verfassungsprozess nach 1789 galten

sie als „Passivbürger“), wurden dann durch die Revolution politisiert, um nach 1792 erfolgreich vor allem mit Mitteln direkter Aktion und der Gewalt zu sein.

Beginn des Bewegungsregimes (Juni 1793–Juli 1794)

Es war nur eine kurze Lebenszeit des revolutionären Bewegungsregimes (1793/94), die mit dem gewaltsamen Machtwechsel – dem organisierten Aufstand der Pariser Sansculotten sowie dem Ausschluss der Girondisten aus dem Konvent und deren Verhaftung – im Juni 1793 begann, aber die Umrisse waren erkennbar. Die oben skizzierte Logik des Bewegungsregimes fand zu historischen Ausformungen. Terroristische Gewalt, politisches Herrschaftsmonopol, ideologische Legitimation waren die Bausteine.

Gewalt- und Terrorsystem. Nachdem die Verfassung verabschiedet war, ging es um die Selbstbehauptung der Revolution gegenüber äußeren und inneren „Feinden der Freiheit“, nicht zuletzt aber um die soziale Frage, am unmittelbarsten erfahrbar in der Explosion von Lebensmittelpreisen.

Dabei kam es zur Durchkreuzung und Überlagerung von vier Problemfeldern. Auf jedem gab es unterschiedliche „Feinde“ und Gründe für Gewalt bzw. „Terror“:

- Revolutionskrieg gegen das alte Europa mit zum Teil schweren Niederlagen. Zusätzliche Mobilisierung und Effektivierung des Kampfes gegen den „äußeren Feind“, die alten Dynastien. Am 23. August 1793 beschloss man eine *levée en masse* – die Mobilisierung eines revolutionären Militärs durch Einführung der allgemeinen Wehrpflicht. Eine nach außen gerichtete revolutionäre Gewalt, die von den Pariser Sansculotten gefordert worden war und für die vor allem die sozialrevolutionären Enragés um Roux agitiert hatten.
- Bürgerkrieg und gegenrevolutionärer Aufstand der Provinz. Beginnend in der Vendée, erweitert in der flächendeckenden, auch von den Girondisten und Royalisten im Land gestützten „Föderalistenrevolte“ im Sommer 1793. Im Juni 1793 befanden sich 60 von 80 Departements im Aufstand. Gegen den „inneren Feind“ wurde die Revolution, von Paris gesteuert, aggressiv und mit hoher Gewaltintensität verteidigt.
- Sozialprotest Pariser Sansculotten und ihrer Verbündeten (z. B. Roux, Hébert), der die Dringlichkeit der sozialen Frage verband mit Forderungen nach Gewalt gegen Feinde der Revolution, denen durch Aufstände gegen den Konvent Nachdruck verliehen werden sollte. „Die Freiheit ist nur ein leerer Wahn, solange eine Klasse die andere ungestraft verhungern lassen kann“ – rief Jacques Roux den Abgeordneten mit dem „Manifest der Enragés“ am 25. Juni 1793 zu. Börsenspekulanten, Hamsterer, „Händleraristokratie“ („schrecklicher als die Adels- und Priesteraristokratie“) müssen bis auf den Tod bekämpft werden. „Seit vier Jahren haben allein die Reichen von den Vorteilen der Revolution profitiert.“ Der Konvent antwortete mit Maßnahmen sozialer Gesetzgebung zugunsten unterer Sozialschichten und mit der geforderten Terreur. Die *armées révolutionnaires* entstanden nach dem Aufstand der Pariser Sansculotten im September 1793, im Zusammenhang mit der offiziellen Erklärung der Terreur, als revolutionäre Kampftruppen zur Bekämpfung der Konterrevolution. Sie

waren, neben Cordeliers-Klub und Sektionen, die Machtbasis der seit dem Herbst im außerparlamentarischen Paris dominierenden sozialrevolutionären Hébertisten. Man konnte sie deren „bewaffneten Arm“ nennen.²¹

- Mit diesen drei Problemfeldern vermischte sich – für die Beteiligten schwer unterscheidbar – der Kampf zwischen Führern und Tendenzen der Revolutionsbewegung um Dominanz und Monopolisierung politischer Herrschaft. Auch aus diesem Grund kam es zu Systematisierung und Verschärfung der Repression gegenüber dem „inneren Feind“ in Paris. Hier verschob sich das Feindbild stärker zu Führern und Faktionen, von denen sich immer weniger, am Ende nur noch Robespierre bedroht fühlte.

Die Vielfalt der Handlungsfelder förderte die Generalisierung des Feindbildes und erleichterte so die Ausweitung einer Schreckensherrschaft. „Despotismus der Freiheit“, diese neue, mit der alten Herrschaft verbundene Dialektik hatte Marat schon am 6. April 1793 gefordert. Robespierre sprach vom „Despotismus der Freiheit gegen die Tyrannei“. Solche übergreifende Formel verwischte die Unterschiede, Motive und Begründungen im Einzelnen.

Am 17. September 1793, als Reaktion auf die Besetzung des Konvents durch Pariser Sansculotten am 5. September, beschlossen die Abgeordneten das „Gesetz über die Verdächtigen“. Danach konnten Überwachungsausschüsse in ihrem Amtsbereich Listen von „Verdächtigen“ anfertigen, gegen diese Verhaftungsbefehle ausstellen und sie damit zwecks Verurteilung vor Revolutionstribunale bringen. „Verdächtiger“ konnte man werden, wenn man durch Ansichten oder Haltung als „Feind der Freiheit“ definiert wurde. Willkür und Denunziantentum waren damit Tür und Tor geöffnet.

Unterscheidet man Morden mit struktureller (Adel, Klerus), ideologischer (Rechte oder Linke), moralischer (Verräter) Begründung, dann nahm die politisch-moralische Begründung zu, das heißt auch: das politisch-selektive gegenüber dem – als Begriff grausam wie die Sache selbst – kategorialen Morden.

Am 27. Juli ließ sich Robespierre in den Wohlfahrtsausschuss wählen. Seine Herrschaftsambitionen waren also untrennbar mit der Terreur verbunden. Noch deutlicher wird sein politisch-herrschaftliches Eigeninteresse durch die Phase der Grande Terreur, die mit dem Gesetz vom 10. Juni 1794 eingeleitet wurde. Danach konnte gegen „Feinde des Volkes“ die Todesstrafe ausgesprochen werden. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, als Krieg und Bürgerkrieg weitgehend ausgestanden und der Pariser Sozialprotest mit den begleitenden Terrorforderungen an Virulenz verloren hatte. So wurde das überschießende, auf Herrschaftssicherung bezogene Moment noch einmal besonders deutlich. Die in sich drehende Gewaltspirale zeigte sich auch in der Beliebigkeit terroristischer Gewalt.²²

²¹So Kruse 2015, S. 219.

²²Die Zahl der Hinrichtungen eskalierte vom November 1793 an. „84 % der Hingerichteten gehörten (...) dem Dritten Stand im weitesten Sinne an.“ Vielfach waren politische (Aufstände) oder wirtschaftliche (Maximum) Krisen der Hintergrund. „Einen direkten ideologischen Charakter erhielt der Terror (...) in seiner letzten Phase. In den letzten sieben Wochen des Regimes (...) wurden über 2.500 Menschen guillotiniert, während weder von politischer noch von wirtschaftlicher Not geredet werden konnte.“ Schulin 2013, S. 228 f.

Bewegungsakteure wie Danton oder Desmoulins, die das System der Terreur mit auf den Weg gebracht hatten und von seiner Notwendigkeit zur Rettung der Revolution gegen äußere und innere Feinde überzeugt waren, konnten in der nach oben offenen Gewaltspirale keinen Sinn mehr erkennen, sie sträubten sich gegen Gewalt und Schrecken als normale, alltägliche Mittel. Das ihnen angeheftete Etikett der *indulgents* (Nachsichtigen) markierte die erste Stufe auf dem Weg zum Schafott.

Politische Justiz und Terror waren sicherlich auch eine Antwort auf Krieg und Bürgerkrieg, sie waren zentrale Forderungen der sozialrevolutionären Führer und der Pariser Sansculotten, aber ebenso zeigten sie den Selbstlauf einer Gewaltspirale im Bewegungsregime, der anders erklärt werden muss, weil er sich nach äußerer und innerer Beruhigung fortsetzte, ja an Drehzahl zunahm. Die größte Zahl der Dekrete, die Robespierre als faktischer Leiter des Wohlfahrtsausschusses unterschrieb, bezog sich auf die Kategorie „Verhaftungen“.²³

Monopolisierung/Zentralisierung politischer Herrschaft. Monopolisierung politischer Herrschaft gehört zu einem Bewegungsregime dazu. Sie entwickelte sich während der Französischen Revolution aus der Gewalt- und Terrorschneise heraus, seit 1792 immer auch mit Krieg verflochten. Ein Parteimonopol konnte es zu der Zeit noch nicht sein. Auch der Jakobinerklub war noch eine zu große Einheit. Ende Mai, Anfang Juni 1793 erzwangen die Sansculotten die Eliminierung der Girondisten aus dem Konvent, sie wurden im Oktober hingerichtet. Dies war eine revolutionäre Teilelite. Marat, ein wirkungsmächtiger Einzelsprecher, wurde im Juli 1793 – sozusagen privat – durch Charlotte Corday umgebracht. Der Konvent schrumpfte kontinuierlich, durch Terror oder Schrecken. Viele blieben zu Hause oder lebten in Verstecken. Die Ausscheidungs- und Endkämpfe innerhalb und zwischen den verbleibenden Bewegungsorganisationen gewannen an Fahrt. Es war eine Linie von der Ausschaltung der Girondisten bis zur Alleinherrschaft Robespierres. Robespierre hatte – Strategie, der er auch war – bei seiner Ausschaltungspolitik zuerst und vor allem die Führer im Blick. Im März 1794 wurden Hébert und die Hébertisten hingerichtet, im April Danton und die Dantonisten. Mit Danton wurde die wichtigste potentielle Alternative zu Robespierre beseitigt. Damit war der Weg zur Diktatur Robespierres frei. Für ihn war das der mittlere Weg zwischen links-revolutionären und rechts-opportunistischen Bewegungsteilen. Es war die Diktatur eines revolutionären Zentrismus.

²³ „Anklagen, Säubern und die Verfolgung der Konterrevolutionäre hat Maximilien schon immer zu seinen Aufgaben gerechnet, durch seine Wahl in den Ausschuß hat sich daran nichts geändert.“ Gallo 2007, S. 206. Insgesamt hat er nur wenige der vielen Dekrete des Wohlfahrtsausschusses unterschrieben – regiert haben andere. Er war „das ideologische Aushängeschild für die politischen Praktiker im Ausschuß“. Vgl. Schulin 2013, S. 235.

Die größte Gefahr für das politische Herrschaftsmonopol Robespierres bestand 1793/94 in der revolutionären Linken. Wie begegnete er ihr? Aufnahme einzelner Forderungen, symbolische Nähe, Eliminierung ihrer sprechfähigen, radikalisierenden Führer wie Roux und Hébert sowie Zerstörung ihrer bewegungsorganisatorischen Basis, des Klubs der Cordeliers – so etwa sah seine Strategie aus.

Das sozialrevolutionäre Potential, die Pariser Sansculotten, kamen im bewegungs-internen Machtkampf nicht mehr auf Augenhöhe mit Robespierre. Beim letzten Aufstand der Pariser Sansculotten gegen den Konvent am 4./5. September 1793 hatte sich die Strategie Robespierres bewährt: symbolisches Entgegenkommen, Filtern von Volksforderungen, Vermeidung von Gewalt gegen das Parlament, Verfestigung der Herrschaft des Wohlfahrtsausschusses als einzig legitimem Machtzentrum. Als relevanter Machtfaktor waren die Sansculotten im letzten Jahr Robespierres nicht mehr präsent. Als Resonanzboden des Zumutbaren bestimmten sie allenfalls die Grenze, aber nicht mehr die Richtung der Revolutionsregierung.

Bei seiner Strategie half Robespierre manches: durch die mehrjährige Bewegungsgeschichte erworbenes Vertrauenskapital; die Kontrolle der stärksten Bewegungsorganisation, der Jakobiner; die Kontrolle des Konvents durch die kleine Montagne-Gruppierung, die im rasch schrumpfenden Parlament über die Mehrheit verfügte; schließlich seine Dominanz im Wohlfahrtsausschuss. Er verfügte über Macht, beschnitt die Konkurrenz alternativer Optionen, vor allem erweckte er lange durch seine Reden den Eindruck, nicht nur Volksverstehender zu sein, sondern als erster Agent des Volkes zu handeln. Macht- und Legitimationspolitik waren ineinander verflochten. „Getriebener“ zu sein, wie die Biographen schrieben, hieß, von der Bewegungsdynamik, vor allem von der sozialrevolutionären Linken vorwärts gedrängt zu werden.

Zentralisierung der Macht, das heißt Ausschaltung der Mitbestimmung, ist ja nicht von vorneherein identisch mit Monopolisierung, bei der es um die Ausschaltung von Konkurrenz geht. Aber im Bewegungsregime des Maximilien Robespierre waren beide identisch.

Die heimlich sich gegen ihn aufbauende Fronde aus Jakobinerklub und Konvent konnte er nicht aufhalten. Die Sturmglocken der Kommune hatten zum letzten Mal geläutet, 30.000 Aktivisten kamen noch einmal zum Konvent. Aber diesmal blieben sie passiv, im finalen Konflikt mit Abgeordneten stand Robespierre alleine da. Bewegungsakteure wie er, die Frankreich vor dem Allerschlimmsten retten wollten, machten Ende Juli 1794 kurzen Prozess mit ihm.

Wie verträgt sich solche Monopolisierung politischer Herrschaft mit dem Bewegungsbezug? Es kam zu einer Usurpation autonomer Bewegungsmacht. Der Pariser Jakobinerklub blieb so etwas wie die Schaltzentrale der Bewegung, vor allem in starker personeller Verflechtung mit der Konventsmehrheit der Berg-Gruppierung, aber auch mit Multiplikatoren in der landesweiten Organisation. Noch ging Robespierre abends, nach getaner Regierungs- und Parlamentsarbeit, ein paar Häuser weiter zum Jakobinerklub, um sich der Legitimation zu versichern.

Die außerparlamentarische Macht der Sansculotten, mit ihren Schwerpunkten in der Pariser Kommune (Sektionen), der Nationalgarde und „der Straße“ (kleinbürgerlich geprägte Stadtteile), konnte Robespierre durch seine selektive Befriedungsstrategie (zusätzlich durch die Beschneidung von Sektionsrechten) stilllegen. Der Klub der Cordeliers hatte sich zum Träger linksradikaler Bewegungsteile entwickelt und war schon dadurch Objekt Robespierrescher Unterdrückungspolitik.

Bezogen auf das ganze Land und die Stärke der „96-Prozent-Bewegung“ in der Anfangsphase, war es nun eine ausgedünnte, übriggebliebene Bewegung, die ihre Macht aus der Radikalität, nicht aus breit gestützter Überzeugung zu ziehen versuchte. Mobilisierung zielte jetzt nicht auf Wachstum der Bewegung, sondern auf „Reinheit“, Befreiung von „Feinden“ und „Verrätern“, interne Radikalisierung. Große Teile des Landes waren zur Gegenrevolution übergegangen, konnten jedenfalls nicht mehr als Anhänger dieser Bewegung gelten.

Im Bewegungsregime der usurpierten Bewegungsmacht blieb das Heft des Handelns bei der Exekutive, die im Namen der Revolution handelte. Anfang Februar 1794 erklärte Robespierre: „Die Demokratie ist nicht ein Staat, wo das beständig versammelte Volk selbst alle öffentlichen Angelegenheiten leitet. (...) Die Demokratie ist ein Staat, wo das souveräne Volk, von den Gesetzen geleitet, die sein Werk sind, selbst alles dasjenige tut, was es gehörig tun kann, und durch Abgeordnete alles dasjenige tun lässt, was es nicht selbst zu verrichten imstande ist.“

Immer mehr verloren die Jakobiner an Autonomie, nachwirkend durch die Drohkulisse der Sansculotten sowie durch die Repressionspolitik Robespierres. Am Ende aber waren es Jakobiner, keine Revolutionsfeinde und keine Sansculotten, die Robespierre stürzten und töteten. Er war erschöpft, vereinsamt, entmutigt, als Person regierungsunfähig. Unfähig aber auch zum Aufstand gegen seinen Sturz, zu dem einige Jakobiner, mehr noch Sansculotten bereit waren.

Ideologische Legitimation. Es gab keine geschlossene, gar apparatmäßig exekutierte Ideologie, aber ohne ideologische Legitimation war ein Bewegungsregime nicht in Bewegung zu halten oder gar Herrschaft zu monopolisieren. Legitimation durch Bewegung hieß in der damaligen Sprache „Revolution“. Sie durfte nicht enden, sie war der Alles-Legitimierer, aber die Ziele, zu denen sie sich bewegen sollte, blieben unklar.

Am klarsten waren die rudimentären, aber frühmodernen Ideologien der Sprecher sozialrevolutionärer Teilbewegungen wie Roux oder Hébert. Ihre Beiträge waren konsistenter, schmal im theoretischen Überbau, aber präzise auf konkrete Notlagen wie Hunger oder Brotpreise und auf politische Forderungen bezogen. Sie betonten Werte wie soziale Gerechtigkeit und Gleichheit, hatten Feindbilder in Reichen oder Spekulanten, vertraten „Volkssouveränität“ in einem rohen, direkten, wörtlichen Sinn. Sie gingen bei der Überbietungslogik Sozialer Bewegung in Vorlage und setzten damit zentristische Akteure wie Robespierre unter Anpassungsdruck.

Der Grundwiderspruch von bürgerlich-liberaler und sozial-egalitärer Revolution in einem Durchgang, mit kurzer Zeitspanne, getragen von *einer* Bewegung, spielte sich

auch in der innerlich zerrissenen Person Robespierres ab. Habituell und mit seinen Überzeugungen von Parlamentarismus, Privateigentum, Marktwirtschaft ein Mann der bürgerlich-liberalen Revolution, trieb ihn die Überbietungslogik Sozialer Bewegung in ein Regime, das er authentisch und konsistent als sozial-egalitäres nicht ausbuchstabieren konnte. Repräsentation und Parlamentarismus ja, aber an die kurze Leine von „Volk“ und Öffentlichkeit gelegt. Privateigentum und Marktwirtschaft ja, aber ohne Reichtum und Ausbeutung. Tugend der Bürger ja, aber gleichzeitig Terror gegen alle Feinde der voranschreitenden Revolution. Die Klammer einer Sozialen Bewegung konnte diese Widersprüche nicht zusammenhalten. Im Gegenteil: Sie war der Sprengstoff für sie. Es gab weder Programm noch Schritte zu einer Gesellschaft von Privateigentum und Markt ohne Ausbeutung und Reichtum. Dagegen versuchte man es mit einer Zahl höchst widersprüchlicher Maßnahmen. Die fragmentierte Ideologie Robespierres bediente sich logisch locker verknüpfter, untereinander verwandter Fahnenwörter wie Tugend, Vernunft, allgemeines Interesse, Wahrheit, Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit, Nation/Vaterland, Republik, Natur, Demokratie. Die Frage nach dem Ende der Revolution, die schon 1791 aufkam, wurde am Ende gewaltsam beantwortet: als Abbruch des Experiments Bewegungsregime, das an der Doppelrevolution scheiterte.

Danton, ein revolutionärer Situationist, war an ideologischer Ausarbeitung desinteressiert. Er – wie andere – füllte die ideologische Lücke auch durch die Aufladung der Revolution mit vaterländischer Begeisterung. Die Inflationierung von „Nation“ und „Vaterland“ zeigt auf der Ebene politischer Rede, wie das revolutionäre mit einem frühen nationalistischen Denken zusammengewachsen war und die Revolution dadurch eine zusätzliche Triebkraft erhielt. „Das Volk ist groß“, sagte Danton am 5. September 1793 im Konvent. Danton war Patriot, sein Glaube an Demokratie – in diesem Land, zu dieser Zeit – war begrenzt.

Die instrumentalisierte Moralisierung ersetzte eine ausgearbeitete Ideologie, die einen Korridor des Handelns festlegt. Als die Revolution auf der Kippe stand, hatte Robespierre nichts Wichtigeres zu tun, als am 5. Februar 1794 im Konvent eine lange Rede zum Thema politische Moral zu halten. Die „öffentliche Tugend“ ist der Inbegriff alles Freien, Gleichen und des Gemeinwohls. Tugend ist „die Seele der Demokratie“ und nur in der Demokratie gibt es Tugend. „Privatinteresse“, „Egoismus“, „Privatleidenschaft“ werden überwunden, Gemeinwille, Gemeinwohl und Dienst am Vaterland des Volkes fallen zusammen. In der Revolution sind Tugend und Terreur zugleich gefordert, beide untrennbar auf dem Weg zu „wahrer Demokratie“. Hier greift die von Robespierre so genannte, grausame Dialektik eines „Despotismus der Freiheit gegen die Tyrannei“. Moral-Anspruch und Gewalt-Praxis, Tugend und Terror – Robespierres soziales Kapital war ein Tugend-Kapital: volksnah, bescheiden, unbestechlich. Sein Regierungsprogramm war ein abstraktes Programm von Tugend und Revolution.

Es war die Stunde moralischer Besserwisser. Das politische Vokabular war moralisch geprägt: Verräter, Feinde, Intriganten, Heuchler, Spione, Schurken, Agenten, dazu Verleumdung, Feigheit, Korruption und vieles andere. Eine Permanenz von Anklage und

Feindverdächtigung. Gesinnungskontrolle bediente sich auch schlichter Mittel: Im April 1793 wurde das Tragen der revolutionären Kokarde für alle Franzosen zur Pflicht – und es wurde kontrolliert. Auch „Bürgereid“ und Zertifikat bürgerlicher Pflichterfüllung („*certificat de civisme*“) waren Kontroll- und Drangsalierungsinstrumente.

Moral war ein überaus geeignetes Herrschaftsmittel: Mangel an Objektivier-, Prüf- und Kontrollierbarkeit – also ein Willkürmaßstab. Moral spielt ihre Rolle, aber sie ist kein Grundelement moderner Politik, die neben Macht Personen-, Sach- und Richtungsdimensionen kennt und über Themen zentriert ist. Moral als Zentralgröße öffnete die Türen für alle Formen von Verdächtigung, Denunziation, Überwachung.

Überbietungs- und Totalisierungsspirale. Knapp bevor das Bewegungsregime wie ein Kartenhaus zusammenfiel, drehte sich die Überbietungs- und Totalisierungsspirale ein letztes Mal, wie zum Beweis mit furchterregendem Tempo. Aus „Terreur“ wurde „Grande Terreur“. Die erreichte Monopolisierung von Macht fühlte sich selbst im Monopol nicht sicher. Auch Tugend war nicht genug, sie musste durch Religion getoppt werden. Und das alles, obwohl der Krieg mit den alten Dynastien praktisch gewonnen, der Bürgerkrieg im Inneren sich erschöpft hatte, die Revolution also in eine Phase relativer Stabilität einmündete. Die Rechtfertigung mit einer Bedrohung der Revolution, wie sie Robespierre zum Beispiel im Februar 1794 in seiner langen Grundsatzrede vor dem Konvent vortrug, war durch die wirklichen Verhältnisse nicht gedeckt. Aber die innere Bewegungsdynamik von Überbietung und Totalisierung war nicht zur Ruhe gekommen.

Die Logik der Gewalt und der Eliminierung von Gegnern trieb diejenigen, die damit „Erfolg“ hatten, weiter. Die Zahl der Hinrichtungen in Paris nahm in den letzten sechs Wochen vor dem Ende Robespierres dramatisch zu. Robespierre sagte: „Ich selbst bin nicht zum Regieren geschaffen, sondern kann nur die Verbrechen bekämpfen (...).“ War das nun Selbstkritik oder Selbstlob?

Die Monopolisierung von Macht kennt keine objektive Grenze, weil die subjektive Angst vor Revolte nicht zur Ruhe kommt. Es waren doch alle „Faktionen“ schon eliminiert, aber nun witterte der Machthaber in jedem Nebensatz die Ankündigung von Unbotmäßigkeit. Robespierre drohte zuletzt im Konvent Abgeordneten – ohne Namensnennung, das heißt allen! – mit Bestrafung für Tugendverletzungen. Engste Vertraute waren nur noch Saint-Just und Couthon – die Zahl potentieller Gegner war also sehr groß.

Auch die Logik ideologischer Legitimierung verlangte ein Mehr. Sie konnte für Robespierre nicht auf dem Feld positiver Gesellschaftsgestaltung liegen, das er ja gar nicht betreten hatte. Tugend – sein Feld – war durch Religion zu steigern. So wurde aus dem Tugendwächter ein Religionsstifter.

Soweit ein paar Stichworte zur Überbietungslogik einer sich totalisierenden Bewegung in ihrer finalen Phase. Das Scheitern Robespierres und des Bewegungsregimes fielen zusammen. Am Ende standen die totale Erschöpfung Robespierres (ohne Kraft, das Herrschaftsmonopol gegen Widerstand zu verteidigen) und der totale Sinnabbruch (ohne Fähigkeit, Nachlebenden ein einziges sinnstiftendes Wort zu hinterlassen).

Resümee

Aufs Ganze gesehen war das frühmoderne Bewegungsregime ein schwaches Herrschaftssystem, mit begrenzter Reichweite von Steuerung und Kontrolle. Keineswegs brachte es einen straff organisierten, vielseitig steuerungsfähigen Regierungsapparat hervor.

Bei der Steuerung der Wirtschafts- und Sozialkrise waren Privateigentum, Marktwirtschaft, Organisations- und Streikverbot unantastbar. Sozialpolitische Interventionen zur Begrenzung von Missstandsentwicklungen (z. B. Lebensmittelpreise, Wucher, Spekulation), zur Sozialbindung von Eigentum oder zur breiteren Streuung von Eigentum versuchten, dem Markt Grenzen zu setzen. Gut gemeinte Absichten waren begleitet von weitgehenden Vollzugsdefiziten. Es gab keine ausgearbeiteten Konzepte von Reichtums- und Armutspolitik. Heraus kamen weder ein Produktivkräfte freisetzender Kapitalismus noch ein wirksamer (rückwärtsgewandter) sozialer Protektionismus kleiner Eigentümer, auch nicht modernere Systemvarianten von Sozialismus oder sozialer Marktwirtschaft.

Ein kohärentes, politisch-operatives Konzept für eine neue Gesellschaft existierte nicht. Trotz Bemühungen um Zentralisierung und exekutive Effektivierung war es ein Regime mit eklatanter Steuerungsschwäche. Militär, (Politische) Justiz, Polizei, die Repressionsapparate also, waren noch am ehesten effektiv. So diente die Gewalt- und Schreckensherrschaft, gerade auch über die Bedrohungslage für Staat und Revolution hinaus, vor allem der Sicherung monopolisierter Herrschaft, weniger der Durchsetzung von Gestaltungszielen.

Im Grunde nicht aufgegeben war die *Vorstellung* eines Versammlungsparlamentarismus, in potentieller Abhängigkeit eines versammlungsfähigen Volkes mit Gemeinwohlbewusstsein – auch das begrenzte die Steuerungsmöglichkeiten. An vielem ablesbar. Tagung in Permanenz. Regierung als Ausschüsse des Parlaments gedacht (z. B. der Wohlfahrtsausschusses mit monatlicher Wahl und wöchentlicher Berichtspflicht). Auch in der Verfassungsdebatte von 1793 wurde das Unverbundene von Regierung und Parlament sichtbar: Die Girondisten wollten die Regierung vom Volk wählen lassen, die Montagnards setzten zwar durch, dass das Parlament die Regierungsmitglieder bestimmt, dabei aber aus einer in den Departements gewählten Liste auswählen muss. Dazu kam ein „Regierungschef“ wie Robespierre, durch und durch Parlamentarier und Versammlungsredner (in geschlossenen Räumen!), bar jeder Regierungserfahrung und Wirtschaftskompetenz. Abgeordnete des Konvents wurden „Kommissare“ mit weitreichenden Exekutivbefugnissen. Auch noch die Individualisierung des Terrors in der Endphase hing damit zusammen, dass „Feinde“ einzelne Abgeordnete waren, die für politisch-ideologische Abweichung stigmatisiert und anschließend guillotiniert wurden.

Versammlungsparlamentarismus hatte auch den Weg zur Gewaltenkonzentration gebahnt. Das Parlament absorbierte Exekutive und Judikative. Aber ohne Funktionsherrschaft tüchtiger Technokraten, wie zum Beispiel Carnot für das Militär, wäre Robespierres System von Tugend und Terror noch früher zusammengebrochen.

Die Spätphase der Französischen Revolution war eine doppelte Entgleisung moderner Demokratiegeschichte. Die demokratische Produktivkraft Sozialer Bewegung wurde zum fragwürdigen Bewegungsregime. Und: Die freiheitliche Demokratie zeigte den Vorzeichen totalitärer Demokratie.

Bewegungsregime wurde kein eingeführter Begriff. Wo man ihn später hätte verwenden können, für das kommunistische System, kamen andere, härtere Begriffe auf (z. B. der des totalitären Systems). In der Französischen Revolution war es der Umriss eines Herrschaftssystems, das seinen Ausgang aus einer Sozialen Bewegung nahm. Die Form war noch offen, die Idee einer Bewegungsherrschaft mit Robespierre noch nicht zu Ende. So waren die Vorstellungen von Marx und Engels im Kommunistischen Manifest ein gedachtes Bewegungsregime. Dessen spezifische Herrschaftsform war ihnen selbst noch unklar. Ein ausgearbeiteter Gedanke von Partei oder Bewegungspartei stand ihnen noch nicht zur Verfügung. Dass eine „Diktatur des Proletariats“ aber aus einer Bewegung der Arbeiter hervorgehen sollte, war für sie selbstverständlich. Später identifizierte Marx ein revolutionäres Bewegungsregime mit dem räumlich und zeitlich extrem begrenzten Experiment der Pariser Kommune von 1870/71 – „die endlich gefundene politische Form“. Praktisch unbedeutend, ließ sich die Pariser Kommune mit ihrer Räte-Innovation für eine Idee von Bewegungsregime in Anspruch nehmen, die Marx in seinen Theoriestudien nicht gefunden hatte. In Abgrenzung zu einem seit 1917 real existierenden System des Kommunismus hatten dann auch Sozialdemokraten Schwierigkeiten, ein offenes, demokratisches Bewegungsregime zu denken.

Von einem *totalitären System* war Frankreich 1794 weit entfernt. Aber es zeigte erstmals eine Möglichkeit moderner Demokratieentwicklung: *totalitäre Demokratie*. Systemisch nicht voll entfaltet, war es vor allem eine totalitär-demokratische Orientierung, die eigenartige Verbindung demokratischen und totalitären Denkens. Deren Kern war ein systematischer Antipluralismus, verbunden mit einem unbedingten Anspruch auf Wahrheits- und Richtigkeitswissen. Einer der großen Verachtungsbegriffe war „Faktion“, die Organisierung eines egoistischen Teilinteresses. Ihr gegenüber stand die Vorstellung eines homogenen Volkes, das bei Verfolgung von Vernunft und Tugend von selbst zu einem allgemeinen, einheitlichen Volkswillen, zu einer *volonté générale* im Sinne vorgegebener, wie Robespierre sagte „ewiger Gerechtigkeit“, kommt. Autonomie, Pluralismus, empirischer (statt hypothetischer, faktisch oktroyierter) Volkswille waren noch keine Begriffe der Zeit, aber schon früh in der Demokratiegeschichte ging es um diese Weichenstellung.²⁴

²⁴Für eine frühe Thematisierung totalitärer Demokratie vgl. Talmon 1961. Demokratie (für Robespierre meist noch „Republik“) war ein primäres Ziel in der Schlussphase der Französischen Revolution (nicht ein irgendwie sekundäres Moment wie z. B. später in kommunistischen „Volksdemokratien“).

13.8 Schluss

Soziale Bewegung, eine grundlegende Politikform moderner Demokratie, ist – die Ausführungen haben es gezeigt – schwer zu begrenzen. Ich versuche, mit drei Zusätzen das Bild abzurunden. Zunächst Überlegungen zur Einordnung. Zweitens Hinweise auf Vorläufer-Kandidaten und warum sie hier nicht zum Ausgangspunkt gemacht wurden. Schließlich eine Skizze zur Begriffsgeschichte Sozialer Bewegung, die zeigt, wie schwierig – für Praxis und Theorie – die Sache zu denken war.

Zur Einordnung

Soziale Bewegung ist aufschließend für eine Vielzahl von Dimensionen und Handlungen, die mit der Französischen Revolution verbunden waren. Verlauf und Scheitern der Französischen Revolution hängen eng mit den Besonderheiten Sozialer Bewegung zusammen. Sie erklären sich aus der Wechselwirkung von Negativfaktoren der Bewegung und der Umwelt in Frankreich 1789–1794. Eine strukturschwache, „chaotische“ Umwelt und eine unausgereifte Bewegung, mit immanent selbstdestruktiven Tendenzen (vor allem eine Überbietungslogik im Bewegungsregime), verstärkten sich wechselseitig negativ. Nur wenn man Soziale Bewegung in die Untersuchung mit einbezieht, löst man sich von Schwächen einer Analyse, die auf individuelle Akteure (Leidenschaften, Irrationalität, paranoide Charaktere) oder diffuse Kollektivphänomene („Revolution“ – die ja kein Akteur, sondern ein Ereigniszusammenhang ist) abstellt. Man braucht für die Analyse Handlungen von Kollektivakteuren – welche könnten das sein, wenn nicht Soziale Bewegungen.

Zu den Schwächen Sozialer Bewegung gehörten:

- Politischer Erfahrungsmangel im Ancien Régime und Übergewicht von Literaten, für die die Revolution ein potentielles Feld sozialen Aufstiegs war. Das führte zu Praxisferne, die Politik mehr zu einem Feld von Abenteuer als von Arbeit an gesellschaftlichen Problemen machte.
- Überraschende, spontane Entstehung, die sofort konfrontiert war mit anspruchsvollen politischen Aufgaben, ohne die Chance vorheriger Klärung von Führungs- und Richtungsfragen und des Aufbaus von Strategiefähigkeit. Und dies als erste moderne Sozialbewegung, deren Akteure alles lernen mussten, was diese neue Politikform ausmacht.
- Mangel an Selbstbegrenzung aus der Bewegung heraus, der sie einer ungebremsen Überbietungslogik sowie einer Zielradikalisierung und Mitteltotalisierung aussetzte. Immer wieder gab es die Idee eines „Anhaltens“ der Bewegung, die Postulierung ihres Endes – eine untaugliche Vorstellung.
- Auch eine solche Soziale Bewegung muss in Bewegung bleiben, wenn sie Bewegung bleiben will. Im französischen Fall endete sie in einem Bewegungsregime, das die letzte Überbietungsstufe der ganzen Gesellschaft überstülpen wollte („Schreckensherrschaft“).

Die Umwelt konnte nicht helfen:

- Die Probleme einer solchen Bewegung steigern sich, wenn die Umwelt über nur schwache Regeln und Gegengewichte verfügt. Das war im Machtvakuum nach dem Zerfall des Absolutismus der Fall. So gab es in den fünf Revolutionsjahren keine funktionsfähige Regierung. Die Kontrolle von Militär und Polizei hatte sich die Bewegung über Parlament und Kommunalpolitik angeeignet. Aber das ist Kontrolle, nicht Steuerung.
- Äußere Bedrohungen durch Krieg können vorübergehend eine Legitimationsstütze auch für eine entgleisende Sozialbewegung sein. Im Ganzen erhöhen sie nur das allgemeine Elend.

Das Zeitalter der Revolutionen (1776–1848) war auch eine Zeit Sozialer Bewegungen. Aber damit endet nicht die Zeit der Bewegungen. Bewegungen werden – in wechselnder Richtung und Gestalt – ein Bestandteil moderner Gesellschaften. Die Kämpfe um Bruch oder Reform des Systems zwischen 1917–1945 sind eng mit Bewegungsgeschichte verknüpft. Auch und manchmal gerade wenn Freiheits- und Beteiligungsrechte gewährt sind, bilden sich Soziale Bewegungen. In autokratischen Systemen (wie Russland vor 1917) ist Bewegung Teil des Kampfes um Freiheitsrechte.

Anfangs tritt Soziale Bewegung auf, weil es noch keine spezialisierten und institutionalisierten (kanalisierten) Vermittlungsformen wie Parteien und Verbände gibt. Soziale Bewegungen sind Vermittlungsformen *vor* solcher Ausdifferenzierung, aber auch *nach* der Verstopfung bzw. Verharschung eines ausdifferenzierten, institutionalisierten Vermittlungssystems.

Wenn Freiheits- und Beteiligungsrechte gegeben sind, existieren auch die Mindestvoraussetzungen für Neuauflagen Sozialer Bewegungen. Die Form ist nun bekannt – gravierende Unzufriedenheit findet zu ihr.

Zu den Vorläufer-Bewegungen

Es gibt mehr als einen Kandidaten für die erste moderne Soziale Bewegung. Alle entstanden im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts. In Nordamerika die Anti-Stempelsteuer-Bewegung (1765-), in England die John Wilkes-Bewegung (1763-) und die Anti-Sklaverei-Bewegung (1787-), in Frankreich die Revolutionsbewegung (1789-).

Gezieltes, reflektiertes Lernen der späteren von den früheren Bewegungen hat möglicherweise für einzelne Elemente von Aktionsformen wie etwa Versammlungen oder Demonstrationen stattgefunden,²⁵ sicherlich nicht für das Gesamtphänomen Sozialer Bewegung unter Einschluss moderner Aktionsformen. Der Begriff der „Sozialen Bewegung“ existierte nirgendwo, weder zur Fremd- noch zur Selbstbezeichnung dieses neuen kollektiven Akteurs. Die politische Semantik in Amerika und in Frankreich war

²⁵Vgl. Tilly/Wood 2009 und Tarrow 1994.

noch von der Revolutionsbegrifflichkeit überdeckt. Auffälliger als Kontinuitäten, mit Anschlusshandeln und „Lernen“, sind Differenzen. Man kann sie in einer Begrifflichkeit „großer“ und „kleiner“ Bewegungen zusammenfassen.

Es gibt zwei Typen moderner Bewegungen: große und kleine Bewegungen (mittlere natürlich auch!). Die Alternative liegt zwischen begrenzter und unbegrenzter Bewegung. Auch in der Französischen Revolution hätte die Bewegung – durch Initiativen, Organisationen, Aktionen – sich „nur“ auf die einzelnen Beschwerden beziehen können, die man in den *lettres de doléance* aufgeschrieben hatte. Oder auf den Brotpreis. Oder auf die Befreiung politischer Gefangener. Die Bewegung der Französischen Revolution war aber eine totalisierende, auf Gesamterneuerung zielende Bewegung. Die ihr innewohnende Ambition hatte die Radikalisierung von Zielen und Mitteln, Großmobilisierung, Intoleranz zur Folge. Eine begrenzte Bewegung sucht – zusammen mit dem Kampf – Möglichkeiten der Verständigung, der Verhandlung, des Kompromisses. Solche begrenzten Bewegungen sind auch moderne Bewegungen, nur eben eines anderen Typs. Die Vorläuferbewegungen in Großbritannien und den USA waren von dieser Art. Auch in den mehr als 200 folgenden Jahren gab es immer beide Typen moderner Sozialbewegung.

Die Unterschiede lassen sich an den USA und Frankreich illustrieren:

USA	Frankreich
Begrenzte Ziele	Große Ziele
Begrenzte Mobilisierung	Hoher Mobilisierungsgrad
Begrenzte Organisation	Starke Bewegungsorganisationen
Begrenztes Aktionsrepertoire	Breites Aktionsrepertoire
<i>Begrenzung</i> : das kleine Format	<i>Systemwandel</i> : Revolutionierung von Staat und Gesellschaft
Missstandsbeseitigung	Beseitigung und Neubildung eines Systems

In Frankreich war Soziale Bewegung kontinuierlich Träger einer lang anhaltenden Ambition von Systemwandel: 1789, 1830, 1848, 1871. Dazu kam Ende des 19. Jahrhunderts die rechte Bewegung der Action Française, Vorform einer faschistischen Bewegung. In Frankreich entstand aus der ersten großen Bewegung der erste, kurze Versuch eines Bewegungsregimes – noch Lenin nahm Bezug darauf, um zu verdeutlichen, was die bolschewistische Systemtransformation bewirken müsse.

In Nordamerika ging es um die staatliche Unabhängigkeit von Großbritannien und um eine neue politische Ordnung.²⁶ Eine Revolutionierung der Sozialordnung stand

²⁶Literatur zur amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung u. a. Weis 1981, Maier 1973; Tarrow 1994, Tilly/Wood 2009.

nicht auf der Tagesordnung, untere Schichten waren nicht tonangebend und der Kampf der Ideologien hatte noch nicht begonnen. Die Abschaffung von Sklaverei durch die britische Sozialbewegung war ein noch begrenzteres Ziel, bei dem es um Missstands-beseitigung und begrenzte Neuordnung ging.

Thematisch also hatten die amerikanische und die englischen Sozialbewegungen eine deutlich geringere Reichweite als die französische, bei der prinzipiell jeder Aspekt von Neuorganisation der Gesellschaft auf die Tagesordnung kommen konnte – und viele auch darauf standen. Damit verbunden war in Frankreich ein starker Bezug auf universalistische Werte: So konnte eine Massenveranstaltung die Leitwerte von Liberté, Égalité, Fraternité in den Mittelpunkt kollektiver Identifizierung rücken. In Amerika gab es dagegen eine Fokussierung auf unmittelbare, begrenzte Interessen-Nachteile (vom Protest gegen die Stempelsteuer bis zur Forderung nach nationaler Souveränität). Schließlich spielte die Tendenz zu ideologischer Generalisierung in Frankreich eine ungleiche größere Rolle als in den pragmatisch zugeschnittenen angelsächsischen Bewegungen mit ihrer ideologischen Begrenzung.

Erst seit den 1950er Jahren betonten Historiker „die Erhebung der Amerikaner gegen die englische Herrschaft als den Beginn der Kette der europäischen Revolutionen, die man von 1776 bis 1848 feststellen kann (...)“²⁷ Die amerikanische Revolution hatte als einen Träger Soziale Bewegung, ein anderer war das Militär. Der Unabhängigkeitskrieg 1776–1783 war eben Krieg. „Die Aufständischen hatten sich zwar auch der Unterstützung der Unterschichten bedient, doch hatte, im Gegensatz zur Französischen Revolution, in Amerika das Besitzbürgertum keinen Augenblick die Macht aus den Händen verloren.“²⁸ Etablierte Eliten kontrollierten und kanalisieren – nicht zuletzt durch Organisation und Massenversammlung! – das gewaltbereite Handeln von Unterschichten.

In den amerikanischen, englischen, französischen Bewegungen waren die Akteure überlokal tätig, bildeten Organisationen zur Mobilisierung und Verbreitung der Bewegungsziele, bedienten sich unkonventioneller Aktionsformen. Sie waren immer mehr als die Organisationen, die sie umfassten, und sie durchbrachen die herrschende Legalität, ohne Illegalität zum Prinzip zu erheben.

Die Generalisierungstendenz, das über enge, unmittelbare Handlungshorizonte hinausreichende Element, das für moderne Bewegungen charakteristisch ist, war unterschiedlich entwickelt. Alle Vorläufer-Bewegungen zeigten eine Tendenz zur übergreifenden Mobilisierung sozialer Teilgruppen. Die räumliche Generalisierung war in Amerika und Großbritannien reduziert. In Nordamerika war der aktive Protest gegen das Mutterland vor allem auf die Städte der Ostküste begrenzt, in England auf London, in Frankreich dagegen war das ganze Land in das Pro und Contra der Revolutionsbewegung involviert.

²⁷Weis 1981, S. 66.

²⁸A.a.O., S. 68.

Die amerikanische Revolution und Protestbewegung hatte sicherlich eine ermunternde Wirkung für viele Europäer. Das gilt insbesondere für Frankreich, wo das liberale Bürgertum und liberale Adlige in ihrem Kampf gegen den Absolutismus ermuntert wurden. Talleyrand schrieb später: „Wir sprachen von nichts anderem als von Amerika.“ Die unmittelbare Vorbildfunktion auf der Ebene der Sozialen Bewegung – anders bei einigen verfassungspolitischen Innovationen! – war wohl schon deshalb geringer, weil die Bewegung sich in Amerika an einer externen Konfliktlinie entzündete (zwischen Kolonien und Mutterland). Zudem fehlte der starke, prinzipielle, monarchisch-aristokratisch-klerikale Gegner im Land. Den begrenzten und moderaten Zielen entsprachen meist gewaltlose Aktionen und moderne Aktionsformen wie Boykott, mit denen die amerikanische Bewegung hervortrat, konnten auf die innergesellschaftlichen Konflikte in Frankreich nicht angewendet werden.²⁹

Die „großen“ europäischen Bewegungen waren geschichtsmächtige, den Geschichtsverlauf über einen langen Zeitraum beeinflussende, mit der ersten Initiative nicht abgegoltene Bewegungen. Demgegenüber stehen die eher kleinformatigen, angelsächsischen Bewegungen, die – insbesondere in den USA – auch später häufig den Charakter von Single-Issue-Movements annahmen. Die erste amerikanische Sozialbewegung profitierte von vielen Besonderheiten: Der Staat als Gegner war in der Gesellschaft praktisch nicht präsent, so hatte an der Peripherie eine nationale Unabhängigkeitsbewegung viel Raum. Nachdem die ca. 300.000 amerikanischen Dissidenten ins Exil gegangen waren, bestand ein starker Konsens über das Unabhängigkeitsziel (nach Erreichen der Unabhängigkeit vertraten die Aktiven ganz unterschiedliche politische Positionen). Die Bewegung entwickelte eine hohe Selbstkontrolle, sie war Bewegungs- und Ordnungsmacht in einem.

Wenngleich die französische Revolutionsbewegung im buchstäblichen Sinne nicht die erste moderne Sozialbewegung war, habe ich mich dennoch entschlossen, sie in den Mittelpunkt zu rücken.³⁰ Sie war die in ihrem Modernitätsgrad am weitesten entwickelte. Das galt u. a. für Rationalisierung, Organisation, Mobilisierung, Differenzierung, Dynamisierung bis hin zum Bewegungsregime. Sie war zugleich bahnbrechend und fragwürdig für die europäischen Wege zur modernen Demokratie. So wurde sie – positiv oder negativ – ein zentraler Bezugspunkt für das europäische Politikdenken im 19. und 20. Jahrhundert. Sie bildete sich an der typisch europäischen, inner- und gesamtgesellschaftlichen Konfliktlinie zwischen Fortschritt und Reaktion.

Kein Weg führt von den angelsächsischen Bewegungen zu Bewegungsregimen, einem ursprünglich europäischen Phänomen. Schon bei anderen modernen Kollektivakteuren

²⁹Dagegen haben die Führer der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung durch Beobachtung von Erfahrungen der zeitgleichen britischen Wilkes-Bewegung für ihr Vorgehen gelernt. Dies war ihre Bezugsgesellschaft, der sie politisch-kulturell und historisch verbunden waren.

³⁰Tilly/Wood 2009 hielten offensichtlich die französische Revolutionsbewegung für einen ernsthaften Favoriten, schlossen sie aber wegen geringer Dauer und „Implementation“ aus.

(Vereinigungen, Parteien) ist zu sehen, dass es wegen paralleler Entwicklungen in mehreren Ländern und „stotternder Innovationen“ schwerfällt, sich präzise und unumstößlich auf *einen* historischen Akteur festzulegen.

Zur Begriffsgeschichte moderner Bewegung

Es lohnt sich, die Begriffsgeschichte Sozialer Bewegung ein Stück weit zu verfolgen. Dann wird auch deutlicher, wie schwierig es war, zu diesem, auf den ersten – heutigen – Blick einfachen Begriff zu kommen. Gleichzeitig, warum die Bewegungsakteure der Französischen Revolution sich zwar als Soziale Bewegung verstanden, sich aber noch nicht mit diesem Begriff verständigen konnten. Real- und Begriffsgeschichte Sozialer Bewegung fallen weiter auseinander als es bei anderen Formelementen moderner Demokratie der Fall ist. Überraschenderweise ist Soziale Bewegung ein schwieriger Begriff, lange Zeit unscharf und mehrdeutig. Es brauchte sehr lange, bis unkonventionelle Kollektivakteure sich im Bewegungsbegriff wieder erkannten und ihn, wie selbstverständlich, zur Identitätsbildung, Identifikation, Abgrenzung benutzten.

In der Französischen Revolution verfügten weder Akteure noch Beobachter über einen Begriff Sozialer Bewegung. Dennoch schrieb Sidney Tarrow: „At its dawn in Western Europe and North America modern democracy was unquestionably a social movement.“³¹ Das war allenfalls eine Bewegung *an sich*, noch nicht eine Bewegung *für sich*, damit auch keine Soziale Bewegung im modernen Sinne. Ein alltagssprachlicher, älterer Begriff von Bewegung – der in Deutschland noch in den 1830er Jahren nachzuweisen ist – lag im Bedeutungsfeld von Aufruhr (*émeute*). Goethe sprach Ende der 1790er Jahre in „Hermann und Dorothea“ unter Bezug auf die Französische Revolution von der „fürchterlichen Bewegung“, mit der Eigenschaft „zu wanken hierhin und dorthin“ (sie sei den Deutschen fremd).

Es bedurfte mehrerer Umbauten im Bewegungsbegriff, ehe daraus sowohl ein systematischer als auch ein praktisch-politischer Begriff werden konnte.³² Ein erster Schritt liegt in der Übertragung eines allgemeinen Phänomens von „Bewegung“ – zum Beispiel der Gestirne – auf die Gesellschaft. Auch dann noch ist man bei einem „objektiven“ Begriff einer Entwicklung von Gesellschaft, die sich auch unabhängig von Akteuren vollzieht, zum Beispiel in Form von ökonomischen Gesetzmäßigkeiten, die die Gesellschaft bestimmen: die berühmten gesellschaftlichen „Bewegungsgesetze“. Eine gedankliche Linie, die von Saint-Simon über Hegel (Dialektik als Bewegung) zu Marx führt und bei der „*mouvement social*“ am ehesten mit „gesellschaftlicher Bewegung“, das heißt Bewegung der Gesellschaft, übersetzt werden müsste.

Die immanente Entwicklung der Gesellschaft in eine bestimmte Richtung ist noch in der mit der französischen Juli-Revolution 1830 aufkommenden Begrifflichkeit einer

³¹Tarrow 1995, S. 1142.

³²Vgl. u. a. Rammstedt 1978, Pankoke 1970, Lieber/Helmer 1988.

„Partei der Bewegung“ („*parti de mouvement*“) nicht scharf getrennt von einem Fortschrittsakteur. 1835 beschreibt Carl von Rotteck Aufgaben einer „Bewegungs-Partei“, die einerseits Ausdruck unaufhaltsamer Entwicklung, andererseits ein kollektiver Akteur ist, der den Fortschritt – mehr oder weniger – voranbringt. Ein für heutige Ohren ganz und gar unverständlicher Begriff, weil er weder Partei noch Bewegung oder gar Bewegungspartei im modernen Sinne meint. „Partei“ wurde hier noch im Sinne einer großen ideellen Strömung verwendet, in Abgrenzung zum negativen Begriff der „Faktion“. „Bewegung“ war freischwebend-ideell, in scharfer Abgrenzung von „unheilvoller Revolution“. Die Sprache von „Bewegungsmännern“, auch von „Aufgaben“, zeigt, dass die Handlungsdimension in den Blick gerät. Die „Bewegungspartei“ war die Projektion eines Teils der Liberalen auf die gesellschaftliche Entwicklung, in Abgrenzung auch zu unberechenbaren und gefürchteten Massenaktivitäten, wie man sie in den französischen Revolutionen erlebt hatte.

Lorenz von Stein nimmt seit 1842 aus dem französischen Frühsozialismus die Denkfigur gesellschaftlicher Bewegung auf, sieht in Bewegungen aber auch die Akteure, die sich um die Realisierung der (sozialistischen und kommunistischen) Ideen bemühen. Sie haben ein sozialstrukturelles Substrat, grundlegende Veränderungsziele und spezifische Praxisformen. Bewegungen auf den Boden sozialer Tatsachen zu ziehen, sie selbst als soziale Tatsache zu behandeln, öffnet den Weg zur Praxis – was sich in der Geschichte der Vorstellungen von Bewegung allmählich verstärken wird. Traditionsbildend, mindestens für ein halbes Jahrhundert, wirkt auch die Gleichstellung von „Sozialer Bewegung“ mit der Bewegung des Proletariats bzw. der Arbeiterbewegung.

Die doppelte Bedeutung von unaufhaltsamer gesellschaftlicher Bewegung einerseits, Sozialer Bewegung als intervenierendem Kollektivakteur andererseits ist auch noch der Bewusstseinsstand, den Marx und Engels im „Kommunistischen Manifest“ von 1848 teilen. Selbstverständlich sind für sie die Identifizierungen des Proletariats mit der revolutionären Klasse und der revolutionären Klasse mit der proletarischen Bewegung – der einzigen Sozialen Bewegung. „Alle bisherigen Bewegungen waren Bewegungen von Minoritäten oder im Interesse von Minoritäten. Die proletarische Bewegung ist die selbständige Bewegung der ungeheuren Mehrzahl im Interesse der ungeheuren Mehrzahl.“ Damit wird der Praxisbezug von Bewegung – bei einem insgesamt mehrdeutigen und unscharfen Bewegungsbegriff – deutlicher. Allerdings ist „Revolution“ bei Marx der zentrale Begriff, nicht soziale oder proletarische Bewegung. Das lag auch daran, dass Marx' Vorstellungen zukünftiger Praxis nicht sehr deutlich konturiert waren (nach seiner Auffassung: auch nicht sein konnten) und die wirkliche Bewegung lange Zeit ohne die theoretische Hilfe von Marx auskam.

„Bewegung“ geht anfangs mit einem außerordentlich breiten kollektiven Akteur einher. In der Französischen Revolution, die, wie gesagt, über keinen handlungsleitenden Bewegungsbegriff verfügte, aber von Sozialer Bewegung geprägt war, bildeten „die Nation“ oder „das Volk“ zentrale Referenzgrößen der „gefühlten“ Bewegung. Sie ist (fast) die ganze Gesellschaft als Vollstreckerin allgemeiner gesellschaftlicher Interessen. Analytisch wird Bewegung kleiner, wenn man sie an den Klassenbegriff

bindet, aber kaum von der gedachten Ausdehnung her („die ungeheure Mehrzahl“). Die „proletarische Bewegung“ ist ein positiver Bezug auf die vom Bürgertum gefürchteten „Massen“ – wenn diese zum richtigen Bewusstsein kommen. Welche Rolle Soziale Bewegung (oder eine korrespondierende Partei) im Prozess der Herausbildung einer bewussten und handlungsfähigen „Klasse für sich“ genau spielt, bleibt offen.

In Deutschland war das Scheitern der bürgerlichen Revolution 1848 auch das Ende des Versuchs, den Bewegungsbegriff positiv für die bürgerliche Entwicklung oder für den progressiven Liberalismus zu adaptieren. Teile des Bürgertums haben theoretisch mit „Bewegung“ gespielt. Als Begriff der Praxis und Selbstzurechnung war er hier nicht wirksam. Es bleibt ja nicht ohne Folgen, den Bewegungsbegriff für sich zu beanspruchen oder auch nur gelten zu lassen. Darin liegt immer auch ein Erwartungshorizont („in Bewegung bleiben“, „fortschreiten“), der unter Erwartungsdruck setzt. Politische Anpassung und ökonomischer Aufstieg des Bürgertums machten auf dieser Seite Begriff und Konzept Sozialer Bewegung obsolet.

Dagegen wurde Soziale Bewegung ein Projekt der neuen, proletarischen Linken, die sich seit den 1860er Jahren als Organisationen der Arbeiterbewegung konstituierte.³³ Auch hier war die Annahme des Bewegungsbegriffs für die eigene Formation keine Selbstverständlichkeit. Noch in den frühen 1860er Jahren war Soziale Bewegung ein politisch-programmatischer Kampfbegriff. Viele, auch aktive Arbeiter zogen lange Zeit die Sprache von „Arbeiterstand“ und die Verfolgung begrenzter Ziele (z. B. Fortbildung) vor. Dabei war die *Arbeiterbewegung* die erste Bewegung, die die Abstraktion von „Bewegung“ oder „Bewegungen“ hinter sich ließ. Sie hat den Bewegungsbegriff auf sich bezogen und mit Arbeiterbewegung ihren spezifischen, unverwechselbaren Kern zum Ausdruck gebracht. „Sozial“ als feststehendes Adjektiv des Bewegungsbegriffs schien sich nun – nach vielen vergeblichen Versuchen, trennscharf zwischen „sozialen“ und „politischen“ Bewegungen zu unterscheiden – auf die Ziele der Arbeiterbewegung zu beziehen. Zum ersten Mal war Soziale Bewegung nicht an Revolution gekoppelt.

Aber auch die Ausbreitung von „Arbeiterbewegung“ zur selbstverständlichen Selbst- und Fremdbezeichnung des politisch-aktiven Projekts der Arbeiter nahm einige Jahre in Anspruch. Beginnend in den 1840er Jahren (z. T. noch als „Arbeiterbewegungen“), häufiger in den Revolutionsjahren, definitiv dann in den 1860er Jahren.³⁴

Der „Arbeiterbewegung“ wurde das Potential zugeschrieben, die ganze Gesellschaft auf eine neue Grundlage zu stellen („neue Gesellschaft“, „neue Zeit“). Erst deutlich später dachte man bei Sozialen Bewegungen an Großgruppen mehr oder weniger großer Reichweite. Dazu mussten bürgerliche Teilbewegungen (Frauen-, Jugend-, Lebensreformbewegung) dieses Begriffsmonopol unterlaufen. Solche Neutralisierung und Pluralisierung hatte es schwer, an Boden zu gewinnen, solange man die größte aller Bewegungen, die Arbeiterbewegung, als „definitive Bewegung“ dachte. „Arbeiterbewegung“ wurde ein

³³Vgl. Na'aman 1975.

³⁴Conze 1972, S. 229 ff.

wichtiger Begriff für die Identitätsbildung der Arbeiterklasse. Bis zur ideologischen Spaltung der Arbeiterbewegung in Sozialisten und Kommunisten war es ein Referenzpunkt der Einheit, danach einer des Kampfes um Hegemonie.

Ich widerstehe der Versuchung, Veränderungen des Bewegungsbegriffs im Gang durch die Arbeiterbewegung oder – noch viel später – im Rahmen der Sozialwissenschaften zu verfolgen. Der Exkurs sollte verdeutlichen, wie schwierig es sein kann, zu einem einfachen politischen Begriff zu kommen, der dann seinerseits strukturierend in politische Prozesse eingreift.

Der Bewegungsbegriff hat mehrere grundlegende Änderungen durchlaufen: Vom System zum Akteur. Vom Zweck zum Motiv. Von der Entwicklung zum Ziel. Vom Ganzen zum Teil. Vom Fortschritt und vom „Sozialen“ zur (sozialwissenschaftlichen) Wertneutralität. Soziale Bewegung war – so verstand man es nach einer sehr langen Begriffsgeschichte (die noch nicht geschrieben ist) – ein mobilisierender Kollektivakteur, als mehr oder weniger umfangreicher Teil der Gesellschaft mit mehr oder weniger großen, eher linken oder rechten Zielen und häufig unkonventionellen Aktionsformen.

Wenn der Feind bekannt ist, hat der Tag Struktur.
Volker Pispers

„Sage mir, wo du sitzt, und ich sage dir, wo du politisch stehst“. Eine solche Maxime kann erst greifen, wenn Abgeordnete, die politisch zusammengehören, sich auch zusammengesetzt haben.¹ Dazu müssen zunächst die ständischen Sitzordnungen aufgebrochen werden. Danach muss die erkämpfte „Sitzfreiheit“ für ein richtungspolitisches Zusammensetzen jener genutzt werden, die zusammengehören. Schließlich ist von der Sitzordnung zu abstrahieren, sodass Ideen und politische Positionen zwingend mit „Links“ und „Rechts“ in Verbindung gebracht werden. Besonderer Vermittlungen und eines sehr langen Zeitraums bedarf es, bis dieser „parlamentarische Jargon“ (Tocqueville) parteipolitische Zurechnungen eines Massenpublikums strukturiert.

Auch die Erfindung von Links und Rechts war keine glatte Geschichte. Das Richtungsschema entstand in Frankreich, in einer ideologisch gespaltenen Gesellschaft mit der Sehnsucht nach Einheit, deshalb widersprüchlich, diskontinuierlich und über einen Zeitraum von etwa 25 Jahren. Lag der Beginn im Revolutionsjahr 1789, kann von einer parlamentarischen Institutionalisierung doch erst seit 1814/15 ausgegangen werden. Es

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u. a. Archives nationales 1989, Archives parlementaires, Assemblée nationale 1989, Bergasse 1967, Best 1990, Bleicken 1995 a, Brasart 1988, Brett 1902, Brunel 1989, Brunner 1968, Brunot 1937, Dierse 1982, Dittfurth 1989, Dodu 1911, Döring 1995, École nationale supérieure des Beaux-Arts 1989, Fehrenbach 1971, Frey 1925, Furet/Ozouf 1996, Furet/Richet 1968, Gauchet 1992, Goodsell 1988, Green 1987, Hudemann 1979, Hunt 1989, Kruse 2005, Laponce 1975, Laponce 1981, Loewenstein 1953, Mayntz 1988, Ormières 1992, Ozouf 1996, Peschel 1961, Richet 1996b, Tocqueville 1954, Wende 1984. Teile dieses Kapitels wurden veröffentlicht in Greven 1998.

war als politisch-ideologisches Schema im Revolutionsjahr 1789 völlig neuartig und schloss doch an Traditionen räumlicher Vorstellungsweise an.

Wie viele Erfindungen im Formenbereich moderner Demokratie war auch die Links/Rechts-Innovation mit Kontingenzen und Paradoxien verbunden. Ihre Durchsetzung zeigt an, dass sie mit bestimmten funktionalen Erfordernissen moderner Politik gut vereinbar – wenn auch nicht alternativlos – war. Es gibt also Gründe dafür, dass aus vielen Zufällen des Beginns und anders Gemeintem „Notwendigkeiten“ wurden, die bis heute anhalten.

14.1 Genese

Ständeversammlungen

In den Ständeversammlungen traf der König mit den Ständen zusammen, um einige wenige gesellschaftliche Fragen zu regeln, vor allem aber, um sich Ausgaben von denjenigen bewilligen zu lassen, die das Geld vorzugsweise aufzubringen hatten. Das symbolische und machtpolitische Zentrum dieser feudalistischen Gesellschaften war der König. Folglich stand sein Thron in der Ständeversammlung auf einem erhöhten Podium, die einzige hervorgehobene und damit zentrale Position in der gesamten Versammlung, die in rechteckigen oder quadratischen Räumen zusammenkam.

Die Sitzordnung der Stände ergab sich aus der Sicht des Königs und aus dem Prinzip kollektiver Einheit der Stände, die bei Abstimmungen immer mit einer Stimme sprachen. Es gab bei Entscheidungen in diesen Versammlungen also drei Stimmen. Der Klerus, Stand mit der höchsten Legitimität, saß zur Rechten des Königs, der Adel zu seiner Linken. Die Vertreter des dritten Standes erhielten ihre Sitze immer quer zu dieser Grundformation, sei es im Rücken des Königs oder, so in der Versammlung der französischen Generalstände von 1789, ihm gegenüber.

Die Sitzordnung der Ständeversammlung lebt fort im britischen Unterhaus. Obwohl dieser „archaische“ Typus (Döring) von Parlamentsbau, wie der frühe Parlamentarismus selbst, in der Tradition ständischer Versammlungen steht, ist er keineswegs nur für eine ständische Sitzordnung zu gebrauchen.

Die Vorstellungen strukturieren die Räume, bevor die Räume die Vorstellungen strukturieren. Bei der Entstehung parlamentarischer Opposition im britischen Unterhaus ist zu sehen, dass die seit 1732 beginnende Neugruppierung der Abgeordneten, die in England schon lange „frei“ – das heißt weder ständisch noch alphabetisch oder sonst wie eingewiesen – sitzen durften, sich der gegenüberliegenden Sitzreihen bedienen konnten, um auf der rechten (!) Seite die Regierung bzw. die sie stützenden Abgeordneten und – „*opposite*“ – die Oppositionsabgeordneten zu platzieren. Dagegen muss in Frankreich 1789 die Links/Rechts-Platzierung in dafür eigentlich nicht geeignete rechteckige Räume mit gegenüberliegenden Sitzreihen eingebracht werden. Längerfristig drücken sich die Vorstellungen über die Konfiguration der politischen Akteure sowohl im

Parlamentsbau wie auch in der installierten Sitzordnung aus. Allerdings, so werden wir sehen, bringen neben den Politikern auch die Architekten eigene, häufig vom Zeitgeist geprägte Vorstellungen mit.²

„Sitzfreiheit“

Bevor die Abgeordneten die politische Wirklichkeit auch durch die Sitzordnung neu konstruieren können, müssen sie allerdings die „Sitzfreiheit“ erringen. In Frankreich geschieht dies im revolutionären Übergang von der Ständerversammlung im Mai 1789 zur Nationalversammlung, als die sich der dritte Stand des Bürgertums im Juni 1789 konstituiert. Noch besteht die Monarchie, der Zeremonienmeister weist die Plätze standesgemäß an, aber die Kontrolle des alten Regimes – auch über die Sitzordnung der Abgeordneten – beginnt zu schwinden.

Nirgendwo behält man die einmal erkämpfte Sitzfreiheit im Sinne beliebigen Platznehmens bei. Immer wird die alte durch eine neue Ordnung ersetzt. Zwar erlaubt es die Parlamentsouveränität den Abgeordneten, die Sitzordnung zu ändern, aber die Autonomie des einzelnen wird nun durch die Festlegungen der Mehrheit eingeschränkt. Faktisch allerdings sind Sitzordnungen heute im Prinzip nicht mehr umstritten. Durchgesetzt hat sich eine Sitzordnung nach dem Links/Rechts-Schema. In vielen ehemaligen Kolonien Großbritanniens hält sich die Unterhaustradition mit ihrer Grundstruktur gegenüberliegender, ansteigender Sitzreihen.³

Links/Rechts-Sortierung

Es begann in Versailles, wo Ludwig XVI. damals residierte. In der Eröffnungssitzung der französischen Generalstände am 5. Mai 1789 hatte alles noch seine traditionelle Ordnung. Der König saß auf Thron und Podest, an der Stirnseite des eigens dafür hergerichteten Versammlungssaals in der kleinen Vergnügungshalle („Menus-Plaisirs“)⁴. Unmittelbar zu seiner Rechten, auf dem Podest, die Prinzen, aus denen einmal der Nachfolger hervorgehen sollte. Korrekt und entsprechend der Ständehierarchie saßen rechter Hand im linearen Block die Delegierten des Klerus, zur Linken die des Adels. Der dritte Stand wurde, weit entfernt, am anderen Ende des großen Saales platziert, den man ein paar Schritte vor dem Versailler Schloss aufgetan hatte, um die 600 Delegierten des dritten Standes und die jeweils 300 Delegierten der beiden anderen Stände unterbringen zu können.⁵

²Zur Politologie der Parlamentsarchitektur vgl. Döring 1995, Goodsell 1988, Peschel 1961.

³Ausnahmen sind z. B. das norwegische Parlament, in dem die Abgeordneten entsprechend der numerischen Reihenfolge der Wahlkreise sitzen, oder das japanische Parlament, das die Fraktionen entsprechend ihrer Stärke von rechts nach links platziert.

⁴Dies waren Räumlichkeiten unter anderem für Ballspiele, Konzerte, Aufführungen des Hofes.

⁵Tatsächlich waren es 270 adlige Delegierte (die Bretagne hatte sich geweigert, Delegierte zu schicken), 291 für den Klerus und 584 für den dritten Stand.

Der vom Hof beauftragte Architekt Paris gestaltete für die 1200 Abgeordneten und eine Öffentlichkeit von etwa 2000 wohlstuierten Zuschauern den schon vorhandenen Großraum in einer Mischung nach dem Geschmack der Zeit.⁶ Entsprach die Gesamtanlage einer römischen Basilika, kombinierte er dorische Säulen mit dem Dekor von Bällen, Banketten und der großen Opern, wie sie in Fontainebleau aufgeführt wurden. Groß, schön und repräsentativ also sollte die „Königshalle“ sein.

Ließe sich seitens des Königs und des Premier Necker das Blockwahlrecht der drei Stände sichern, konnten sie auf eine 2:1-Mehrheit zur Aufrechterhaltung der traditionellen Ordnung rechnen. Zu ihren Beratungen waren den drei Ständen separate Räume angewiesen worden. Die Bürgerlichen, die im großen Eröffnungssaal tagten, da der für sie vorgesehene separate Raum noch nicht zu Ende gebaut war, luden die beiden anderen Stände ein, um gemeinsam die Mandate zu überprüfen. Aber der Klerus lehnte dies mit einer knappen, der Adel mit einer sehr deutlichen Mehrheit ab.

Vom 7. Mai an warteten die bürgerlichen Delegierten darauf, dass die beiden anderen Stände sich ihnen anschließen würden. Erst eine unversöhnliche Stellungnahme des Adels am 10. Juni brachte die seit einem Monat vor sich hin dümpelnde Revolution in Gang. Die zunächst unter sich bleibende Versammlung des dritten Stands wählte einen Präsidenten und begann, sich zu organisieren.⁷

Einzelne Delegierte des Klerus kamen schon am 13. Juni und sechs Tage später war es so weit: Mit 149 gegen 120 Stimmen entschied der Klerus, sich dem dritten Stand anzuschließen, der – nach Verwerfen einiger Alternativen – sich inzwischen den Namen „Nationalversammlung“ gegeben hatte. Aber der Vereinigung der Abgeordneten stellten sich noch Hindernisse in den Weg.

Als der große Saal des „Menus-Plaisirs“ von Soldaten zur Vorbereitung einer königlichen Veranstaltung gesperrt wurde, zogen die Delegierten des dritten Standes am Regen-Samstag des 20. Juni zu einem nackten, kalten, stuhllosen, aber großen Ausweichquartier: dem in der Nähe gelegenen Ballhaussaal. Dort versicherten sie sich – historischer Schwur – erst dann auseinander zu gehen, wenn eine Verfassung beschlossen wurde.

Weil am Montag nach diesem Regenwochenende der Graf d’Artois das Ballhaus für sein Federballspiel beanspruchte, wick die Versammlung in die Kirche St. Louis aus. Den sich anschließenden Delegierten des (unteren) Klerus wurden im Kirchenschiff höher und in der Nähe des Allerheiligsten gelegene Plätze freigemacht. Sie saßen rechter Hand des Präsidenten dieser Versammlung. Die Tradition wirkte weiter, spontan und ohne Anweisung. Rechts sitzt, wem Ehre gebührt.

⁶Zur frühen französischen Parlamentstopographie und -architektur vgl. vor allem Brett 1902 und École nationale supérieure des Beaux-Arts 1989 (insbesondere die Aufsätze von Pierre Pinon und Claudine de Vaultier). Außerdem: Assemblée nationale 1989 sowie Archives nationales 1989. Zur Geschichte der Französischen Revolution Furet/Richet 1968, zum Parlamentarismus der Revolutionszeit Dodu 1911.

⁷Zum informellen Vorlauf vgl. Kruse 2005, S. 93 ff.

Schließlich erkannte der lange zögernde König die Nationalversammlung an und forderte den Adel (nur eine Minderheit war „übergelaufen“) sowie die ihm treu gebliebenen Teile des Klerus auf, der Nationalversammlung beizutreten. Zurück im großen Saal des „Menus-Plaisirs“, wo die Eröffnungssitzung stattgefunden hatte, sollten – nach dem Willen Ludwig XVI. – die Plätze erneut entsprechend der alten, ständischen Sitzordnung eingenommen werden. Sichtbar an der Sitzordnung zerbrach hier das alte ständische System. Einige Adlige und die Delegierten des niederen Klerus setzten sich zusammen mit dem dritten Stand auf die linke Seite. Der Rest des Klerus und der größere Teil des Adels nahmen auf der rechten Seite Platz. Das Links/Rechts-Schema war geboren. Geburtsort: Versailles, Geburtsjahr: 1789, nur der Monat ist nicht ganz gesichert.⁸

Der Hof hatte selbst Schuld, dass der dritte Stand seinen Anspruch, „Alles“ zu sein (Sieyès), auch räumlich umsetzen konnte. Ohne separaten Raum, tagten die Bürgerlichen im Großen Saal, als wären sie die Repräsentanten des Ganzen. Ihre Vertreibung aus diesem Saal und dem „Menus-Plaisirs“ sowie die Schikanen der Monarchieverwalter beförderten mächtig die revolutionäre Dynamik, die sich im Kampf um Orte und Räume ausdrückte.

Schon vor ihrem Ausschluss hatten die 600 Abgeordneten des dritten Standes mit ihrer Selbstorganisation begonnen. Sie wählten einen Präsidenten und begannen damit, sich erste Geschäftsordnungsregeln zu geben. Ein Abgeordneter aus dem Elsass hatte sich schon am 11. Mai beschwert, dass man die Redner nicht sehen und nicht hören konnte, wenn man am anderen Ende der Versammlung seinen Platz hatte. Er schlug vor, die Plätze wie in einem Amphitheater anzuordnen.⁹ Aber noch war dies nichts als der dritte Stand, noch entsprach der Raum nicht den Diskutierbedürfnissen des Bürgertums.

Als aber die Stände sich auflösten und alle Delegierten zu freien Abgeordneten einer Nationalversammlung mutierten, wurde zügig umgebaut. Der Thron verschwand. Die Sitzplätze wurden nun in einer Ellipse aus aufsteigenden Reihen angeordnet. Der Tisch des Präsidenten rückte in die Mitte der einen Längsseite, ihm gegenüber das Rednerpult, von dem die Abgeordneten, und die Schranke, von der unter anderem Deputationen sich an das Plenum richteten. Nun konnten die meisten sehen und hören. Zur ästhetischen war die funktionale Antike getreten.

Der Architekt Paris war nicht unvorbereitet, da er – wie auch andere Kollegen – schon damit begonnen hatte, große Versammlungsräume der Antike zu studieren. Das Halbrund des Amphitheaters hatte der Demokratie schon in der Antike geholfen.

Im Oktober 1789 holte das Volk den König nach Paris zurück, er zog in das dem Louvre nach Westen hin vorgelagerte Tuileries-Schloss ein. Die Nationalversammlung

⁸Nach nicht völlig zu klärendem Vorspiel fand die neue Sortierung definitiv Ende August 1789 statt; die erste externe Wahrnehmung – in der Presse – ist auf den September zu datieren (Gauchet 1992, S. 397 ff.).

⁹Die Forderung nach stufenförmig angeordneten Sitzreihen in Form einer Ellipse wurde tatsächlich in den Art. 1 der vorläufigen Geschäftsordnung aufgenommen (Brasart 1988, S. 197).

folgte ihm. Es war fast unmöglich, in Paris einen Versammlungssaal zu finden, in dem die große Zahl der Abgeordneten untergebracht werden konnte. Zeit für einen Neubau hatte man nicht – *the revolution must go on*. Es blieb die ehemalige Reithalle, die Salle du Manège, ein langgestreckter, rechteckiger Kasten im unmittelbaren Vorfeld des Tuilerien-Schlusses. Zehnmal so lang wie breit. Dort, wo heute in der Rue de Rivoli der Verkehr braust – der Bau abgerissen, spurlos beseitigt, wie so vieles aus der „Großen Revolution“.

Pierre-Adrien Paris, der Architekt der Versailler Versammlungssäle, wurde auch mit dem improvisierten Umbau der Reithalle beauftragt. Viel war nicht zu machen in der kurzen Zeit. Schlechte Luft und miserable Akustik gehörten zu den ständigen Begleitproblemen der Abgeordneten während der vier Jahre, die sie in der fast nicht umgebauten Reithalle verbringen mussten. Die Privilegien des Adels waren gefallen, nun galt das Privileg der starken Stimme.

Bei der Sitzordnung wollte man an das demokratisierte Halbrund von Versailles anschließen. Aber im schmalen, langgestreckten Rechteck konnte man keinen Bogen schlagen. Jedenfalls nicht, wenn man für 1200 Abgeordnete Plätze vorsehen musste. Alles blieb eckig, aber es gab ansteigende Reihen. Die grünen Bänke hatte man aus Versailles mitgebracht.

Der Präsident behielt seine Position in der Mitte der einen Längsseite, die Redner standen ihm gegenüber, auf einem Podest mit Pult. Wenn sie die größere Zahl der Abgeordneten oder die Öffentlichkeit auf den Tribünen an den beiden Hallenenden erreichen wollten, mussten sie den Kopf beim Reden nach links oder rechts verdrehen. Außerdem mussten sie schreien.

Die Links/Rechts-Verteilung der Abgeordnetensitze stellte sich zunächst zwanglos ein wie in Versailles. Die Presse hatte sie als ein Orientierungsmittel übernommen. In der „Legislativen“, der Nationalversammlung, die vom Herbst 1791 bis zum Herbst 1792 tagte, waren die geborenen Konservativen nicht mehr dabei, die „Aristokraten“ als Verteidiger des Ancien régime und die „Monarchisten“ als Anwälte eines „konservativ-liberalen Regimes unter Leitung des Adels“ (Richet). Die Abgeordneten, die auf dem Boden der ersten „demokratischen“ Verfassung vom September 1791 standen, waren unter sich. Aber zunächst arbeiteten mindestens die Stenographen weiter mit den Etiketten.

Ende 1791 baute man den Innenraum um. Statt 1200 Abgeordnete sind es jetzt nur noch 745 Abgeordnete des ersten gewählten Parlaments, für die Plätze bereitzustellen waren. Man erwog, selbst unter den widrigen Bedingungen der langgestreckten Reithalle, einen Halbkreis mit aufsteigenden Reihen einzubauen, aber man hatte nicht die Zeit für einen mehrwöchigen Umbau. Also verkürzte man lediglich die Reihen an den äußeren Enden der Halle. Gleichzeitig unternahm man einen Schritt, der die Klassifikation der Richtungsgruppen auf eine neue Grundlage stellte.

Präsidententisch und Rednerpult tauschten die Seiten, der Präsident saß jetzt nicht mehr auf der Süd-, sondern auf der Nordseite der Halle. Damit wird die alte Etikettierung von Links und Rechts unterlaufen. Stenographen und Journalisten verloren die schon eingespielte Orientierung, man schrieb von *„quelques membres placés dans*

l'extrémité, du ci-devant coté gauche“. Waren das die Leute der vormaligen linken Seite, die nun woanders saßen, oder solche, die jetzt zufällig auf diesen Plätzen saßen? Das Durcheinanderwirbeln der alten Links/Rechts-Sitzordnung wurde auch dadurch erleichtert, dass die Legislative ausschließlich neue Abgeordnete umfasste (Robespierre hatte vor Auflösung der Konstituanten die komplette Rotation beantragt und durchgesetzt).

Genau dieses Unterlaufen der alten Ordnung war von den Gemäßigten gewollt, um das Anstößige der Unterscheidung aufzuheben. Der lautstarke Protest der „auf der rechten Seite“ Sitzenden am 2. Oktober 1791 bezog sich darauf, dass sie mit den wirklichen Konservativen, die 1789 dort gesessen haben, nicht identifiziert werden wollten.

Keiner wollte „rechts“ sein, aber auch die entschiedene Linke der Jakobiner umfasste – nach der Abspaltung der moderaten Feuillants im Juli 1791 – nur noch ein knappes Fünftel in dieser Versammlung. Tatsächlich gab es eine gemäßigte Rechte (einer ihrer Spitzenleute schätzte sie auf etwas mehr als ein Fünftel der Versammlung), aber unter diesem Etikett zu laufen, bedeutete, in den Geruch der Systemfeindschaft zu geraten.

Die gemäßigte Versammlung hoffte, in einer kurzen Windstille der Revolution, „daß bald nur eine einzige Meinung herrscht und alle auf dasselbe Ziel vereint werden, in der Hoffnung, daß so die Verfassung und die Freiheit triumphieren, die gewaltige Mehrheit oder besser die Gesamtheit aller Mitglieder der Versammlung, die nicht geteilt werden können als hinsichtlich der Mittel des Erfolgs“. So das „Journal de Paris“, das sich mit diesen Sätzen sicherlich zur Sprecherin eines Großteils der Versammlung machte.

Der Konvent begann seine Tagungen noch in der stickigen und lauten Halle du Manège. Was geschah, nachdem die alten Linken zurückkehrten in eine Versammlung, in der man den Sitz des Präsidenten auf die gegenüberliegende Seite verbracht hatte und damit die ehemalige linke Seite nun rechter Hand des Präsidenten lag? Die alten Cracks waren unbeeindruckt. Links bleibt Links, auch wenn der Präsident dabei nach rechts schauen muss.

Die radikale Linke hieß jetzt „Montagne“. Robespierre, Danton, Marat saßen auf den höheren Rängen. So entstand eine zusätzliche symbolische Differenz von Oben und Unten. Neben dem symbolischen gab es dadurch auch einen praktischen Gewinn: Man war am dichtesten an der darüber liegenden Tribüne, die für die allgemeine Öffentlichkeit reserviert war. Da saß in diesen radikalen Zeiten das Volk von Paris und intervenierte heftig und lautstark zugunsten der Radikalen.

Während der ersten Sitzungen des Konvents vermieden alle, sich auf die gegenüberliegende Seite zu setzen. Das alte Lied: Man wollte nicht mit der substanziellen Rechten verwechselt werden. Aber schließlich konnten nicht alle auf einer Seite sitzen, und es brachte auch den Vorteil, dass es bei den Gemäßigten nicht so laut und heftig zugeht wie beim radikalen Pol der Versammlung.

Die Girondisten, gemäßigte Linke der vorhergehenden Versammlung, wanderten im Konvent also nach rechts. Häufig saßen sie zudem auf den unteren Rängen. So rechnete man sie zur „*Plaine*“ (Ebene), unfreundlicher, aber bei gleicher Platzierung, zum „*Marais*“ (Sumpf).

„Montagne“ und „Plaine“ überlagerten Links und Rechts. Vielleicht wirkte die alte Hemmung nach, ehemalige politische Freunde der Linken nun als „Rechte“ zu attackieren, da sie ja nur mangels wirklicher Konservativer in der Versammlung dazu geworden waren. Auch spielte die Berg-Symbolik zu der Zeit in den außerparlamentarischen und bewegungsbezogenen Aktivitäten eine große Rolle. Einschränkend ist zu sagen, dass die Sitzordnung insgesamt noch nicht durchsystematisiert war, es gab verschiedene Linke auch auf den höheren Rängen im sonst gemäßigten Bereich,¹⁰ andere saßen nach Bekanntschaft oder Gewohnheit, man konnte seinen Platz auch noch wechseln von Sitzung zu Sitzung.

Wenn auch die Begriffe linke und rechte Seite schon durch das Verwirrmanöver des präsidentialen Seitenwechsels seltener gebraucht wurden, als Feindbild hatte „Rechts“ nichts eingebüßt. Im Gegenteil, es wurde jetzt erst zur fast beliebig einsetzbaren Waffe gegen politische Gegner. Die Verschärfung des politischen Kampfes, das Klima von Agitation und Hass, Beleidigungen und Tumulten waren wichtige Ursachen dafür, dass die Teilnahme an den Parlamentssitzungen immer mehr nachließ. Im Mai 1793 waren es schon weniger als 300 Abgeordnete, mehr als die Hälfte fehlte also regelmäßig.

Im Mai 1793 konnten die Abgeordneten des Konvents in einen neuen Versammlungsraum im Tuileries-Schloss umziehen, dessen Gestaltung die Nationalversammlung selbst entscheidend beeinflusst hatte. Im umgebauten alten Theatersaal der Comédie-Française saßen die Abgeordneten zum ersten Mal, wie sie es schon lange wollten: im Halbkreis des Amphitheaters, gegenüber dem Präsidenten. Erstmals konnte man von allen Plätzen mühelos den Präsidenten und den Redner sehen. Ein großer Raum, auf den Tribünen Platz für 1400 Zuschauer. Die Dauerprobleme schlechter Akustik (bei lauter Stimme gab es hier ein Echo) und schlechter Luft begleiteten die Abgeordneten auch hier.

Rednertribüne und Präsidententisch wurden nun zusammengezogen. Der Präsident konnte den Redner aus größerer Nähe und aus höherer Position kontrollieren, falls es zu Unregelmäßigkeiten kam. Die Versammlung hatte nun ihr Zentrum aus sich heraus hervorgebracht. Sie debattierte mit sich selbst, in der Abfolge der Redner und der Resonanz von Zuhörern mit Sprechberechtigung. Der Präsident steuerte dieses dialogische Arrangement nach formalen Gesichtspunkten der Gleichbehandlung. So jedenfalls die „ideale Sprechersituation“ der Versammlung. Die Wirklichkeit sah auch hier ein wenig anders aus. Wir sind im Vorfeld der Terreur, die im Herbst beginnen wird.

„Faktion“ blieb ein Dauervorwurf – jeweils gegen die anderen gerichtet. Im Mai 1793 entschied man, jeden von der Versammlung auszuschließen, der einen Kollegen als „fakTIONalistisch“ verdächtige. Allerdings kam es nicht zur Anwendung des Beschlusses.

„Côté droit“, jetzt wieder stärker in Gebrauch, half nicht der Standortbeschreibung, es war definitiv zum Schimpfwort und Kampfbegriff geworden. Bald diente es als Grundlage für Verurteilungen.

¹⁰Einige von ihnen spekulierten auf das aktuelle politische Prestige der „Montagne“, für das es vor allem auf die höheren Ränge ankam.

Als es lebensgefährlich wurde, sich auf die rechte Seite des Hauses zu setzen, blieben diese Sitze einfach frei. Das war in der Zeit nach dem 2. Juni 1793, als man 27 führende Girondisten verhaftet hatte (die später hingerichtet wurden) und denen drohte, die dagegen protestierten. Spätestens seit August 1793 saß niemand mehr auf der rechten Seite des Hauses. Man war auf dem Wege zur Terreur.

Rasch sank die Abgeordnetenzahl im neuen Saal auf 200 bis 250, jede Unachtsamkeit konnte zum Vorwurf des Verrats und zum Schafott führen. Kam man doch und hatte keinen Stammplatz auf der linken Seite, musste man mindestens im Zentrum sitzen oder während der Sitzungen häufig den Platz wechseln oder nur noch stehen und während kritischer Abstimmungen den Saal verlassen. Nun hatte man also die ideale Sitzordnung, aber niemand, außer der radikalen Linken, wollte oder durfte mehr dort sitzen, „wo man politisch steht“.

Zieht man den Bogen zu Ende, bis zu dem Zeitpunkt, von dem an man von einer Stabilisierung des Links/Rechts Schemas in Frankreich sprechen kann, landet man im Jahr 1814/15. Von dieser Zeit nimmt eine ununterbrochene Links/Rechts-Positionierung der französischen Abgeordneten ihren Ausgang.¹¹

Man darf sich die Entwicklung bis dahin allerdings nicht als ungebrochen vorstellen. Auch die Sitzordnung hatte durch die extreme Radikalisierung an Sinn verloren. Kaum verwunderlich, dass der Konvent nicht nur die radikalen Klubs verbot, sondern auch die richtungspolitische Sitzweise aufhob. Im September 1795 beschloss der Konvent, die Plätze in der Nationalversammlung monatlich neu auszulosen. Das Protokoll teilte am Letzten jeden Monats das Ergebnis der Verlosung mit: Die Abgeordneten waren an die monatliche Platznummer gebunden.¹²

14.2 Kommentierungen des Entstehungsprozesses

Neu ist die Linke

Fragen der Sitzordnung waren in der ständischen Gesellschaft Fragen der Rangordnung. Dabei waren rechts, höher und näher (zum König) privilegiert. Noch in der Generalversammlung von Versailles und beim Eröffnungsgottesdienst führte der Zeremonienmeister Regie. Er wusste, wen er rechts und wen er anderswo platzierte.

Nicht das Rechte war das Neue, außer dass der Adel sich auf den Stammplätzen des Klerus einfand und damit das hierarchisch-traditionale Prinzip bekräftigte. Das Neue war

¹¹Der Halbkreis des Amphitheaters wurde 1798 dauerhaft in das Palais Bourbon eingebaut.

¹²Historische Analogie: Seit 410/09 wurde die Sitzordnung im Rat der athenischen Demokratie ausgelost. „Gleichgesinnte (...), die sich während der Debatten hätten zusammentun können, wurden somit getrennt. Die neue Sitzordnung war die Konsequenz der schlechten Erfahrungen, welche die Athener im Jahre 411 gemacht hatten, als sich im Rat Gruppen zum Sturz der Demokratie gebildet und gemeinsam agiert hatten. Absprachen waren nun zumindest während der Sitzungen nicht mehr möglich.“ (Bleicken 1995, S. 232).

die Linke als gesellschaftliche Kraft eines noch zu entfaltenden Fortschritts, zugleich als oppositionelles Gegenüber in einer sich neu ordnenden Versammlung.

Die Progressiven konnten sich gar nicht woanders hinsetzen als auf die linke Seite, die rechte Seite war im Sinne der traditionellen Legitimität schon besetzt. Damit saßen die Männer des Fortschritts den etablierten Kräften gegenüber, aber dieses „Gegenüber“ wurde nicht pragmatisch verstanden wie im englischen „*opposite*“. Links wurde, zunehmend ideologisch aufgeladen, zum Gegen-Prinzip.

Dualismus und Kontinuum

Wie in der späteren Unterscheidung von „*parti de mouvement*“ und „*parti de l'ordre*“ folgte die Gegensatzbildung von Links und Rechts anfangs einem dualistischen Grundprinzip. Die Vorstellungen einer legitimen „Mitte“ und auch die Abstufungen von Links und Rechts waren dieser Dialektik ursprünglich fremd. Erst viel später wurden die Franzosen Meister des Kontinuums, das sogar seine Stärke in den Positionen von Mitte-Rechts und Mitte-Links fand. In Frankreich kam der Begriff der „Mitte“ nach 1815 auf. Das Schlagwort des „*Juste-milieu*“ war in diesem Kontext zu verstehen.

Für die „Mitte“ gab es in den Revolutionsjahren noch keinen positiven Begriff. Äquivalent war die „Ebene“ bzw. die abfällige Bezeichnung des „Sumpfes“, auf die sich später der französische Sozialistenführer Jaurès mit dem Diktum beziehen wird: „In der Mitte ist der Sumpf.“

Es gehört zur funktionalen Komplexität des Links/Rechts-Schemas, dass es sowohl einen Dualismus wie ein Kontinuum abzubilden vermag. Im kontinentaleuropäischen Vielparteiensystem kann ein dualistisches Grundschema, wie es das britische Parlament mit der Regierung/Oppositions-Sitzordnung schon vor der Französischen Revolution entwickelt hat, nicht greifen.

Substanzielle und funktionale Linke/Rechte

Die Bedeutungen von Rechts und Links waren nicht starr, auch wenn das Grundmuster begonnen hatte, die politische Vorstellungswelt zu strukturieren. In der ersten, verfassungsgebenden Versammlung war noch alles eindeutig: Die Anhänger der vorrevolutionären Monarchie, „die Schwarzen“, wie man sie nannte, weil sie die schwarze Kokarde der Königin trugen, saßen rechts. Diese Vertreter aus (hohem) Klerus und Adel wurden immer weniger, die meisten emigrierten.

„Die Rechte“ wuchs nach, aber sie hatte eine andere Herkunft und einen anderen Inhalt. Vom revolutionären Lager im weiten Sinne, der „*parti patriote*“, spaltete sich ein rechter Flügel ab, die „Monarchisten“. Sie traten für eine konstitutionelle Monarchie ein, mit starker Stellung von Adel und Bürgertum.¹³ Auch die „*Feuillants*“, die sich im Juli 1791 von

¹³Verfassungspolitisch hieß das: absolutes Veto des Königs gegenüber der Versammlung und Zweikammersystem nach britischem Muster.

den Jakobinern trennten, waren eine „Rechts-Abspaltung“, aber „rechts“ hieß nun schon liberale Demokratie – und das war noch vor kurzem „links“. Die kurzlebige Legislative von 1791/92 war auf den Gegensatz zwischen Feuillants (260 Abgeordnete) und Jakobinern (136 Abgeordnete) reduziert, bei mehr als 300 Abgeordneten ohne Bindung.¹⁴

Noch einen Schritt weiter, im Konvent (September 1792–1795), war die Rechte in jedwedem konservativen Sinne definitiv aufgegeben. Das aus der Revolution hervorgegangene Personal beherrschte die Versammlung. „Rechts“ war jetzt schon die Position der von den Jakobinern herkommenden Girondisten, die Linke (Montagne) radikalisierte sich weiter und brachte („rechte“) Oppositionen nur noch aus sich hervor.

Es war aber nicht problemlos, dass die geborene Rechte ausschied und Abgeordnete, die nur im Verhältnis zu anderen aktuell moderater waren, also so etwas wie eine relationale Rechte, nun ihre Plätze einnahmen. Mit dem Abgang der substanziellen Rechten saßen auf der rechten Seite immer mehr Abgeordnete, die sich von der restaurativen, konservativen oder gemäßigten Rechten deutlich unterschieden. Daraus erwuchsen massive Identitätsprobleme: Rechts sitzen ohne rechts sein zu wollen. Diese Diskrepanz nahm mit dem Radikalisierungsprozess des Parlaments und dem schrittweisen Ausscheiden von Abgeordneten „der rechten Seite“ des Parlaments zu.

Die nur sortierende, funktionale, und die inhaltliche, substanzielle Bedeutung der Platzierungs- und Richtungsbegriffe Links und Rechts konnten auseinanderfallen. Möglicherweise wurde die überraschend schnelle Abstraktionsleistung auch dadurch gefördert, dass die inhaltlichen Positionen von Rechts und Links sich in kurzer Zeit mehrfach allein als Folge des „Nachrückens“ veränderten.

Eindimensionalität

Ein Defizit des Links/Rechts-Schemas zeigte sich gleich zu Beginn: Es war eindimensional. Schon die Radikalismusdimension war räumlich nicht eigens abzubilden. Zwar ließ sich sprachlich zwischen „extremer“ und „moderater“ Linken unterscheiden, das konnte bedeuten: weit außen im Spektrum (z. B. „à l'extrémité de gauche“). Was aber ist, wenn Radikalismus bzw. Extremismus (mehr) die Verhaltens- bzw. Praxisebene, Links/Rechts mehr die Zielebene betrifft? Darin liegt tatsächlich der systematische Unterschied zwischen beiden: Radikal/moderat betrifft Methode und Strategie (z. B. Gewaltlosigkeit/Gewalt oder Reform/Revolution), Links/Rechts die Werte bzw. Gestaltungsziele.

Unklar blieb auch: Wie stellt man weitere Dimensionen der Spaltung dar (Religion, Natur/Ökologie, Fragen der Lebensweise)? Ist man rechts, wenn man an Gott glaubt, links, wenn man die Natur schützen will? Dies entscheidet sich offenkundig durch gesellschaftliche Vermittlungen, nicht aus der Sache heraus.

¹⁴Nach dem 10. August 1792 waren die Feuillants am Ende. „Die Versammlung (...) leerte sich rasch: Die Rechte und das Zentrum verließen ihre Bänke.“ (Richet 1996, S. 857).

Differenzierung und Entdifferenzierung gehen bei Links/Rechts Hand in Hand. Zwar differenziert sich ein neues Orientierungsschema aus, es muss aber leicht kommunizierbar sein. Das Wichtigste soll deshalb in *einer* Dimension ausgedrückt werden können.

Stabile oder wechselnde Dominanz

Es gibt keine prinzipielle Höherwertigkeit von Links oder Rechts im politischen System. Dagegen existieren kulturspezifische Wertschätzungen. So war zum Beispiel in Frankreich „Rechts“ über sehr lange Zeit kein Vorzeigesymbol, vielmehr in pejorativem Gebrauch. Die republikanischen, laizistischen Gruppen beriefen sich auf die revolutionäre Wertetrias, gegen Rechts. Und noch heute findet man an manchen öffentlichen Gebäuden die vergilbte Inschrift: Liberté, Égalité, Fraternité.

Charakteristisch scheinen unterschiedliche Konjunkturen für Links und Rechts, und das Wichtige ist, dass – anders als in der Religion – Rechts nicht von vornherein und immer höherwertig ist (aber Links eben auch nicht).

14.3 Alternativen

Innovationen müssen sich gegen Variationen behaupten, die zur Bearbeitung des gleichen Problems erfunden wurden, sich aber nicht durchsetzen konnten. Solche gescheiterten Alternativen machen sichtbar, dass die uns selbstverständliche Innenausstattung moderner Demokratie historisch umkämpft und keineswegs alternativlos war. Alle Formelemente haben sich in einem Prozess von Variation, Selektion und Stabilisierung durchgesetzt.

Konkretistische Etikettierungen

Dass man in der modernen Politik sich in erster Linie nach ideologischen Kriterien zusammenfindet und zum Beispiel nicht nach Landsmannschaften, ist schon eine Lernerfahrung „offener“ Versammlungen. Zum Beispiel ging die Gründung der „Jakobiner“ auf Zusammenkünfte des „Club breton“ zurück.

Noch nach Erfindung einer ideologiebezogenen Links/Rechts-Unterscheidung dominierten konkretistische Etikettierungen von Gruppen. „Die Linke“ war keine kursierende, weithin gebrauchte Benennung der Kräfte des Fortschritts. „Jakobiner“, „Feuillants“, „Cordeliers“ bezeichneten politische Richtungsgruppen nach den Klöstern, die sie sich nach deren, von der Nationalversammlung 1790 verfügten Auflösung angeeignet hatten. „Girondisten“ war die später aufkommende, landsmannschaftlich geprägte Etikettierung einer liberal-demokratischen Richtungsgruppe, die überwiegend, aber keineswegs vollständig aus der Gegend um Bordeaux, eben der Gironde, stammte.¹⁵

¹⁵Für die Inflationierung konkretistischer Etikettierungen von Richtungsgruppen in der französischen Revolution vgl. Frey 1925, S. 138 ff., Brunot 1937, S. 810 ff.

Aber solche, am Konkreten festgemachte Bezeichnungen dienten nicht den Bedürfnissen politischer Abstraktion und Orientierung, durch die Politik im ideologischen Zeitalter zunehmend stärker bestimmt wurde.¹⁶

Oben/Unten-Symbolik

Ideologische Unterschiede zwischen formal gleichberechtigten Gruppierungen – ein Kennzeichen moderner, demokratischer Politik – lassen sich nicht mehr vertikal abbilden wie etwa König-Volk-Beziehungen. Sie sind auf horizontale Symbolisierung angewiesen.

Im Konvent trat seit Ende 1792 eine gegenüber Links/Rechts konkurrierende Oben/Unten-Symbolik auf: „Montagne“ vs. „Plaine“ (oder pejorativ: „Marais“). Vordergründig wurde mit „Berg“ der Sachverhalt angesprochen, dass die radikalen Abgeordneten in den höher gelegenen Sitzreihen der ehemals linken Seite der „Salle du manège“ Platz nahmen, die gemäßigten Abgeordneten dagegen meist in den tiefer gelegenen Reihen saßen. Die Berg-Symbolik ging aber weit über diesen topographischen Unterschied hinaus.

Der „heilige“ Berg war von alters her ein religiöses Symbol. Seit Ende 1792 aktivierten die Jakobiner dieses Symbol im Rahmen ihrer politischen Kultur des Radikalismus. Statt Sitz der Götter sollte der Berg nun Ort der Vernunft sein. Die Entstehungsgeschichte verweist eindeutig auf den Konvent, wenngleich die außerparlamentarische Verwendung dominierte und von kulturellen Unterströmungen getragen wurde.¹⁷

Links/Rechts ist im demokratischen System leistungsfähiger als Oben/Unten. Dafür gibt es zwei Gründe:

- a) Die linke Berg-Symbolik erklärt sich durch die Aufnahme des Oben/Unten-Schemas in säkularisierter Form. Statt Gott ist jetzt die Vernunft „oben“. Das hält sich aber nur kurz und in einem sehr begrenzten Milieu von Militanten. Wird ein quasi-religiöser Vernunftglaube angezweifelt, kommt es zur Konkurrenz zweier sehr unterschiedlicher räumlicher Richtungssymbole. Dann dominiert die alte religiöse Oben-Symbolik, die durch die Kirche sowie die Anlehnung der Religion an die Mächtigen mit Hierarchie und politisch konservativen Einstellungen gekoppelt wird – und die eignet sich nicht für eine richtungsübergreifende Symbolik.
- b) Demokratie als ein System, das auf politischer Gleichheit beruht, bedarf einer horizontalen Symbolisierung politischer Gegensätze. Darin drückt sich aus, dass die verschiedenen Richtungsgruppen prinzipiell gleichberechtigt sind. Wenn das

¹⁶Auch frühe „Partei“-bezeichnungen waren konkretistisch, zum Beispiel Guelfen/Ghibellinen oder Tories/Whigs.

¹⁷Im November 1793 veranstaltete der radikale Pariser Stadtrat ein Fest der Vernunft, vorsätzlich provozierend in Notre-Dame. „In der Mitte der ehemaligen Kathedrale hatte man einen Berg aufgeschüttet, ein Symbol für die Linke im Konvent. Den Berg schmückte ein kleiner Tempel mit der Inschrift *À la philosophie*.“ (Hunt 1989, S. 83). Andernorts hatte man Colombey-les-deux-Eglises in Colombey-la-Montagne umgetauft.

Wertesystem von vornherein in die Symbolik eingebaut ist (Oben als das von vornherein Wertvollere), kann es zu keiner formalen Gleichberechtigung kommen.

Einschränkend ist anzufügen, dass es auch weiterhin eine Oben/Unten-Semantik im Rahmen demokratischer Politik gibt, nur keine, die für eine Abbildung des ideologischen Gruppenkonflikts geeignet wäre. „Willensbildung von unten nach oben“, „die da oben“, Obrigkeit vs. Untertanen, Oberhaus vs. Unterhaus, Oberschicht vs. Unterschicht sind Beispiele solcher hierarchischen Symbolisierung, allerdings auf einer sekundären Ebene. Die fundamentale freie Gleichheit von *Égalité* und *Liberté* würde durch eine primäre Oben/Unten-Symbolik verfehlt. Links/Rechts dagegen ist in sich nicht hierarchisch und auf den verschiedenen Ebenen anwendbar (z. B. Eliten, Aktive, Wähler).

Farben-Symbolik

Ideologische Richtungen bzw. Parteien werden häufig durch Farben symbolisiert. Auch das begann, abgesehen von historischen Vorläufern,¹⁸ in der Französischen Revolution.

Als die „Schwarzen“ – anfangs Leute, die sich eine schwarze Kokarde ansteckten – galten 1789, nach Beginn der Revolution, Anhänger einer Restauration des Ancien régime. Für die konservative Position hat sich in Frankreich dann aber die weiße Farbe durchgesetzt. Das Weiß aus dem Bourbonenbanner, mit dem sich Träger der weißen Kokarde als Royalisten bzw. Konterrevolutionäre bekannten und sich damit abgrenzten von der dreifarbigten Kokarde („Trikolore“), Symbol der Anhänger der Revolution.¹⁹

Hauptkonkurrent der konservativen „Weißen“ wurden die „Roten“, und dieser Gegensatz hat bis zum Ende des 19. Jahrhunderts in Frankreich die populäre Wahrnehmung der politischen Richtungsgruppen stärker bestimmt als Links/Rechts, das sich auf dieser Ebene erst mit der sozialistischen Rhetorik durchsetzte. Auch hier ist die Entstehung zufällig: Ursprünglich war das Hissen der roten Fahne ein Zeichen für das Eingreifen von Militär bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Die Jakobiner entwendeten dieses Symbol und identifizierten sich bis zum Sturz Robespierres mit ihrer eigenen roten Fahne. In der Revolution von 1848 konkurrierte die rote Volks- und Arbeiterfahne mit der Trikolore. „Rot“ blieb ein Symbol des Sozialismus und des Kommunismus, „die Roten“ waren Anhänger radikaler Sozialreform.

Die Farbensymbolik gehört im Grunde zu den konkretistischen Etikettierungen. Bei der Zuordnung von Farben zu Richtungen sind reichlich Zufälle im Spiel. Zwar gibt es durchaus eine individuelle Ausdrucksfunktion und vor allem ein hohes Identifikationspotential

¹⁸Zum Beispiel der Konflikt zwischen den Bianchi/Weißen und den Neri/Schwarzen im Florenz des 13./14. Jahrhunderts.

¹⁹Definitiv setzte sich die Trikolore erst in der Revolution von 1848 durch, nachdem die Bourbonen in der Restaurationszeit wieder auf das Lilienbanner zurückgegriffen hatten (Fehrenbach 1971, S. 310 ff.).

von Farben. Es fehlt aber eine innere Systematik von Farben, zum Beispiel entsprechend der Farbskala eines Regenbogens. Die Abstraktions- und Ordnungsleistungen der Farbensymbolik sind deshalb deutlich geringer einzuschätzen als die des Links/Rechts-Schemas.

Ideologische Symbolik

Ideologie im engeren Sinne lässt sich meist nur sprachlich symbolisieren, gegenständliche Symbolisierungen mit Ideologiebezug greifen erst im Zusammenhang mit Sozialen Bewegungen und Parteien.

Die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts verwendete Begrifflichkeit von *parti de l'ordre* vs. *parti de mouvement* bzw. *résistance* war als grobes Schema der Abstraktion zwar nützlich für politische Polemik und theoretische Erörterungen,²⁰ ihr fehlte aber jede Anschaulichkeit symbolischer Evidenz.

Die seit dem 18. Jahrhundert aufkommende Begrifflichkeit des Radikalismus, erwies sich – ebenso wie die des Extremismus – als komplementär zum Links/Rechts-Schema. Zur ideellen tritt dabei die strategische Aussageebene.

So schlicht die Links/Rechts-Symbolik auf den ersten Blick aussieht, so bemerkenswert erscheint ihre Leistungsfähigkeit, zwar nicht im Vergleich zu leicht auszudenkenden, aber unpraktikablen mehrdimensionalen ideologischen Schemata, sondern bezogen auf die historisch konkreten Alternativen. Zu den Stärken von Links/Rechts gehören: Verbindung von Anschaulichkeit und Abstraktion (anschaulich-abstrakt); Ordnungsfunktion durch gemeinsame Orientierung über ideologische Gegensätze hinweg; Differenzierungsmöglichkeiten innerhalb des Schemas (z. B. radikale Linke); Doppelverwendung zwischen Dualismus und Kontinuum; horizontal-egalitäre Symbolisierung; Anpassungsfähigkeit an wechselnde Inhalte.

14.4 Erklärung

Die Erfindung des Links/Rechts-Schemas geht auf eine Intuition zurück, die selbst nicht erklärbar ist. Vielleicht lag sie in der Luft, „zwingend“ war sie nicht. Sie konnte sich auch 50 Jahre später oder gar nicht ereignen.

Kein Name verbindet sich mit der Erfindung des Links/Rechts-Schemas, kein Autor hat sie ersonnen, keine „Theorie“ lag ihr zugrunde. Erst sehr viel später, im Rahmen von Selbstverständnisdebatten der Arbeiterbewegung, kam es zu systematischeren Versuchen, Links/Rechts zu definieren. Das Links/Rechts-Schema war bei seiner Einführung und über mehr als hundert Jahre ein pragmatischer Orientierungsversuch in einer zunehmend ideologischen Landschaft, die allerdings über ihre eigene Sprache verfügte. Erst spät

²⁰Zum Beispiel im Staats-Lexikon von Carl Rotteck und Carl Welcker, das seit 1834 erschien.

wurde das Begriffspaar auch für programmatische Zwecke verwendet. In diesem Falle gab es also einen langen Vorlauf der Praxis vor der Theorie.

Es ging in den Jahren nach 1789 um eine kollektiv-spontane Erfindung, bei der – gruppenspezifisch nahe liegend²¹ – die Bürgerlichen sich gegenüber den Vertretern der etablierten Ordnung platzierten, um unter sich zu sein und ihren Gegnern ins Gesicht zu sehen bzw. ihre fortschrittlichen Argumente gegen sie richten zu können. Aber war dies nun „Opposition“, „Bewegung“, „Links“ oder nur ein Sitz- und Redearrangement? Anonym blieben diejenigen, die diese Zufälle als „Ordnung“ definierten und damit auf den Begriff brachten.

Links/Rechts zur Unterscheidung politisch-ideologischer Positionen in Gebrauch zu nehmen, war eine Idee, bei der vormoderne und moderne, räumliche und ideelle Symbolisierung nahtlos verknüpft wurden. Die räumliche Symbolisierung besaß in monarchisch-ständischen und religiösen Kontexten hohe Aufmerksamkeit und Bedeutung. Das ständisch-hierarchische Schema basierte auf einer Oben-Unten-Dimension (der Fürst/Monarch saß erhöht auf Podium und Thron), einer Zentrum-Peripherie-Dimension (der Monarch bildete das Zentrum) sowie einer die rechte Seite privilegierenden Dimension (bei Indifferenz gegenüber der linken Seite)²². Als die politische Links/Rechts-Sprache aufkam, gab es noch tradierte Legitimitätsvorteile von „Rechts“ – vom Richtigen und Rechtmäßigen, die sich rechter Hand fanden, und gegen die anfangs ein inhaltloses „Links“ stand. Die Legitimitätsvorteile verschoben sich, mit modernen Werten von Egalität und Solidarität aufgeladen, nach Links. Links wurde ein Fahnenwort, Rechts wurde – als Begriff – eher beschwiegen.

Modernisierung drückte sich unter anderem in kognitiven Abstraktionsprozessen aus, für die auch neue Symbolwelten notwendig wurden. Das ideell und mit Werten aufgeladene Links/Rechts-Schema zeigt gerade die doppelte Identität einer noch traditionellen und einer – durch ihren Abstraktionsmodus – schon modernen Symbolisierung. Außerdem entspricht das demokratisch-egalitäre Schema Erwartungen der Enthierarchisierung in der nach-traditionalen Ordnung.²³

²¹Die Sortierung von Abgeordneten entsprach gruppenspezifischen Bedürfnissen, unter anderem der emotionalen Bestätigung, informellen Kommunikation, Konformität und Unterscheidung.

²²In der französischen Generalversammlung beispielsweise saß der Adel im Mai 1789 links vom König, ohne dass dies irgendeine der Konnotationen mit sich geführt hätte, die seit August mit der linken Seite verbunden wurden.

²³Die Direktivposition des Königs wurde durch einen Präsidenten ersetzt, aus hierarchischer wurde funktionale Leitung. Aus Angst vor erneuter herrschaftlicher Verfestigung rotierte die Präsidentenfunktion anfangs vierzehntägig. Auch bei der Raumaufteilung von Präsidententisch und Rednerpult musste durch Experiment eine angemessene demokratisch-funktionale Zuordnung erst herausgefunden werden.

Zeitlich parallel zur Rechts/Links-Innovation begann gegen Ende des 18. Jahrhunderts der spezifisch moderne Prozess der Ideologiebildung.²⁴ Sachlich sind beide Vorgänge komplementär, insofern das Rechts/Links-Schema hilft, die Komplexität der beginnenden ideologischen Ausdifferenzierung zu reduzieren und in praktischen Zusammenhängen kommunizierbar zu machen.

Die Innovation einer politischen Aufladung der Links/Rechts-Dimension zu betonen, zwingt nicht dazu, sie als voraussetzungslos zu betrachten. Soziobiologische Normbildung²⁵ sowie kulturelle und soziale Vorprägungen²⁶ zeigen insbesondere das Bedeutungsfeld von Rechts in zeitlich ausgedehnten anthropologisch-kulturellen Traditionszusammenhängen. Laponce geht so weit, die Durchsetzung von Links/Rechts wesentlich mit deren Anschlussfähigkeit hinsichtlich des traditionell symbolischen Denkens zu erklären.

Sehr schnell waren positive Erfahrungen mit der „Leistungsfähigkeit“ des Orientierungsschemas zu machen. Mirabeau sprach schon im September 1789 von der „Geographie der Versammlung“, die mit ihrer Neustrukturierung in der Dimension des Raumes begonnen hatte. Bald bedeuteten „rechte Seite“ oder „linke Seite“ mehr als Zufälle der Platzverteilung. Sie wurden zu Kollektiven, wenn der Protokollant vermerkte: „Die rechte Seite lacht“ oder „Die linke Seite applaudiert“. Auch differenzieren lernte man bald: „Links“ war etwas anderes als „extreme Linke“.

Der Ausgangspunkt waren die Pole, Links und Rechts. Das entsprach der Polarisierung sowie Bedürfnissen dualistischer Vereinfachung in revolutionären Zeiten. Der größere Teil der Abgeordneten nahm Positionen ein, die im breiten, abgestuften Kontinuum zwischen den Extremen angesiedelt waren. Da die Abstufungen nur mühsam zu kommunizieren waren, wirkten Links und Rechts als Sammelbegriffe auch in Richtung der Vereinheitlichung („die Linke“ und „die Rechte“).

Bevor die Richtungsbegriffe Rechts und Links – sehr viel später – den Akteuren dazu dienten, sich selbst einer Gruppe zuzurechnen („Wir als Linke“), wurden sie für Fremdzurechnungen benutzt.²⁷ Während der Französischen Revolution dienten sie noch nicht der Selbstzurechnung.

Auch in einer anderen Hinsicht hatte der Abstraktionsprozess erst begonnen: Man sprach – konkretistisch, auf die Parlamentsszene bezogen – von „*coté droit*“ oder „*coté gauche*“, noch nicht von „der Rechten“ oder „der Linken“. Im Couplet wird, offenbar nach der Präsidenten-Rochade, gesungen: „*Le coté droit est toujours gauche. Et le gauche n'est jamais droit.*“

²⁴Vgl. Brunner 1968, Dierse 1982.

²⁵Vgl. Ditfurth 1989, S. 340 ff.

²⁶Zum Beispiel in der christlichen Symbolik („sitzend zur Rechten Gottes“).

²⁷Schon 1791 konnte Frau Roland schreiben, man habe einen kleinen Sieg über die „rechte Partei“ errungen.

Journalisten bedienten sich der Richtungsbegriffe, um die verwirrende Vielfalt von Positionen in einer sehr großen Versammlung zu beschreiben. Protokollanten benutzten die Begriffe, um Vorgänge in der Versammlung anschaulich zu machen. Abgeordnete etikettierten so ihren Gegner („auf der rechten Seite“), der – mangels Parteien und Fraktionen – noch keinen verbindlichen Gruppen-Namen trug.

Die Aktiven der Klubs, die Insider und die Vermittler der Politik waren die ersten, die sich der abstrahierenden Richtungsbegrifflichkeit bedienten. Aber nicht nur „nach draußen“, zu einem schlecht informierten Publikum hin, sondern auch „nach drinnen“ brauchten die Politik-Akteure, die sich in einem neuen ideologischen Raum orientieren wollten, ein abstrahierendes Hilfsmittel. Das Links/Rechts-Schema half, ideologisch komplex und veränderlich gewordene Beziehungen zu strukturieren.

Das Schema war also lange vor Beginn der Massengesellschaft mit ihren verstärkten Orientierungsbedarfen „gegenleistungsfähig“²⁸ innerhalb der großen, komplexen Versammlung sowie für eine Öffentlichkeit, in der Journalisten eine schwierige Vermittlungsaufgabe zu erfüllen hatten.

Allerdings trat auch bei dieser Innovation der Macht- zum Leistungsaspekt hinzu. Die radikale Linke war die stärkste kohärente Gruppierung im Parlament. Sie profitierte von den Begrifflichkeiten der „Linken“ und des „Berges“, und versuchte, ihre Gegner auch durch die semantische Symbolik der „Rechten“ und des „Sumpfes“ in die Defensive zu drängen. Von den Gemäßigten sind Abwehrhaltungen und -versuche bekannt. Der Versuch, das Links/Rechts-Schema in der Legislative Ende 1791 durch den Seitenwechsel des Präsidenten zu unterlaufen, ging von ihnen aus.

14.5 Vergleichende Perspektive

Wir verlassen die Entwicklung an einem Punkt, an dem das Links/Rechts-Schema in Frankreich auf der Ebene von Parlament und Presse etabliert ist.²⁹ Damit ist allerdings noch nicht entschieden, ob es sich als Orientierungsschema auf der Ebene politischer (Wähler-)Massen durchsetzt. In Frankreich zum Beispiel hat das Links/Rechts-Schema die Massen erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts ergriffen und dabei die politische Farbenlehre der „Roten“ und „Weißen“ verdrängt.

Es dauerte mehr als hundert Jahre, bis dieses kleine, aber folgenreiche Moment zum festen Bestandteil moderner Demokratie wird. „Institutionalisierung“ heißt nicht, dass es in Verfassungen steht, sondern dass es Teil eines kognitiv-evaluativen Denk- und Orientierungssystems wird. Es gab zwei Kanäle der Ausbreitung:

²⁸Mayntz 1988, S. 18.

²⁹Für eine Analyse der weiteren französischen Entwicklung vgl. Gauchet 1992. Die Paulskirchen-Demokratie von 1848 hat sich am französischen Beispiel orientiert und die Links/Rechts-Terminologie schnell übernommen.

Sprache von Parlament und Parteiensystem. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts breitete sich die Links/Rechts-Terminologie von Frankreich in den übrigen europäischen Ländern aus, insbesondere in Skandinavien und Deutschland. In diesen Ländern benannte man sogar Parteien mit räumlich-politischen Bezeichnungen: zum Beispiel „Venstre“ (Linke) und „Høedje“ (Rechte) in Dänemark oder „Zentrum“ in Deutschland. Verbreitet und relativ fester Bestandteil der politischen Sprache waren Links/Rechts nach 1918.

Der politische Durchbruch für das Links/Rechts-Schema fand in Deutschland während der Revolutionszeit 1848/49 statt.³⁰ Die Frankfurter Paulskirche hat sich problemlos der Links/Rechts-Sitzordnung bedient und auch das Protokoll und die Publizistik haben damit gearbeitet. Vorherrschend waren in Frankfurt die ideologischen Bezeichnungen: „Conservative“ und „Demokraten“ bzw. „Radikale“. Dagegen sprach man hinsichtlich der Liberalen von der „Mitte“ bzw. vom linken und rechten Zentrum.³¹

Die verzögerte Ausbreitung im angelsächsischen Bereich schlägt sich auch in den allgemeinen Lexika nieder. Dabei wird auf Frankreich bzw. den Kontinent und zwar ausschließlich auf die parlamentarische Ebene verwiesen. Noch der Webster von 1877 verwechselte Links mit Opposition und Rechts mit Regierung. Es ist schwer zu verstehen, was man selbst nicht erfunden hat. Deutsche und andere Kontinentaleuropäer verwechselten Links/Rechts mit Opposition/Regierung. Die Engländer, die die Parlamentarische Regierung sowie die Parlamentarische Opposition erfanden und mit „In“ oder „Out“ dafür eine eigene Sprache hatten, verwechselten Opposition/Regierung mit Links/Rechts.³² Auch das Parteiensystem spielte eine Rolle: In den dualen Zweiparteiensystemen Großbritanniens und der USA dauerten die Diffusionsprozesse länger als in den Vielparteiensystemen auf dem europäischen Kontinent und in den skandinavischen Staaten.

Sprache der sozialistischen/kommunistischen Bewegungen bzw. Parteien. Weder Marx noch Engels bedienten sich des Etiketts „Linke“ zur Selbstbezeichnung der Arbeiterbewegung und ihrer Parteien. Später aber – auch für Lenin in seinen späteren Jahren – wurden Links und Rechts wichtige Kampfbegriffe der sozialistischen und kommunistischen Parteien, die so zur Ausbreitung über den parlamentarischen Rahmen hinaus wesentlich beigetragen haben. Kommunisten brauchten auch früh Begriffe zur Etikettierung

³⁰Zum deutsch-französischen Vergleich siehe Best 1990.

³¹Der Brockhaus von 1853 hatte – „in neuerer Zeit“ – die ideologische Aufladung der „ursprünglich“ „parlamentarischen Sprache“ bemerkt. Er sprach von „erweiterter Bedeutung“, da man in der politischen Sprache nun „mit links überhaupt die liberale oder gar radicale, mit rechts die conservative und selbst die reactionäre Partei“ bezeichne“.

³²Logisch sind Links und Rechts unabhängig von Regierung und Opposition. Der Wohlfahrtsausschuss von 1793 zum Beispiel war die Linke an der Regierung. In ihrer Bedeutung allerdings liegen Links und Opposition, aber auch gesellschaftliche und politische Opposition eng beieinander. Das Wechselspiel von Regierung und Opposition muss institutionalisiert sein, damit sich diese frühen Bedeutungszusammenhänge entkoppeln können.

interner Abweichungen: Links- oder Rechtsabweichung. So in Lenins „Linksradikalismus als Kinderkrankheit des Kommunismus“. Aber auch in der SPD hießen die Genossen um Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht „Linke“. Später nannten sich Kritiker der Sozialisten/Sozialdemokraten „Linkssozialisten“. In Frankreich meinte der Begriff „*gauchisme*“ sinngemäß Linksradikal. Es gab innerhalb der Linken Gruppen, die sich selbst als Linke, keine aber, die sich als Rechte bezeichneten.

Links/Rechts breitete sich aus, aber es war nicht das einzige simplifizierende Orientierungsmittel. Fortwirkende oder neu aufkommende Alternativen, wie zum Beispiel die Farbensymbolik oder das sich verstärkende Regierung/Oppositions-Schema, blieben im Spiel.

Vor allem die USA, mit ihrer ganz anderen Politischen Kultur, entwickelte mit dem *Liberal/Conservative*-Label ein historisch verwurzeltes funktionales Äquivalent zum Links/Rechts-Schema. Dort existierte eine Praxis wechselnder Orientierungsschemata, die unter maßgeblicher Mitwirkung von Partieliten eingeführt und verändert wurden. Möglicherweise wird dadurch die Anpassungsfähigkeit an spezifische Situationen gefördert, der Preis scheint in größerer ideologischer Manipulierung und Desorientierung von Wählern zu bestehen.

Einige Verallgemeinerungen finden sich bei David Green³³: Der politische Diskurs in den USA geht vor allem um einige Schlüsselbegriffe/Etikettierungen/Labels, die als Orientierungsschema und damit als politische Waffe dienen. Es gibt einen ständigen Kampf um die Definitionsmacht politischer Begriffe, von denen man annimmt, dass sie das allgemeine politische Bewusstsein – wenn auch nur bis zu ihrer Ablösung – beeinflussen. Strategisches Ziel von Politikern ist es, ihre Politik mit einer populären Etikettierung zu legitimieren oder einfach nur zu verkaufen. Dabei kann auch versucht werden, eingeführte positive Bedeutungen von Begriffen so zu verändern, dass sie mit einem anderen Politikinhalt zu vereinbaren sind. Kriterien für relativ offene Begriffe sind beispielsweise:

- mehrdeutig und flexibel,
- keine feststehenden, engen Definitionen, sondern generalisierende Abstraktionen für breit streuende, allgemeine Haltungen,
- sowohl intellektuell wie emotional besetzt,
- polarisierte Begriffspaare, sodass die Konfrontation zwischen good-label und bad-label möglich ist.

Als historisches Beispiel kann das Label „*liberal*“ dienen:

Ursprung. „Liberal“ wurde durch Woodrow Wilson im Ersten Weltkrieg stark gemacht. Zuvor hatte er sich des eingeführten und zu der Zeit populären *Progressive*-Labels

³³Vgl. Green 1987, auch zu den historischen Beispielen.

bedient, um an dessen Legitimität teilhaben zu können. Ziemlich abrupt wechselte er zum *Liberal*-Label. Warum?

Liberal war im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts nicht häufig verwendet worden: damit auch unverbraucht. Die Idee der Freiheit war bereits im Etikett „*individualist*“ enthalten. In der englischen politischen Philosophie des 19. Jahrhunderts bezog sich *liberal* vor allem auf die Beziehung Individuum-Staat, war also innenpolitisch bestimmt.

Wilson führte *liberal* als abstraktes Prinzip in einen internationalen Kontext ein, den Ersten Weltkrieg. Die Rhetorik des Liberalismus sicherte ihm größere Handlungsfreiheit hinsichtlich eines Kriegseingagements in Europa als die *Progressive*-Rhetorik, die starke Anti-Kriegsbedeutungen aufwies. Wilson sah, dass er die Grenzen der sprachlichen Flexibilität des *Progressive*-Labels erreicht hatte, Krieg ließ sich damit nicht rechtfertigen. Das *Liberal*-Label war von innenpolitischen Kontroversen relativ unbefleckt und konnte als unverbrauchtes Hilfsmittel dazu dienen, die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Außenpolitik zu lenken.

Wilson nahm die Überlagerung mit dem immer noch populären „*progressiv*“ in Kauf, er brauchte eine eigene, grundlegend neue Kategorie – nach dem Krieg, weit verbreiteter Desillusionierung sowie Kritik am rein verbalen Idealismus von Wilson. Die Debatte, was „wirklich“ *liberal* sei, erhielt das Label für den innenpolitischen Diskurs.

Neudefinition. Roosevelts Neudefinition von „liberal“ als Deckbegriff für die staatliche Interventionspolitik des New Deal. Die Definitionen von Liberalismus und Konservatismus waren nicht objektiv, sie haben sich aber mit Bedeutungen durchgesetzt, die von Roosevelt geprägt wurden und noch heute Allgemeinplätze sind.

Auf dem Hintergrund wirtschaftlicher Depression (Weltwirtschaftskrise Ende der 20er Jahre) brach Roosevelt mit amerikanischen Traditionen und ging zu einem arbeitsmarkt- und sozialpolitisch intervenierenden Staat über. So veränderte er Erwartungen gegenüber dem Staat.

Liberal verschaffte seiner Politik die Freiheitssymbolik. Außerdem deckte es den ausdrücklich eingeführten Begriff der *generosity* (Freigiebigkeit/Großmütigkeit) – nun des Staates. Das Etikett polarisierte gegen das *conservative*. Das waren nun seine Gegner: führende Republikaner und Großunternehmer, eine kurzsichtige, gierige Minderheit. *Liberal* stand auch für eine effektivere und gerechtere Verteilung des Reichtums. Das *Liberal*-Label schützte wirksam gegen Kritiken, die ihm sozialistische oder kommunistische Tendenzen vorwarfen (immerhin betrieb er eine sozialdemokratische Politik).

Das Links/Rechts-Schema griff erst relativ spät auf die USA über und ist dort noch heute nicht das dominante Orientierungsschema.³⁴ Warum die amerikanische „Verspätung“?

³⁴Green 1987, S. 133 weist darauf hin, dass erhöhte Aufmerksamkeit für Geschehnisse in Europa während der 1930er Jahre zum Import des traditionell europäischen Links/Rechts-Schemas führte.

- Die für moderne Politik formativen Jahre bis 1789 zeigten keinen grundlegenden Dis-sens nach innen, sondern primär eine Frontstellung nach außen.
- Die relative Schwäche von Radikalismus und Konservatismus europäischen, insbesondere französischen Zuschnitts in den formativen Jahren. Das heißt: die Flügelpositionen waren in den USA nicht besetzt.
- Der amerikanische Pragmatismus mit seiner anti-ideologischen Tendenz.
- Das Zweiparteiensystem zwang nicht zu Abstraktionsleistungen. Die ersten Klassifikationen im Konflikt liegender Konkurrenzparteien wurden an konkreten Ideologiebezeichnungen festgemacht. So gab es lange Zeit fluktuierende Parteina-men, analog zum Kampf um strategisch vorteilhafte ideologische Etiketten.
- Green meint, das Links/Rechts-Schema sei das am stärksten einengende von allen sonst in den USA verwendeten Labels. Bei der Wahl der Etiketten spielte immer eine Rolle, die Identifikation mit der eigenen und Gegnerschaft zur anderen Partei zu stärken, ohne sich durch solche Diskursstrategie in seiner politischen Handlungsfreiheit übermäßig einschränken zu lassen.
- Das amerikanische Kongressgebäude kennt zwar den typisch kontinentaleuropäischen Halbkreis, aber die Demokraten sitzen seit mindestens 1870 rechts, die Republikaner links, und zwar stabil. Im frühen 19. Jahrhundert saß die Mehrheitspartei automatisch auf der rechten Seite, unabhängig von der ideologischen Position.³⁵ Weder In/Out noch Links/Rechts haben also gegriffen. Dies unterstreicht die Schwierigkeiten der Amerikaner mit einem verbindlichen Orientierungssystem.

Die USA sind der Paradefall für ein Land, das mit wechselnden Orientierungsschemata gearbeitet hat. Das hat keineswegs nur Vorteile und ist nicht unbedingt dem Links/Rechts-Schema überlegen. So stellte man fest, dass das fortwirkende Schema *Liberal-Conservative* wenig orientierende Kraft hatte: Bedeutungen schlossen sich nicht wechselseitig aus, der Bezug zu Issues und ideologischen Einzelementen war nicht stringent (die meisten Wähler hatten große Schwierigkeiten, Issues den *Liberal/Conservative*-Labels zuzuordnen), die Labels hatten beim Massenpublikum überwiegend allgemein symbolische, nicht auf Issues bezogene Bedeutung. Wegen der Verknüpfung von Orientierungsbegriffen mit spezifischen, situativen Policy-Projekten kann man bei neuen Issues mit den alten Orientierungsbegriffen nichts mehr anfangen. Auch kommt es zu dauerndem, machtpolitisch-interessengeleitetem Kampf um das Orientierungsschema selbst, nicht innerhalb des Orientierungsrahmens.

³⁵Goodsell 1988, S. 296.

14.6 Schluss

Die erstaunliche Adaptionfähigkeit von Links/Rechts in den vergangenen zweihundert Jahren, der Bedarf an Orientierungsschemata in massenpolitischen Systemen und die hohen Kosten der Einführung eines anderen, komplexeren Schemas (bei ungewissem Erfolg!) lassen auch heute alle Nachrichten über das Ende dieses simplen, im historischen Rückblick aber ingeniösen Sitzschemas als verfrüht erscheinen. Selbst das Aufkommen einer zweiten Spaltungslinie (Geschlossen/autoritär vs. Weltoffen/selbstbestimmt) hat es nicht außer Kraft gesetzt. Die Verachtung seitens von Eliten („Gesäßgeographie“) steht im Gegensatz zur Fähigkeit von etwa 90 % der Bürger, zum Beispiel in Meinungsbefragungen damit umgehen zu können.

Das Regieren in einer Demokratie wäre wesentlich einfacher, wenn man nicht immer wieder Wahlen gewinnen müsste.

Georges Clemenceau

15.1 Wahlen als Mittel der Herrschaftsbestellung

Wie kann „Wahl“ eine Erfindung sein?¹ Tausch und Versammlung sind auch keine Innovationen, sondern gesellschaftliche Elementarformen. Mindestens liegt der Zeitpunkt, zu dem erstmals gewählt wurde, so weit zurück, dass es das kollektive Gedächtnis nicht gespeichert hat.

Die Griechen haben in ihren demokratischen Zeiten gewählt. Allerdings keine Versammlungen, sondern Einzelpersonen. Und auch das nur selten, waren sie doch davon überzeugt, dass Los ein demokratisches, Wahl dagegen ein aristokratisches Verfahren sei. Dies hing mit der Einschränkung der Wahl durch den Vorgang der Kandidatenaufstellung

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u. a. Bösch 2011, Brunhöber 2010, Crook 1996, Crook/Dunne 2017, Deslandres 1977, Die Federalist Papers 1993, Dinkin 1977, Dinkin 1982, Dinkin 1989, Döring 1993 a, Giddens 1988, Gueniffey 1993, Gueniffey 1996, Guggisberg 1993, Haan/Niedhart 1993, Hirst 1975, Hoadley 1986, Jäger 1978, Jennings 1960, Kishlansky 1986, Kluxen 1976, Kühne 1993, Lipset 1962, Mackie/Rose 1991, Meyer 1901, Morgan 1988, Nohlen 2009, Offe/Roth 1965, O’Gorman 1989, O’Gorman 1992, O’Gorman 1996, Ottmann 2008, Posado-Carbó 1996, Raschke 1998, Richter 2017, Richter/Buchstein 2017, Rogers 1992, Rokkan 1970, Rose 2000, Rose 2009, Rose/McAllister 1986, Schröder 1982, Smith/Moore 1996, Sternberger 1980, Sternberger/Vogel 1969, Stollberg-Rilinger 2017, Weber 1958, Weber 1976, Williamson 1960, Wölk 1984.

zusammen, bei dem Aristokraten, später: Leute von Besitz und Bildung, größere Chancen hatten – jedenfalls so lange Wählerschaft und Versammlungen noch klein waren.

Alle Bürger galten in Athen als „regierungsfähig“, was angesichts begrenzter Aufgaben der Polis auch mehr oder weniger zutraf. Die wenigen Positionen, für die spezialisierte Qualifikationen erforderlich waren, wie die der Strategen, wurden durch Wahl bestimmt.

Zwei elementare Voraussetzungen müssen gegeben sein, damit die Institution der Wahl Sinn macht. Es müssen Gründe vorliegen, eine Position nicht durch Ernennung, Erbfolge, Ex-officio-Bestellung, Anciennität, Akklamation, Rotation, Kooptation zu besetzen, sondern durch ein Verfahren der Wahl. Zweitens muss eine Auswahl zwischen Personen oder Parteien möglich sein. Noch im 19. Jahrhundert fielen in Großbritannien Wahlen aus, wenn sich keine konkurrierenden Kandidaten fanden. Der alte war dann auch der neue Abgeordnete.

Schlägt man einen sehr großen Bogen, lässt sich sagen, dass über viele Jahrhunderte Wahlen ein Instrument zur Besetzung von Einzelpositionen darstellten („Bestellung einer Person im Amt“). Erst die Besetzung von Versammlungen oder Körperschaften, das heißt eines mehr oder weniger großen, beratenden bzw. beschließenden Kollektivs, gibt der Wahl eine Funktion, aus der heraus sich in einem langen Prozess der heutige Stellenwert von Wahlen entwickeln kann. Die frühen Wahlen zu Körperschaften, zum Beispiel zum englischen Unterhaus oder zu den französischen Ständeversammlungen, hatten mit modernen Wahlen noch wenig gemeinsam. Die Wahl musste sich gegen das egalitäre Los und gegen die hierarchische Erbfolge durchsetzen, aber auch dann noch bedurfte es kräftiger Demokratisierungsschritte, ehe aus der Wahl eine moderne Institution wurde.

15.2 Frühe Wahlen in England

Begänne man nun direkt mit „moderner Wahl“ in den USA 1789, so schnitte man die schwierige, aber auch spannende Vorgeschichte ab, aus der man lernen kann. Eine so elementare und vermeintlich einfache Institution wie Wahl, so zeigt sich, ist in ihrer Entstehung alles andere als banal oder gradlinig. Deshalb lohnt es sich, hier noch einmal den langen Weg zu gehen.

Anders als in den sich neu formierenden und auf Selbstregierung basierenden Gesellschaften Nordamerikas gab es in England ein Establishment, das bei einer Modernisierung der Wahl Rechte und Einfluss abzugeben hatte und deshalb bremsend auf den Modernisierungsprozess einwirkte. König, Adel und Kirche hatten sich zwar im 13./14. Jahrhundert auf Repräsentativversammlungen verständigt (und Wahlen setzten sich als Delegationsmodus durch), aber dass Wahlen vor allem Auswahl zu sichern hätten, war noch völlig außerhalb des Denkhorizonts. Viele Veränderungen auf dem langen Weg in die Moderne sind durch nicht voraussehbare, jedenfalls nicht intendierte Folgen von herrschaftssichernden Handlungen entstanden.

Ob die Vertreter von den zunehmend finanzstärkeren und deshalb – auf Empfehlung der Barone selbst – beteiligten kommunalen Einheiten ernannt oder gewählt wurden, war

der Krone gleichgültig. Eine Zustimmung zu neuen oder höheren Steuern aber war für den König nichts wert, wenn die Repräsentanten durch ihr Votum nicht auch diejenigen verpflichten konnten, die sie entsandt hatten. Nur mithilfe solcher Bindungswirkung konnte er tatsächlich zu dem von ihm benötigten Geld kommen.

Der Sheriff hatte die Aufgabe, zwei Ritter (= Leute aus dem niederen Adel) für die Grafschaften und zwei Bürgervertreter aus seinen Städten zu schicken. Die Ritter wurden in Grafschaftsversammlungen gewählt (*county courts*).

Wahlen sind seit dem späten 13. Jahrhundert, erstmals für 1275 belegt. Nur in Ausnahmesituationen nominierte der Sheriff die Abgeordneten selbst. Die Abgeordneten der frühen Parlamente wurden aus Versammlungen der Kirche oder der Grafschaften bzw. Städte „gewählt“. Wahrscheinlich wurden sie mehr „entsandt“ als in irgendeinem uns vertrauten Sinne „gewählt“. So wie die Kleriker-Versammlungen, die man als eine Art von Kirchenparlament verstehen kann, mit ihrer Praxis der Debatte, Zustimmung und Bindungswirkung ein Vorbild für die weltliche Repräsentation darstellten, mag dies auch für eine „repräsentative“ Delegation gegolten haben, die die Versammlung zugleich vertreten und binden konnte. Dafür war sie sicherlich auf eine besondere Vertrauensstellung angewiesen.

Seit 1340 entschieden der niedere Klerus und Ordenskapitel in eigenen Versammlungen über ihre Abgeordneten (*convocations*). Für den höheren Klerus, die Kirchenfürsten, wie für die Barone galt im 14. Jahrhundert die persönliche Ladung zum Parlament. Später wurden diese Mandate erblich.

In den Grafschaftsversammlungen kam – ohne Zwischenschaltung von Vertretern und ohne formelle Abgrenzung – in öffentlicher Sitzung ein Kreis großer, mittlerer und kleinerer Grundbesitzer zusammen, um über anstehende Fragen der Grafschaft zu beraten und zu entscheiden. Eines dieser Geschäfte war die Bestellung von Abgeordneten für das Londoner Parlament.

Abgeordneter wurde man, wenn einer oder mehrere der besonders Angesehenen einen vorgeschlagen und die Anwesenden durch Akklamation zugestimmt hatten. Gab es Widerspruch angesehener Personen aus der Versammlung heraus, wurde die Kandidatur zurückgezogen. „Die Wahl lag (...) in den Händen der angesehenen Männer der Grafschaft.“²

Die frühen Parlamentswahlen waren von Baronen dominiert, sie schickten häufig ihre Anwälte in den Grafschaftsrat. Die Nominierung fiel dort in der Regel mit der Wahl zusammen. Unter solchen Bedingungen war nicht nur Wahlkampf, sondern auch Wahlrecht überflüssig.

Im 13. Jahrhundert entwickelten sich in England die Institution des Parlaments und Vorstellungen von Repräsentation, man begann auch damit, von Versammlungen getragene Abgeordnete zu entsenden. Eine Institution Wahl oder gar konzeptionelle Vorstellungen von Wahlen existierten noch nicht. Wahlen waren ein keineswegs zwingender Appendix von Repräsentation. Ein Parlament mit freiem Mandat ist nur mit einer

²Meyer 1901, S. 13.

Vorstellung von Repräsentation möglich, aber Repräsentation setzt keine bestimmte Vorstellung von Wahl voraus.

Wahl selbst war mit Repräsentation verbunden, nicht mit einer individuellen, sondern mit einer korporativen Variante von Repräsentation.³ Der Abgeordnete wurde als Vertreter einer bestimmten Grafschaft oder Kommune gesehen. Die Beteiligung an Wahlen galt zu diesen Zeiten noch nicht als individuelles Recht, sondern als Pflicht zur Mitwirkung in einem Gemeinwesen. Gewählt haben dessen verantwortliche Träger, wobei die Verantwortung erkennbar hierarchisch gestuft war.⁴

Die ca. dreieinhalb Jahrhunderte vom Ende des 13. bis in das 17. Jahrhundert (1640) waren, was Wahlen betraf, undramatische, vom späteren „Wahlfieber“ weit entfernte Zeiten. Ebenso wie das Parlament war die Wahl noch keine moderne Institution mit eigener Autonomie. Sie war in hohem Maße durch die traditionellen Mächte bestimmt: die Krone, mächtige Großgrundbesitzer (Magnaten bzw. Barone) und die vor allem seit dem 15. Jahrhundert aufsteigende Klasse der Gentry, des niederen Landadels. Obwohl Wahlen sich veränderten, waren sie keine Institution zur Herbeiführung von sozialem oder politischem Wandel. Sie bekräftigten die etablierte Ordnung und bestätigten die herrschenden Eliten.

Ihr Muster war elitenbestimmt und affirmativ. Das lässt sich an drei Indikatoren zeigen:

- a) *Auswahl*. Umkämpfte Wahlkreise waren untypisch. Konkurrenz war weder als Vorstellung noch als Regel Bestandteil der sich herausbildenden politischen Sphäre. Wahl hieß Akklamation zu Personen.

Das muss nicht bedeuten, dass alles harmonisch ablief. Zu Ende des 14. Jahrhunderts gab es im Parlament Beschwerden über die Rolle der Sheriffs bei der unparteiischen Durchführung von Wahlen im Grafschaftsrat, auch erste Beschwerden über Bestechung und über den Einfluss der Krone auf Wahlen. 1406 kam es zu einer Regelung des Parlaments (aufgrund einer Petition): Nun konnten Wähler bei der Feststellung des Wahlergebnisses wirksam kontrollieren. Hintergrund waren die allmählich wachsende Bedeutung der Abgeordneten und die zunehmende Konkurrenz um Mandate.

Erst im 15. Jahrhundert wurden Regeln entwickelt, die darauf hinweisen, dass mit dem einmütigen Nominieren-gleich-Wählen zwar meist, aber nicht immer gerechnet werden konnte. Für einen solchen Fall legte man sich 1430 auf die quantitative Regel fest, dass derjenige gewinnt, der die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt! Für das mittelalterliche Denken in Einstimmigkeit, qualifizierter oder qualitativer Mehrheit war dies keine Selbstverständlichkeit, sondern ein Bruch.

³Zur Unterscheidung von funktionaler und individueller Repräsentation vgl. Jäger 1978, S. 481 f.

⁴Vgl. bei Meyer 1901 allgemein zum Pflichtcharakter früher Wahlrechtsvorstellungen.

1429, und das sollte 400 Jahre bis 1832 in Kraft bleiben, begrenzte man das Wahlrecht in der Grafschaftsversammlung auf diejenigen freien Eigentümer (*freeholders*), deren Landbesitz mindestens 40 Schilling Jahreseinkommen brachte. Die 40 Schilling-Marke war keine zufällige Festsetzung für Wahlberechtigung, sondern orientierte sich an der Qualifikation für den Geschworenendienst.

Die Wirkung war eindeutig exklusiv gegenüber den kleinen Leuten. Viele Menschen besuchten jetzt zu Wahlzeiten den Grafschaftsrat, viele von ihnen waren arm und ohne Landbesitz, wollten aber mitstimmen. Das allerdings war nicht das eigentliche Problem. Die Hauptstoßrichtung war gegen Neigungen der großen Barone gerichtet, die Wahl für sich zu monopolisieren. Die 40-Schilling-Regelung wirkte inklusiv, weil sie die mittleren und kleinen Grundbesitzer einschloss. Auch eine solche Wahlberechtigungsregel wird nur dann zum Thema – dies war die erste Kodifizierung eines Wahlrechts! –, wenn Einmütigkeit nicht mehr vorausgesetzt werden kann, und es dann für die Entscheidung nicht nur auf die Mehrheit der zufällig Anwesenden, sondern auf die Mehrheit der stimmberechtigten Anwesenden ankommt.

Im 16. Jahrhundert wurde aus der anfangs für viele lästigen Pflicht, Abgeordneter zu sein, zunehmend ein attraktives Amt. Mit der wachsenden Bedeutung des Parlaments verschaffte es Prestigezuwachs, zumindest aber die Aussicht auf eine gute Wintersaison in London, das in diesen Zeiten kulturell an Farbe gewann. Dies führte zu einer sozialen, wenn auch noch nicht unmittelbar politischen Konkurrenz der Nachfrage nach Parlamentssitzen. Die Abgeordneten repräsentierten zunehmend die aufsteigende Klasse der Gentry. Dafür gab es drei Gründe: Die verstärkte Konkurrenz innerhalb der Gentry, außerdem brauchte der König sie für die effektive Verwaltung der Grafschaften und schließlich gab es ein Interesse der kleineren Boroughs, die Kosten für einen Parlamentssitz zu vermeiden.

Umkämpfte Wahlen als Voraussetzung von Auswahl sind eine Erwartung an moderne Wahlen, ihr Fehlen war für Zeitgenossen des späten Mittelalters und der frühen Neuzeit kein Defizit aufgrund einer normativen Erwartung.

- b) *Nominierung*. Max Webers „Designation“ galt für vormoderne Einzelwahlen: Die Einflussreichen verständigten sich informell und traten mit einem Vorschlag an die – nicht diskutierende – Öffentlichkeit. Dabei gab es einen Prozess des Aushandelns, informelle Treffen, Einvernehmen, geographische Rotation. Dies ermöglichte „überflüssigen“ Kandidaten den Rückzug ohne Gesichtsverlust. Das Wechseln zur Unterstützung eines anderen Kandidaten war verpönt. „Meistens wurden Kandidaten entsprechend interner, gewohnter Arrangements von Patronen und Nachbarn ausgewählt.“⁵ Eine besondere Rolle spielte der Patron: Ausgedehnter Landbesitz sicherte ihm ein faktisches Nominierungsrecht.

⁵Kishlansky 1986, S. 6.

- c) *Wahlkampf*. Die Zahl der wahlberechtigten Wähler war niedrig. Im Jahre 1450 lag sie bei etwa 20. 000 Männern. Zwei Jahrhunderte später (1640) hatte sie sich mehr als verzehnfacht (230. 000). Das sind für sich genommen so geringe Bevölkerungszahlen, dass darin kaum ein Anreiz für koordinierte Wahlkampfaktivitäten liegen konnte.

Aus lokaler Perspektive, und so muss man diese Frage zu jenen fernen Zeiten ja sehen, gab es üblicherweise noch weniger rationale Anhaltspunkte für die Entwicklung von Wahlkampfaktivitäten. Die überwiegende Zahl der Abgeordneten kam aus kommunalen Wahlkreisen (*boroughs*), der kleinere Teil aus den Grafschaften (Verhältnis etwa 4:1). Die städtischen Wahlkreise der *Boroughs* waren besonders klein und entwicklungshemmend. Durchschnittlich brauchte es hier 1640 nur 124 Wahlberechtigte für einen Abgeordneten, noch 1754 waren es ganze 241. In den Grafschaften waren die Relationen etwas günstiger: 1640 kamen durchschnittlich 2.000, im Jahre 1754 1.451 Wähler auf einen Abgeordneten.

Noch vor der ersten Wahlrechtsreform von 1832, die vor allem bei der Wahlkreiseinteilung große Fortschritte brachte, hatte die Mehrheit der städtischen Wahlkreise weniger als 200 Wähler, 33 zählten mehr als 500, nur 22 *Boroughs* mehr als 1000 Wähler.

Wahlen fanden unregelmäßig statt. Schon deshalb, weil der König gegenüber dem Parlament das Einberufungs- und Auflösungsrecht hatte. Er konnte es nach eigenen Vorstellungen und Interessen praktizieren. So kam es zu längeren Phasen ohne Parlamentswahlen.

Aber auch wenn ein neues Parlament zu wählen war, gab es nicht überall „Wahlen“. Nur in den Wahlkreisen, in denen sich Gegenkandidaten fanden, wurde überhaupt abgestimmt. Sonst galt auch im formellen Sinne die Nominierung bereits als die vollzogene Wahl. Da es aber selten zu Kampfkandidaturen kam, fanden selten wirkliche Wahlen statt, mit einem Minimum an Wahlauseinandersetzungen. Das schloss übrigens nicht aus, dass später gewisse Wahlrituale mit *uncontested elections* vereinbar waren.

Es gab nichts, was den Namen Wahlkampf verdient hätte. Er war auch nicht notwendig. Wahlkampf entwickelte sich später dort, wo Konkurrenz auftrat. Aber auch das galt nur für die jeweiligen lokalen Verhältnisse, nicht landesweit. In ersten Ansätzen bildete sich im 16. Jahrhundert eine politische Nation heraus. Das Parlament, aber nicht die Wahlen waren das Vehikel dafür. Wahlen blieben lokale Ereignisse.

Wahlkämpfe und „lebhaftige Mitwirkung der Öffentlichkeit“⁶ gab es erst seit 1680. Dies stand auch im Zusammenhang mit der Herausbildung von Whigs und Tories. „Jetzt erst entstand jener lärmende Wahlbetrieb, der seitdem das Vorrecht der nicht stimmberechtigten Engländer wurde.“

⁶Kluxen 1976, S. 361, dort auch folgendes Zitat.

15.3 Grundmodell Wahlen

Die Grundelemente von Wahlen sind sehr einfach. Erstens Vorschlagende, die einen oder mehrere Wahlvorschläge unterbreiten (Vorschlag). Zweitens Bewerber, die vorgeschlagen werden (oder sich selbst vorschlagen) und im ersten Schritt des Wahlvorgangs nominiert werden (Kandidaten). Drittens (abgrenzbare) Wähler, die im Wahlgang Zustimmung oder Ablehnung gegenüber Kandidaten in verbindlicher Form ausdrücken (Wählerentscheidung).

Ohne Vorschlag und ohne Zustimmung kommt keine Wahl zustande. Alles Weitere sind historische Variationen und Erweiterungen des Grundmodells (s. Abb. 15.1). Es gab Wahlen ohne Auswahl und ohne Wahlkampf, aber nicht ohne Vorschlagende, Kandidaten und Wähler. Und auch nicht ohne Wahlauffassungen, die dem an Einfachheit nicht zu übertreffenden Grundmodell erst einen Sinn geben mussten.

Die Auswahl zwischen Alternativen, insbesondere die politisierte Auswahl, und der Wahlkampf, vor allem die politisierte Wahlwerbung, gehören zum demokratischen Entwicklungsprozess, nicht zur basalen Grundinstitution der Wahl. Selbst die mitbestimmte Kandidatenaufstellung ist kein notwendiger Bestandteil von Wahl, es gab Zeiten, da präsentierte der „geborene“ Kandidat sich selbst – meist wohl nach Vergewisserung bei den anderen *better people*, die allerdings nicht sichtbar wurde. So kannte die ständische Gesellschaft den Selbstvorschlag bzw. die Selbstnominierung in der Wahlversammlung, wenn zum Beispiel der Magnat sich selbst vorschlug. Auch in den englischen Kolonien gab es vor 1776 die Selbstankündigung, danach weniger.

Im Element des Vorschlags steckt ein oligarchisches Moment: Einer oder wenige schlagen vor. Immer ist die Zahl der Wähler größer als die der Vorschlagenden. Darin liegt ein allgemeines Strukturmerkmal von Wahlen, das sie sozialer Hierarchisierung zugänglich gemacht hat. Bei einer größeren Wählerschaft liegt hier immer eine Grenze für Demokratisierung.

Erst spät kam es zur Herausbildung eines abgegrenzten, dann formalisierten, noch später eines teilweise demokratisierten Kreises von Personen, die den Wahlvorschlag erarbeiteten und den Wählern präsentierten. Die heutigen Normalerwartungen an die

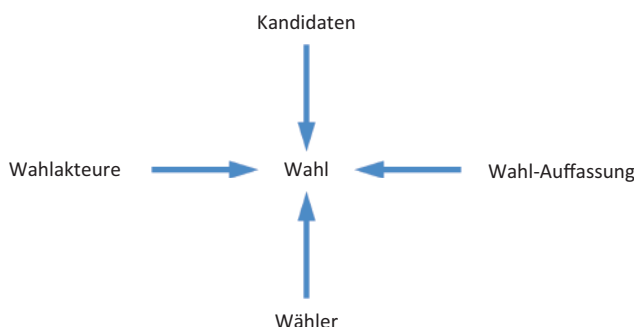


Abb. 15.1 Grundmodell Wahlen. (Quelle: eigene Darstellung)

Wahl – politische Auswahl und Wahlkampf, ansatzweise demokratisierte Kandidatenaufstellung – sind Ergebnis einer relativ späten Entwicklung in der Geschichte von Parlamentswahlen.

Wahlen sind als Institution so einfach gebaut, dass ihr Sinn erst durch Vorstellungen und informelle Praxis bestimmt werden muss. Die Wahl-Auffassungen umfassen Funktionsbestimmungen, Erwartungen, aber auch Zusatzerwartungen, die häufig über Leistungen bzw. Funktionen von Wahlen hinausgehen. Dass sich solche Zusatzerwartungen und Hoffnungen durch Wahlen nicht realisieren lassen, schließt nicht aus, dass sie an diesen festgemacht wurden, sobald sie als moderner Ausdruck von Volkssouveränität und Volksherrschaft galten.

Aus den Variationen des Grundmodells lassen sich, analog zu Parteien, der vor-moderne, frühmoderne und moderne Typ von Wahlen entwickeln. Charakterisierend sind dabei die Indikatoren der Wahlmodernisierung, die weiter unten behandelt werden.

Typ 1: Vormoderne Wahlen

Vormoderne Parlamentswahlen, wie England sie bis ins 17. Jahrhundert kannte und sie noch in der Frühphase seiner nordamerikanischen Kolonien praktiziert wurden, sind, kurz gesagt: Wahlen ohne Auswahl, ohne Wahlkampf und ohne Parteien, bei elitärer Kandidatenaufstellung und sehr begrenztem Wahlrecht.

Der Wahlcharakter war für die Repräsentanten-Bestellung noch nicht entscheidend, der Auswahlcharakter dabei schon gar nicht. Von der sozialen Oberschicht her gesehen war Wahl in dieser Phase ein Vorgang kollektiver Selbstnominierung. Die Genese der Institution Parlamentswahl von oben, als Korrelat herrschaftlich erwünschter Repräsentation und mit Selbstbindung der Repräsentanten – diese Entstehung prägt die vormoderne Wahl.

Es ging um eine ständisch gebundene, das heißt wert- und interessengewisse „Entsendung“, nicht um Auswahl. Konsens spielte bei dieser noch korporativ fundierten Form von Repräsentation eine große Rolle. Es handelte sich um eine „gebundene“, nicht im strikten Sinne „imperative“, aber auch noch nicht „freie“ Art von Mandat. Interessenvertretung und Vertrauen waren von unten gesehen die Grundlage für das freie Mandat und für die Verbindlichkeit kostenwirksamer Beschlüsse durch die Repräsentanten.

Es war eine Personenwahl auf der Grundlage eines Mehrheitswahlsystems.

Im Kern war es eine Akklamationswahl als Affirmation und symbolische Zustimmung bzw. Unterstützung für Repräsentanten.

Die Regierung bzw. Krone „organisierte“ Wahlen, zum Beispiel durch Patronage, Wahlkreisverleihung bzw. „Wahlkreisgeometrie“. Bis 1830 hat die englische Regierung nie eine Wahl verloren. Dies stand im Gegensatz zu den nordamerikanischen Kolonien, wo eine relativ geringe Intervention der Krone in den Wahlprozess die Modernisierung begünstigte. Erst das frühliberale Bürgertum versuchte, die Autonomie der Wahl zu erringen, das heißt das Freihalten von gouvernementalem Einfluss.

Das Wählen selbst war ein kollektiver, noch nicht individualisierter Vorgang, zum Beispiel mit offener Stimmabgabe in Wahlversammlungen.

Politische Meinungen und Positionen spielten vor 1640 keine Rolle beim Auswahlprozess. Aktivitäten im Parlament waren ohne jede Bedeutung für die Nominierung. Das empfehlende Argument eines Patrons war, der Kandidat würde im Sinne der Community handeln – Status- und Personenzentrierung also.

Genau genommen ging es bei Wahlen um einen zugleich sozialen und politischen Prozess, mit geringer gesellschaftlicher Ausdifferenzierung und starkem Einwirken sozialer Hierarchie. Soziale Einbettung war ihr Charakteristikum. Wahlen waren Teil einer fortlaufenden Sichtbarmachung sozialer Hervorgehobenheit, der Herstellung von Distinktion. Soziale Ehre und Ergebenheit (*deference*) waren bestimmend bei der Designation. Die einflussreichsten Familien kamen zum Zuge (gegebenenfalls per Rotation). Zum Teil gab es auch die Anerkennung bestimmter Aktivitäten für die Gemeinschaft (z. B. Aufbau einer lokalen Schule, Verpachten von Land zu einem günstigen Preis). Konkurrierende Interessen konnten ausgeglichen werden – dem kam entgegen, dass je zwei Plätze bei Grafschaften und Städten zu vergeben waren.

Solchen *Merkmale*n vormoderner Parlamentswahl (s. Abb. 15.2) entsprach eine *Wahlauffassung* aristokratischer Akklamation. Pflicht, Ehre und Interesse waren ineinander verwoben. Wahlen als pflichtgemäße, vom König – nicht zuletzt wegen der Steuerverpflichtung – erwartete Mitwirkung. Gleichzeitig diente es der eigeninteressierten Kontrolle privilegierter, gesellschaftstragender Sozialschichten, insbesondere der Besitzenden als Steuerzahler.

Wahlen erhielten in diesem Kontext den Sinn von Akklamation zur sozialen bzw. politischen Herrschaftsordnung und ihren Repräsentanten. Im engeren Sinne bezog sich Akklamation auf die Kandidaten, die so stark waren, sich selbst zu ernennen, oder aus der informellen, meist unsichtbaren Vorauswahl der Eliten hervorgingen. Der legitime Sinn dieser Wahlen bestand im Fehlen von Auswahl. Konkurrenz war Ausdruck von Elitenversagen. „Es kann mehr verloren werden“, so der historische Wahlforscher Mark

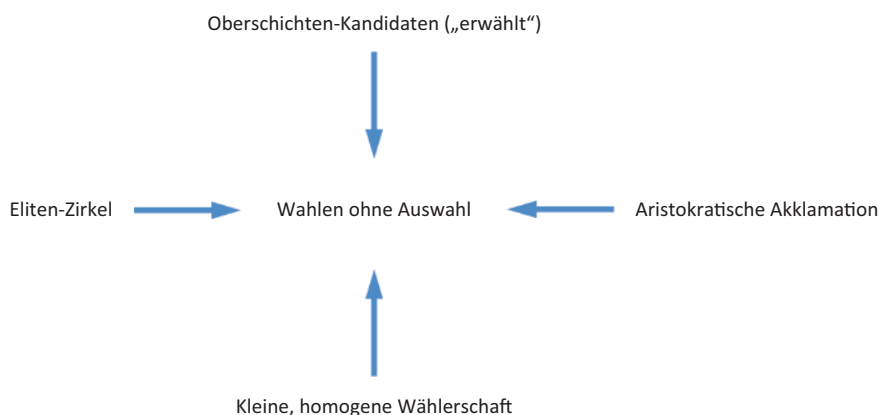


Abb. 15.2 Vormoderne Wahlen. (Quelle: eigene Darstellung)

A. Kishlansky, „wenn ein Kandidat verliert, als er gewinnt, wenn er gewinnt.“ Eine verlorene Wahl bedeutete nicht einfach, überstimmt zu werden, sondern den Verlust von Ehre und Prestige – eine Katastrophe. Erst nach 1640 wurde es in England wichtiger, sich einen Sitz zu sichern, als eine Niederlage zu vermeiden.

Die politischen Ordnungsvorstellungen waren geprägt durch ein stark exklusives Zensuswahlrecht, Monarchie oder aristokratische Republik als Staatsform sowie eine vormoderne Gesellschaft. Ehrerbietung, Verpflichtung, Konsens (Wahlen als ritualisierter Konsens des Gebens und Nehmens), Vertrauen (auf der Grundlage hoher Interessen- und Wertehomogenität) bestimmten die Orientierung. Gestützt wurde die Auffassung von Wahl als einem kollektiven Prozess, mit offener Stimmabgabe und Einbettung in lebensweltliche Praxis (z. B. durch Verflechtung mit Volkskultur, Essen und Trinken, Festcharakter). Es fehlten Auswahl, Konkurrenz, Formalisierung, Individualisierung (von Rechten, des Wählens). Es ging um die politische Bestätigung einer sozialen Hierarchie.

Shakespeare konnte im *Coriolanus* die Praxis aristokratischer Akklamation in Rom mit eigener Anschauung der englischen Wahlpraxis im 16. Jahrhundert illustrieren – es war das gleiche Modell. Unsichtbare Vorauswahl im Kreis der sozial privilegierten, aristokratischen Eliten; Vermeiden einer öffentlich ausgetragenen Konkurrenz; Akklamation durch das „Volk“ ohne Auswahl; Bestätigung der Ehre des gewählten Bewerbers. Kampfkandidaturen oder die Nichtzustimmung zum einzigen Kandidaten waren mit allen Mitteln zu verhindern. Ein Misslingen des von Eliten gesteuerten Wahlrituals war identisch mit einer Störung der sozialen Ordnung.

Typ 2: Frühmoderne Wahlen

Frühmoderne Wahlen, die man bei diesem lang gestreckten Erfindungsprozess dazwischen schieben muss, sind ein Phänomen des Übergangs am Ende des 17., Anfang des 18. Jahrhunderts: begrenzte Auswahl, lokaler Wahlkampf, allenfalls frühmoderne Parteien (s. Abb. 15.3). Dabei finden sich Ansätze kollektiver Nominierung durch Wahlkomitee bzw. Caucus.

Das Moment der Auswahl verstärkte sich zwar, doch blieb diese insgesamt sehr begrenzt. Formen der Akklamation wirkten weiter. Erste Zeichen eines lokal-regionalen, (semi-)politischen Wahlkampfes waren zu erkennen. Wahl blieb ein elitärer Vorgang, mit geringen Erweiterungen bei der Wählerschaft und bei denen, die Einfluss auf den Vorschlag nahmen.

Der Übergang zu modernen Wahlen vollzieht sich im Modell der Individual-Repräsentation. Individuen mit Staatsbürgerrechten wählen besonders befähigte Abgeordneten-Individuen, die stellvertretend für sie im Parlament an der Gemeinwohl-Definition mitwirken, eingebunden in ein System von Grundrechten und Gewaltenteilung. Man könnte auch von Vernünftigkeitwahlen sprechen.

Die Idee von Konkurrenz und Auswahl wird zum Bestandteil dieses Wahlverständnisses. Aber es geht zunächst um Personen-Konkurrenz, nicht um den Wettbewerb von Richtungsgruppen. Die Individualisierung wird, zum Beispiel im Denken des

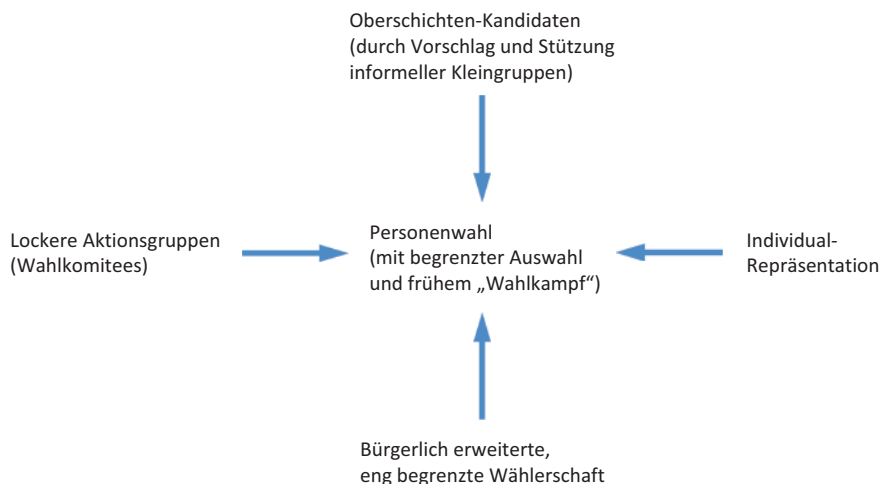


Abb. 15.3 Frühmoderne Wahlen. (Quelle: eigene Darstellung)

französischen Theoretikers Sieyès, radikalisiert. Wir folgen ihm für einen Moment, weil er die Denkweise von Individual-Repräsentation zugespitzt auf den Punkt bringt.

Der Wähler als Individuum soll gegenüber seinen lebensweltlich geprägten Bezügen isoliert werden. Er muss, zur Förderung dieses „Abstraktionsprozesses“, für seine Stimmabgabe in den Hauptort des Kantons reisen. Der Abgeordnete vertritt keinerlei Kollektive, sei es Gemeinden, Interessengruppen oder Parteien. Er soll frei sein von partikularen Interessen. Der Abgeordnete wird, obwohl in den Departements von Wahlmännerversammlungen gewählt, als Vertreter des „ganzen Volkes“ gesehen – wie es seither in der kontinentaleuropäischen Verfassungstradition heißt. Die indirekte Wahl gilt als Verfahren, die Besten durch die Besseren zu finden und von Partikularinteressen zu reinigen.

Das Moment des Nicht-Kollektiven und ein Individualisierungsschub der frühmodernen bzw. modernen Revolutionen kennzeichnen dieses Muster von Individual-Repräsentation. Die alten intermediären Kollektive, die Stände, waren aufgelöst, die neuen intermediären Instanzen, Verbände und Parteien, noch nicht gebildet. In Richtung Verbände schuf die Loi Le Chapelier 1791 eine Wand des Verbots. Es gab nur das Individuum und die Nation, sie sollten durch Vernunft verbunden sein. Individuell ist diese Repräsentation, weil sowohl die Repräsentierten wie die Repräsentanten als unabhängig und selbständig wirkende Individuen gedacht werden.

Ein kräftiger Überschuss theoretischer Konstruktion geht in dieses Modell ein. Es war sicherlich ein Moment im Wahlbewusstsein zumindest bürgerlicher Wähler, mehr aber wohl auch nicht. Gerade in der Übergangszeit zwischen ständisch-vormoderner und der dann folgenden massendemokratisch-modernen Entwicklungsphase ist mit einer Überlagerung heterogener Orientierungen im Wählerbewusstsein zu rechnen. Traditional-hierarchische, interessenpartikulare, früh-ideologische Momente, dazu wohl auch die

Idee von einer Konkurrenz der Besten als Gemeinwohl-Spezialisten. Wie die Wähler nie im rationalistisch gewünschten Sinne entwurzelt waren, wirkten auch die Abgeordneten nie als freischwebende Individuen.

Hintergrund blieben konstitutionelle Monarchie oder repräsentative Republik in der frühmodernen Gesellschaft, gewählt wurde nach einem bürgerlich erweiterten Zensuswahlrecht. Die Zeit korporativer Bezüge war vorbei, es galt das individuelle Wahlrecht autonom und informiert gedachter Wähler. Wahl sollte „rationale Wahl“ sein. Betont wurde das freie Mandat.

Der Idealtyp folgt stark einer ideologischen Stilisierung durch den Liberalismus. Die Realität ist gekennzeichnet von Überlagerungen vormoderner, frühmoderner und erster Anzeichen moderner Strukturen – eine Übergangszeit. Das liberale Modell ist das einzige damals kursierende elaborierte Interpretationsschema für Wahlen vor der massendemokratischen Parteienwahl. Auch insofern kann man davon ausgehen, dass es als bürgerliches Wahlmodell Einfluss auf Wahlen hatte, die durch die „Männer von Besitz und Bildung“ geprägt wurden.

Das Modell einer nur auf individuelle Fähigkeiten reduzierten Personen-Konkurrenz konnte schon deshalb die Realität nicht insgesamt abbilden, weil die wahlberechtigte Bevölkerung trotz der noch starken Wahlrechtsbeschränkungen in sich zunehmend heterogen wurde. Sozialstrukturell sich auffächernd zwischen Adel und Bürgertum, hohem und niederem Adel, Groß- und Kleinbürgertum, ideologisch zwischen Konservatismus, Liberalismus, (demokratischem) Radikalismus, Links- und Rechtsliberalismus usw.

Die Wähler waren nicht blind für diese Unterschiede, sie wollten sie auch in der Wahl ausdrücken. Nur ließ dies die Wahl in der Übergangsphase zwischen Ständegesellschaft und Parteiendemokratie oft nicht zu. Es fehlte an der Präzisierung, vor allem an der Verbindlichkeit, aber auch an der Kontinuität dieser Differenzen. Der Übergang war erst wirklich zu Ende, als sich dauerhafte, formal organisierte Parteien bildeten.

15.4 Modernisierungsprozess in England

Der Modernisierungsprozess, der dem Wandel von vor- zu frühmodernen, später zu modernen Wahlen zugrunde liegt, lässt sich mit wenigen Indikatoren erfassen:

- Umkämpfte Wahlen bzw. Auswahl. Am Beispiel von Großbritannien gesagt: Die Zahl umkämpfter Wahlkreise zeigt eine sehr ungleichmäßige Entwicklung. Zwischen 1768–1830 waren ca. 13 % der Counties und 24 % der Boroughs umstritten. 1832 war die Mehrzahl der britischen Wahlkreise umkämpft, danach aber wieder abflauend. Wiederanstieg nach 1867 mit dem Höhepunkt 1885. Seitdem sind umkämpfte Wahlen der Regelfall.
- Politisierter Wahlkampf.
- Kollektive Nominierung.

Alle drei Faktoren sind unabhängig von Parteien möglich und treten historisch vor Parteien auf, werden aber nur durch Parteien stabilisiert. Parteien haben insofern eine doppelte Funktion: Sie entstehen aus bzw. im Zusammenspiel mit diesen drei Faktoren (abhängige Variable), und sie sind Sammelindikator für den erreichten Modernisierungsgrad von Wahlen sowie determinierend für die Ausprägung der drei Indikatoren (unabhängige Variable).

Treiben Wahlen aus sich heraus zu fortschreitender Modernisierung? Eine solche These immanenter funktionaler Dynamik von Wahlen hat Frank O’Gorman⁷ vertreten. Es lassen sich, wie wir sehen werden, empirische Hinweise dafür finden. Es gibt aber gute Gründe, eher die Einbettung in größere Modernisierungstrends zu betonen. Ohne Modernisierung der Gesellschaft keine Modernisierung von Wahlen. 400 Jahre gab es in England Parlamentswahlen, aber daraus sind keine modernen, ja noch nicht einmal frühmoderne Wahlen entstanden. Die bloße innere Dynamik trägt also nicht weit. Sie entfaltet ihre Wirksamkeit nur im Zusammenspiel mit großen Trends der Modernisierung. Gesellschaftliche Modernisierung muss allerdings im Rahmen dieser neuen Institution verarbeitet und angepasst werden. Einige für die Wahlentfaltung relevante Entwicklungstrends lassen sich illustrativ hervorheben:

Politisierung

Gesellschaftliche Politisierung bedeutet, dass mehr Fragen zu Themen „der Politik“ werden. Bei Wahlen zeigt sich die Politisierung in der Entwicklung von der Personen- über die Themen- zur Richtungswahl. Die spätere Parteipolitisation bringt unter anderem die Entwicklung vom formell ungebundenen zum parteigebundenen Kandidaten und Konkurrenz als kontinuierliches Angebot von Auswahl.

Demokratisierung

Demokratisierung hatte im 19. Jahrhundert einen wesentlichen Fokus in der Egalisierung des Wahlrechts. Die Entwicklung vom begrenzten, ungleichen, öffentlichen, indirekten zum allgemeinen, gleichen, geheimen, direkten Stimmrecht hat größten Einfluss auf die Modernisierung von Wahlen auch in anderen Dimensionen. Das Demokratisierungsmotiv treibt zudem stärker kollektiv geöffnete Formen der Kandidatenaufstellung voran. Auch die Ersetzung des Mehrheits- durch das Verhältniswahlssystem folgt dem gesellschaftlichen Demokratisierungsdruck.

Rationalisierung

Die Großtendenz gesellschaftlicher Rationalisierung wird sichtbar in vielen Erscheinungsformen sich modernisierender Wahlen. So in Prozessen der Organisation und Standardisierung von Wahlen, zum Teil in Anwendung, zum Teil aber auch

⁷O’Gorman 1996, S. 26.

unabhängig vom Wahlrecht. Beispielsweise bei der Abgrenzung von Wahlberechtigten oder der Entwicklung von Verfahren für umkämpfte Wahlen. Hinsichtlich der Wahlprozeduren spricht Stein Rokkan⁸ von einer „Geschichte zunehmender Standardisierung“. Rechtfertigungsdruck, Verstärkung von Diskurselementen, Sinnkonstruktionen sind weitere Beispiele für das Eingreifen gesellschaftlicher Rationalisierung in den Entwicklungsprozess von Wahlen.

Institutionalisierung

Institutionalisierung, die den modernen Prozess der Ausdifferenzierung von Gesellschaft begleitet, ist auch bei der Entwicklung von Wahlen wirksam. Die Herauslösung von Wahlen aus lebensweltlichen Kontexten wird durch Institutionalisierung gestützt. Der Weg von der Willkür des Herrschers zu Wahlen als Herrschaft auf Zeit bedarf der Institutionalisierung durch geregelte Wahlperioden (Dauer der Legislaturperiode, regelmäßige Wiederholung von Wahlen), durch Wahlrecht und durch Wahlsystem. Berechenbarkeit, Verlässlichkeit, Vertrauensaufbau ergeben sich nur durch solche Institutionalisierungen.

Mobilisierung

Der gesamte Aktivierungsprozess der Gesellschaft, der unter „Mobilisierung“ diskutiert wird, greift in die Modernisierung von Wahlen ein. Verbreiterung von Bildung, Entflechtung aus vor- und frühmodernen Gemeinschaften, Mobilität, Mitgliedschaft und Aktivierung in freiwilligen Vereinigungen. Die zunehmende Größe der Wählerschaft fördert den Trend von schwacher/situativer zu starker/kontinuierlicher Mobilisierung, zu Professionalisierung und der permanenten Weiterentwicklung aller Formen von Wahlkampf.

Mediatisierung

Mediatisierung und Kommerzialisierung waren die großen Triebkräfte weiterer Entwicklungen in der Mobilisierungsdimension. Dabei hieß es nicht: immer mehr, sondern – auch technisch bedingter – Gestaltwandel. Mediatisierte wurde stärker im Vergleich zu direkter Wahlkampfinteraktion.

Nationalisierung

Die „Nationalisierung“ im Sinne einer überregionalen Herrschafts- und Aufmerksamkeitsebene erhöht unter anderem den Druck auf die Organisation und Professionalisierung von Wahlen. Sie fordert von den Wählern einen erhöhten Informations- und Orientierungsaufwand. Wahlen im Schatten des Kirchturms sind etwas anderes als das Mitdenken eines ganzen Landes.

Bei Wahlen und Wahlrecht ist mehr als bei anderen Demokratieelementen eine doppelte Erklärungsstrategie sinnvoll: eine punktuelle und eine prozessuale. Der prozessuale Ansatz, der die schrittweise Festigung moderner Wahlelemente hervorhebt, entspricht dem Modernisierungsprozess.

⁸Rokkan 1970, S. 152 ff.

15.5 Weitere Entwicklung in Großbritannien – der lange Weg in die Moderne

Die Transformation von vor- zu frühmodernen, später zu modernen Wahlen erfordert folgende Umstellungen:

- vom Sozialen auf das Politische,
- von Nichtauswahl auf Auswahl,
- von Person auf Richtung,
- von Eliten-Kohäsion auf Eliten-Konkurrenz,
- von traditionalem zu rational-legalem Handeln.

Die alten Eliten waren nicht die Akteure der Modernisierung. Die Herrschenden hatten kein Problem damit, in den Wahlkomplex so zu intervenieren, dass dabei das von ihnen gewünschte Ergebnis herauskam. Auch diese aktive Intervention von oben diente der Unterdrückung von Alternativen.

Wahlen waren von oben entstanden, Ressourcen und Machtmittel verschafften Krone und Adel weitgehende Interventionschancen. Dafür gab es zahlreiche Mittel:

Wahlkreiseinteilung und Festlegung der Zahl der *Parlamentssitze*. Es war immer schon das Recht des Königs, Städten das Wahlrecht zu erteilen (*charters*). Dies geschah beispielsweise durch Heinrich VII. im 16. Jahrhundert in großem Stil: Er erhöhte die Zahl der Wahlkreise von ca. 300 auf ca. 500 (1504: 296, 1601: 493).

Nicht *people*, sondern *property* waren repräsentiert. Es gab keine Notwendigkeit, sich an Bevölkerungszahl oder Wohlstand zu orientieren. Eines der Motive für die Wahlkreisexpansion war die Einbeziehung bisher nicht repräsentierter Teile, um das Königreich zu integrieren. Ein anderes: Wahlkreise für den wachsenden Bedarf an Beratern, Beamten (*civil servants*), Ministern zu haben, das heißt für Eigeninteressen der Krone. Ein drittes: Magnaten oder Minister brauchten als Patrone Wahlkreise zur Versorgung ihrer Klienten, das heißt für Patronage.

Indienstnahme von Abgeordneten für Interessen bzw. Dienste der Krone oder – das Gleiche, aber in anderer Richtung – die parlamentarische Absicherung von königlichen Beratern, Ministern, Beamten. Solche Patronage bzw. Korruption war nicht von Anfang an wirksam, der zunehmende Einfluss des Parlaments zum Beispiel im Bereich der Gesetzgebung erhöhte auch das Interesse des Monarchen an konformen Mehrheiten.

Großgrundbesitzer bzw. von ihnen Beauftragte verfügten über die *finanziellen Mittel*, eine Wahlauseinandersetzung zu führen, oder vermochten – häufiger – wegen ihrer überlegenen Ressourcen durchzusetzen, dass es gar nicht zur Entscheidung kam. In der Politikwissenschaft nennt man das Non-decision und sie hat herausgearbeitet, dass es spezifischer Machtmittel und Aktivitäten bedarf, um schon das Entstehen an sich möglicher Entscheidungssituationen und Optionen zu verhindern.

Die *öffentliche Stimmabgabe* in Versammlungen ermöglichte auch deren soziale Kontrolle. Dabei ist wahrscheinlich die antizipierende, konfliktvermeidende Wirkung stärker

als die unmittelbare. Wahlkabinen gab es noch nicht, insgesamt überhaupt wenig Ausdifferenzierung und Rationalisierung des ganzen Wahlprozesses.

An der Kriechspur eines jahrhundertelangen Prozesses demokratierelevanter Fortschritte waren Akteure beteiligt, die weder mit Demokratie noch mit Fortschritt in Verbindung zu bringen waren. Es gab vordemokratische Machtkonflikte und es gab die biegsame bzw. veränderbare Institution der Wahl, die Verbindungen mit sehr unterschiedlichen Sozialverhältnissen und Ideen eingehen konnte. Undemokratische Wahlen sind keine Erfindung des modernen Totalitarismus (er kommt auf sie zurück). Wenn wir seit 200 Jahren demokratische Wahlen haben, so gab es sechs Jahrhunderte „Elections before Democracy“⁹.

Die Übergänge von vor- zu frühmodernen Wahlen fanden im 17. Jahrhundert statt, vor allem seit etwa 1640. Die Stabilisierung frühmoderner Wahlen in Großbritannien lag im 18. Jahrhundert. Im 17. Jahrhundert brach das traditionelle Muster auf. Anhand der hier verfolgten Systematik lassen sich die Veränderungen in diesem Jahrhundert beschreiben:

Auswahl

Der Beginn umkämpfter bzw. kompetitiver Wahlen lag in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts. Im 16. und frühen 17. Jahrhundert waren umkämpfte Wahlkreise noch sehr selten, 1604 zum Beispiel 13, 1615 waren es 15, das entsprach etwa drei Prozent aller Wahlkreise.

Es gab, wie schon bei vormodernen Wahlen, eine Reihe von Ursachen, die sich nur langsam veränderten. Dazu gehören der Elitenkonsens im 16. Jahrhundert, das heißt die breite Übereinstimmung bei religiösen und konstitutionellen Issues; die enormen Kosten von Wahlkämpfen; eine Tendenz zu Kompromissen bei *two-member-seats*; der generelle Widerwille der Oberschicht, sich in politischen und sozialen Konflikten zu engagieren; die Angst vor Gefährdung des inneren Friedens; die Abscheu von Zeitgenossen gegenüber *contests*.

Im 17. Jahrhundert aber wurde Konkurrenz zur Schlüsselgröße von Wahlen, sie zog Mobilisierung, Politisierung, Involvierung der Bürger nach sich. Die Zahlen belegen es. Seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts bis ins frühe 18. Jahrhundert, in den revolutionären und nach-revolutionären Jahrzehnten also, stieg der Anteil umstrittener Wahlkreise bis zu einem Drittel, zum Teil auch bis zur Hälfte aller Wahlkreise. Zwar gingen solche Anteile zur Mitte des 18. Jahrhundert bis auf ein Fünftel zurück – 1734 resignierte die Opposition gegenüber den scheinbar ewig regierenden Whigs. Aber in den folgenden 50 Jahren stieg der Anteil wieder auf ein Viertel bzw. Drittel aller Wahlkreise. Und 1784 bestätigte die Wählerschaft erstmals einen im Parlament stattgefundenen Machtwechsel von den Whigs zu den Tories. Natürlich gab es *Ursachen* für die zunehmende Konkurrenz:

⁹Vgl. Rose 2009.

Große Themen, die Staat und Gesellschaft spalteten: Verfassungs- und Religionsfragen im Bürgerkriegsjahrhundert und bei der Sicherung seiner Ergebnisse. Stellungnahme gegenüber den abtrünnigen nordamerikanischen Kolonien.

Politisierung der politischen Handlungsfelder (Parlament, Wahlen) und der kulturell-lebensweltlichen Erfahrungswelt (Religion, Bürgerkrieg). Polarisierung der Gesellschaft zwischen Court (der „parteilich“ wurde) und Country. Es wurde nicht mehr als Ehrverlust angesehen, eine Wahl zu verlieren. Der Versuch, einen Sitz im Parlament zu erhalten, wurde anerkannt. Die Kandidatur wurde nicht mehr zurückgezogen, um einen *contest* zu vermeiden. Die Richtungsfärbung der Kandidaten nahm zu.

Der *Bedeutungszuwachs des Parlaments* führte zu Bedeutungsgewinnen von Mandaten bzw. Wahlen. Gegen den Stuart-Absolutismus verstanden sich Abgeordnete als *public men*, betonten sie Repräsentation bzw. die repräsentative Rolle des Parlaments und die Vertretung der Interessen des Landes. Auch daraus resultierte Wählerorientierung.

Eigenständige Konkurrenzaspekte nahmen zu. So die verstärkte Nachfrage der statushungrigen Gentry – die zunehmende Konkurrenz unter Anbietern hatte, wie wir sahen, im 16. Jahrhundert begonnen. Es gab die wachsende Wahrnehmung, dass eine Wählerschaft existiert – Folgen von mehr Kontakten bzw. Kommunikation mit Wählern wegen der größeren Zahl von Wahlen, Wählern und eben Konkurrenz. Es fand so etwas wie die Entdeckung der Wählerschaft als zu beeinflussendem Faktor statt – man reibt sich die Augen, ja es gibt Wähler, nicht nur *connections* und *interests*! Mitte des 17. Jahrhunderts wurden Wahlfragen zu Issues (*electoral politics*): Wann gibt es Wahlen? Welches Wahlrecht gilt? Mitte des Jahrhunderts glaubten Politiker, dass Wähler wichtig sind – undenkbar zwei Generationen zuvor. Ende des 17. Jahrhunderts werden Wähler zu einem Einflussfaktor, 100 Jahre zuvor waren sie es nicht. Auch nimmt der Anteil der nicht festgelegten Wählerschaft zu.

Zugleich wuchs der *Umfang der Wählerschaft* selbst. Es gab einen Anstieg seit den 80er Jahre des 16. Jahrhunderts. Säkulare Inflation entwertete die 40 Schilling-Marke. Die Gentry versuchte in vielen Städten, das Wahlrecht zu erweitern, um den engen Kreis von Wählern zu umgehen, der ihr feindlich gesonnen war – Veränderung der Wählerschaft statt Veränderung der Wähler!

Es half auch, dass *Wahltermine* berechenbarer wurden. Periodizität statt der Unregelmäßigkeit vor 1694. Zwischen 1694 und 1716 gab es eine hohe Wahlintensität, dann, mit dem Septennial Act zwar Berechenbarkeit, aber wieder lange Zeiträume ohne Wahlen. Die genauen Zahlen lauten: zwischen 1679 und 1722 17 Wahlen, durchschnittlich also alle 2,5 Jahre eine Wahl. Zwischen 1723 und 1766 alle 7 Jahre, 1780–1831 alle 4 Jahre eine Wahl.¹⁰

¹⁰Keine Wahlen: 1629–1640, 1661–1679 (Kavaliersparlament Karls II.). Wahlen: 1640 bzw. 1641, drei zwischen 1679–1681.

Wahlkampf

Traditionell waren die meisten Menschen ablehnend gegenüber *canvassing* bzw. Stimmwerbung. Der Privy Council (Regierung) verbot 1604 Wahlkampf – offenbar mehr Ausdruck der Ablehnung als wirksames Verbot. Es führte zur Verstellung der Kandidaten: „Freunde haben mich gebeten“ – also gespielte und geheuchelte Bescheidenheit.

Wahlkampf, so betont Hirst, war vor allem eine Folge umkämpfter Wahlen, die seit 1640 zunahmen. Allerdings gab es, weil dies durch Auflösungs- und Einberufungsrecht in der Hand des Königs lag, wenige Gelegenheiten zu wählen. Erst seit dem Triennial Act von 1694 kam es zu regelmäßigen Wahlen. Sie sind die wichtigste institutionelle Voraussetzung für die Ritualisierung von Wahlkämpfen. Wahlkämpfe waren intensiver bei umkämpften Wahlen, setzten sich aber auch ohne sie in ritualisierter Form durch.

In diesem institutionellen Rahmen gab es einen doppelten Input: Elemente der Volkskultur und Elemente der aristokratisch-hierarchischen Kultur. Die sich insbesondere seit den 1690er Jahren entfaltende Wahl- und Wahlkampfkultur erfuhr durch die Politisierung des 18. Jahrhunderts eine Überformung, bis sie ab Mitte des 19. Jahrhunderts durch die von den politischen Parteien geschaffene Wahl(kampf)kultur ersetzt wurde.

Wahlkämpfe waren für Wähler und Nicht-Wähler eine Unterbrechung der Alltagsroutinen. Paraden und Prozessionen, Musik und Gesang, Unterhaltung und Getränke sowie Speisen – das alles wurde für Nicht-Wähler gemacht! Geschenke und Spenden gab es für beide und für die Community. Die Wähler wurden als verantwortlich umworben, die Interessen der Community behielt man im Auge. Es galt die Unabhängigkeit des Unterhauses (gegenüber der Krone) wie die des Wählers.

Wahlkampf hatte also vielfältige Funktionen: Bekräftigung der sozialen Hierarchie; Unterstreichen der sozialen Verpflichtungen der Eliten gegenüber der Community; Ventil für untere Schichten.

Verbreiterung der Nominierung

Charakteristisch waren informelle Absprachen der sozialen Eliten. Dazu kam die Bestätigung der informellen Kandidatenaufstellung in County meetings. Insgesamt ergab das einen gewissen Grad an Responsivität.

Wahlauffassung

Die Individual-Repräsentation stand zwischen vormoderner Akklamation und massendemokratischer Parteienwahl. Auswahl als Konkurrenz zwischen Personen war prinzipiell möglich und wurde tendenziell legitim.

In Großbritannien gab es bezeichnenderweise keine Emphase der Individual-Repräsentation. Dort hatte man eine lange Tradition von Repräsentation. Es fehlte die Frontstellung zum Ständestaat, die in Frankreich und Deutschland zu einer Idealisierung und Stilisierung frühliberaler Repräsentation mit autonomen Wählern und freiem Mandat geführt hat. In Deutschland kam es sogar zur Identifizierung von Repräsentation mit dem spezifischen Ansatz frühliberaler Repräsentation.

Wie war das tatsächliche Verständnis von Wahl vor den Übergängen zum Parteienstaat? Es kam zur Überlagerung von individuell-liberalem Repräsentations- bzw. Wahlverständnis durch Ideologie und Interesse. Außerdem gab es Organisationsansätze und lebensweltliche Einbettungen. All das stand quer zum abstrakten, individualistisch-atomistischen, anti-empirischen Modell individuell-repräsentativer Wahl.

In Großbritannien waren diese Übergangsphänomene deutlicher zu erkennen als in Frankreich und Deutschland, mit ihrem Überhang frühliberaler Stilisierung und der Schwäche vormoderner Wahltraditionen. Wie viel hatte das Modell mit der Praxis zu tun? Es entsprach ihr umso weniger, je mehr man ausgehen konnte von

- starken vormodernen Traditionen,
- empirischem Wahlverständnis,
- pragmatischer Politischer Kultur mit geringerem Gewicht bzw. Verbreitung intellektueller Wahl-Konstruktionen,
- starken Verbindungen zwischen Lebenswelt und Wahlen.

Einige modifizierende Faktoren waren mit im Spiel: Organisation, Ideologie, lokale Interessen, electoral independence.

Organisation

Lange vor dem Auftreten von Parteien ließ sich eine starke Wirksamkeit von „Organisation“ auf der Wahlebene beobachten. Sie bedeutete immer Einfluss auf Kandidaten bzw. Abgeordnete und Wähler und damit Einschränkung von Autonomie. Die Verstärkung von Organisation antwortete auf Erfordernisse eines populären Wahlkampfes, nicht nur auf Politisierung. Es gab auch nicht- oder halbpolitische Kampfkandidaturen.

Es existierten *election committees*. Das waren kleine und effiziente Organisationsansätze, bestehend aus ca. 10–15 Aktiven, die angesehen und einflussreich waren. Ihre Aufgabe bestand in der Organisation und Überwachung des *canvass*. Zur Wahlpropaganda gehörten zu der Zeit die *election adress* des Kandidaten, Rundbriefe, Anschläge. Dabei kam es zur Abstimmung mit Organisatoren der Gegenseite – all das sollte nicht zu teuer und es sollte gewaltfrei sein. So beschäftigte man *poll agents*, die Wähler verschiedener Gemeinden oder Berufe zur Abstimmung führten. Kandidaten waren vollkommen abhängig von ihren Komitees, sie hatten wenig Einfluss auf deren Entscheidung. Die Komitees waren zentraler Fokus aller Aktivitäten, der Ursprung der Policy-Orientierung, die Quelle der Kampagnen-Energie.

Election agents, die Vorläufer späterer „Wahlkampfmanager“, waren häufig Rechtsanwälte. Sie führten die Entscheidungen der *election committees* aus. Autoritäre *chief agents* standen an der Spitze der Wahlkomitees. *Sub agents* kümmerten sich um bestimmte Distrikte/Gemeinden. Nach 1832 wurden die *electoral agents* von Parteiangestellten ersetzt. Erst seit den 1880er Jahren gab es nationale Parteien mit lokalen Organisationen. Von Anfang an war der Geldbedarf für die Wahlkampfaktivitäten hoch.

Ideologie

Die Bedeutung nationaler Issues nahm im 18. und frühen 19. Jahrhundert auch für die lokale Ebene zu. Lange hatten nationale Issues in vielen Wahlkreisen keine Rolle gespielt, dafür gab es Interesse an Politik im Wahlkreis. Lokale Issues blieben, nationale Themen kamen ergänzend dazu, gewannen an Bedeutung in einer beträchtlichen Minderheit von Wahlkreisen. Insgesamt bestimmte starke informelle Politisierung die Wähler. Zu parteiartiger Politisierung kam es vor allem seit 1818, nicht zuletzt durch das Thema einer Wahlrechtsausweitung.

Lokale Interessen

Interesse spielte eine Rolle, aber als Wahlkreisinteresse. Dem entsprach die Stärke von *local issues*. Es bestanden deutliche, häufig materielle Erwartungen an Kandidaten.

Electoral Independence

Es gab eine Strömung der *electoral independence*. Dies war mehr eine Mentalität als eine Ideologie, war vor allem dann und dort stärker, wo es zu keiner Auswahl kam. Es bedeutete Kampf für die Unabhängigkeit von Wählern und Kandidaten, für die Möglichkeit der Auswahl zwischen Personen. Damit war diese Tendenz gegen die Schließung von Wahlkreisen gerichtet, durch alte Eliten, Geld, Bestechung, aber auch gegen die Richtungsgruppen der Whigs und Tories.

Diese Wähler repräsentierten bei englischen Wahlen am ehesten das Modell der individuellen Repräsentation. Zurückweisung von Patronage, Kontrolle, Ergebenheit (*deference*). Handwerker und kleine Selbständige waren besonders stark unter ihnen vertreten. Dass es sie gab, bestätigt, dass zu der Zeit das Modell virulent war. Dass sie nur eine Tendenz darstellten, zeigt, dass der „Sinn der Wahl“ in dieser Übergangszeit für die Wählerschaft insgesamt wesentlich komplexer war.

War man nun weit gekommen mit der Erfindung von Wahlen? Oder war das bisher Erreichte für eine Entwicklung von mehr als 400 Jahren ein eher enttäuschendes Ergebnis? Jedenfalls verlief alles im Rahmen der typisch britischen Springprozeßion: gleichzeitig vorwärts und zurück. Im 17. Jahrhundert brechen vormoderne Routinen und Rituale auf, Übergänge zu frühmodernen Wahlen zeichnen sich ab. Im 18. Jahrhundert kommt es teilweise zum Wiedereinfrieren schon erreichter Fortschritte, bei der Reduzierung umkämpfter Wahlen oder erneuter Entpolitisierung zum Beispiel. Schuld war die offenbar unausrottbare Patronage. Gleichzeitig gab es aber auch Modernisierungs- und Politisierungsprozesse. Ungleichzeitigkeit blieb charakteristisch, zum Beispiel an O’Gormans Wahlkreistypologie zu erkennen. Fördernde und hemmende Faktoren für umkämpfte Wahlen, den zentralen Punkt einer Modernisierung, wirkten gegeneinander.

Das ging bis in das 19. Jahrhundert hinein, wo sich frühmoderne und moderne Muster des Wählens überschneiden, sogar die Wirksamkeit einiger vormoderner Elemente

noch nicht zu Ende war. Die Vergangenheit hatte noch Gewicht: Umkämpfte Wahl war noch kein Regelfall, Lokalismus dominierte, es gab starke Bereiche elitenzentrierter Kandidatenaufstellung und elitenbestimmten Wahlkampfs. Früher Aufbruch und langes Verweilen in Zwischenzuständen.

Was dem späten Beobachter auffällt¹¹:

- Viel latente Legitimation gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse war durch Wahlen möglich, weit über den geringen Kreis der Wahlberechtigten hinaus.
- Der hohe Grad an Beteiligung im Wahlprozess, der viel mehr als die Wahlberechtigten umfasste, bis hin zu einem *electoral pool*. Das für unsere heutige, demokratische Logik so abwegige Ineinandergreifen von formeller Schließung und faktisch-informeller Öffnung: zum Beispiel durch beabsichtigte Einbeziehung von Nicht-Wählern in den Vorgang der Wahlen oder die dabei entstehenden Kontakte zwischen Arm und Reich.
- Der geringe Grad an Ausdifferenzierung und Rationalisierung – beides parallel! – von Wahlen gegenüber der Lebenswelt und im politischen System. Anthony Giddens' „*embeddedness*“, die Einbettung in Sozialbeziehungen oder Volkskultur, erklärt hier manches.
- Sehr allmähliche Übergänge von stark patriarchalisch geprägter Reziprozität zu Tauschelementen.
- Die starke Wirksamkeit offenkundiger Interessen der verschiedensten Art im Wahlprozess.
- Der beachtliche Umfang an Responsivität, wenn die Grundlagen der Herrschaft anerkannt waren, so etwas wie patriarchalische, im Unterschied zu einer demokratischen Responsivität.
- Die Bedeutung von Geld, die Max Weber später für den Parteibetrieb unterstreicht, zählte hier schon auf der Ebene erfolgreichen Agierens bei Wahlen. Wahlen waren, weil von wenigen einzelnen getragen, teuer – bis hin zu den *fees*, den Geldern zur Ausrichtung des Wahlvorgangs selbst durch die Kandidaten, nicht durch Kommune oder Staat. Dabei ist es ungenau, pauschal von Bestechung zu sprechen!
- Das schon ausgeprägte Organisationselement auf der lokalen Ebene: *election committees* oder *election managers* zum Beispiel. Der Unterschied hieß nicht Organisation vs. Nicht-Organisation, sondern nationale, ideologisch-politisierte Organisation vs. lokalistische, nicht-ideologische Organisation.
- Bis weit ins 19. Jahrhundert hinein war Opposition auf der Ebene des Parlaments schon normal-legitimer als auf der Ebene der Wahlkreise. Diese Ungleichzeitigkeit kann mit der stark lebensweltlichen, schwach ausdifferenzierten Struktur der Wahlen

¹¹Im Anschluss an O'Gorman 1996.

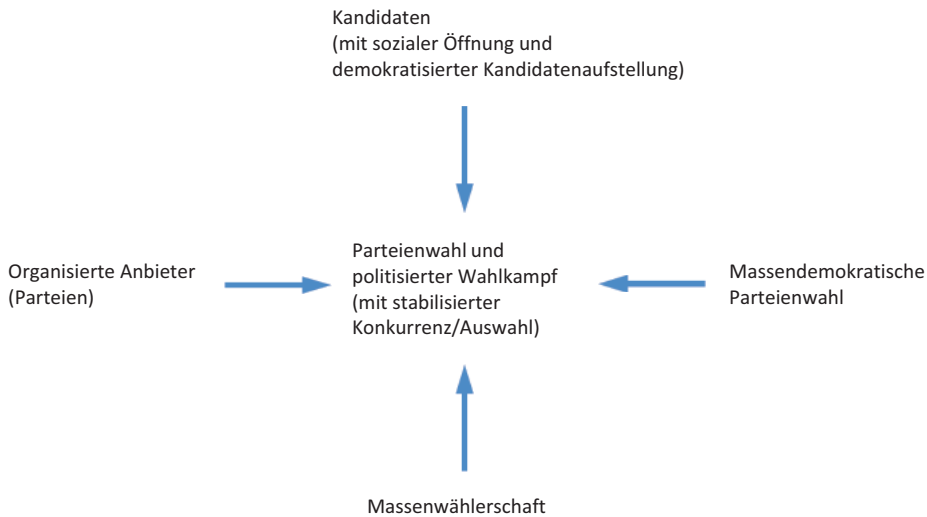


Abb. 15.4 Moderne Wahlen. (Quelle: eigene Darstellung)

zusammenhängen. Die kommunale Realität von Wahlen – durch das Mehrheitswahlsystem verstärkt – war ein retardierendes Element.

- Erstaunlich, wie viel *partisan* und *party voting* es dennoch gab. Die Wähler schienen auf den Parteienwettbewerb gut vorbereitet. Es bedurfte vor allem der Organisationsanreize, um Parteiorganisation voranzubringen. Herbert Döring nannte dafür beispielsweise die *registration* oder *adversary politics* als ein Muster der Politischen Kultur.
- Issues waren ein fluktuierender Faktor, auf den allein Konkurrenz nicht zu gründen war.

Insgesamt also ein zum Teil irritierendes Ineinandergreifen vor-, früh- und moderner Elemente und Handlungsmuster von Wahlen: hartnäckige Nachwirkungen, lange Vorbereitungen, folgenreiche Überlagerungen. Von der Mitte des 17. Jahrhunderts bis über die Mitte des 19. Jahrhunderts hinaus gab es eine langgestreckte Phase erst der Herausbildung frühmoderner, dann der Vorbereitung moderner Wahlen. Eine Charakterisierung als frühmoderne und als Übergangsphase wird wohl der Heterogenität und Diskontinuität dieser langen Periode gerecht.

Im Anschluss an diesen historischen Prozess lässt sich zeigen, welche positiven Effekte auf Wahlen durch national operierende politische Parteien im Zuge der Egalisierung von Wahlrecht zustande kamen, unter anderem Politisierung hinsichtlich Issues, Kriterien und Partizipation für Kandidatenaufstellung, Stabilisierung von Auswahl.

15.6 Moderne Wahlen (Typ 3)

Zur modernen Wahl (s. Abb. 15.4) gehören die *Organisierung von Konkurrenz* und Alternativen durch Parteien, die Wählern kontinuierlich Auswahl ermöglichen; *Kandidatenaufstellung* mit kollektiver, möglichst demokratischer Beteiligung; überregionaler, politisierter, wettbewerbsorientierter *Wahlkampf* durch Parteien.

Erst durch die parteiförmige Organisation von Konkurrenz, Mobilisierung und Kandidatenaufstellung erhält die Wahl ihren Stellenwert als Arena, in der eine für das politische Gesamtsystem folgenreiche Entscheidung getroffen wird. Noch der vor- und frühmoderne Typ der Wahl hatte eine geringe Steuerungsfunktion. Parteien verfälschen nicht etwa die Wahl, sondern ermöglichen überhaupt erst demokratische Wahl. Durch das Schaffen von Auswahl und Partizipationschancen tragen sie wesentlich zu einem gesamtgesellschaftlichen Demokratisierungseffekt bei.

Parteien haben die Wahl nicht erfunden. Parlamentswahlen wurden im England des 14. Jahrhunderts aus pragmatischen Gründen für Zwecke der Repräsentation, in Amerika des 18. Jahrhunderts aus Gründen der (repräsentativen) Demokratie gebraucht. Mit Parteien hatten sie zunächst nichts zu tun. Aber Parteien haben sie später demokratisch genutzt. Nur sie haben für ein kontinuierliches Angebot an Alternativen gesorgt, die Vorauswahl der Kandidaten organisiert und die Mobilisierung vorangetrieben.

Parteien werden Träger des Wahlprozesses wegen ihrer kontinuierlichen Fähigkeit zu Polarisierung und Mobilisierung. Ohne ein Minimum an Polarisierung und ohne Mobilisierung verlieren Wahlen in heterogenen Gesellschaften ihren Sinn, Parteien ihre Funktion. An diesen Grundfunktionen kommen Parteien nicht vorbei, aber sie bleiben – in diesem Rahmen – Herren ihres strategischen Handelns. Wie viel Polarisierung, welche Themen, Negative Campaigning oder positive Selbstdarstellung, Auswahl von Haupt- und Nebengegnern – all das ist Gegenstand strategischer Entscheidungen jeder einzelnen Partei. Auch über Mobilisierung wird strategisch entschieden: Welche Ressourcen stehen im Vordergrund, wer sind die Zielgruppen und viele andere Priorisierungsregeln müssen festgelegt werden.

Parteien erobern also den Wahlmechanismus und drücken ihm ihren Stempel auf. Wie sie selbst durch die Entwicklung von Wahlen, insbesondere des Wahlrechts, beeinflusst werden, wird im Parteien-Kapitel zu besprechen sein.

Auswahl/Konkurrenz

Wahl als Auswahl macht nur Sinn, wenn es für die Wähler unterschiedliche Angebote gibt. Konkurrenz des Angebots ist die Voraussetzung für die Auswahl durch Wähler. Die Entwicklung geht von der der Nicht-Konkurrenz bloßer Akklamation über die Konkurrenz zwischen individuellen Personen, in denen übergreifende Tendenzen aufscheinen mögen (individuelle Konkurrenz), zum Wettbewerb zwischen Richtungen und Interessen, die sich der im technischen Sinne kandidierenden Personen bedienen

(kollektive Konkurrenz). Die Personalwahl hat individuellen, die Richtungswahl, die sich auf Issues wie auf Ideologien erstrecken kann, trägt kollektiven Charakter.

Auswahlmöglichkeit für den Wähler ist gegeben, wenn sich mindestens zwei Kandidaten gegenüberstehen, die sich zunehmend stärker auch inhaltlich unterscheiden, bis sie – faktisch oder formell – zu Kandidaten von Parteien werden, die die kontinuierliche, überregionale Organisation inhaltlicher Differenz übernehmen. Komplementär zur Auswahlmöglichkeit entwickeln sich Wahlkampf und Wahlfreiheit, die mit der geheimen Stimmabgabe kodifiziert wird.

Ein Indikator der Entwicklung zur personenübergreifenden, überlokalen Organisation von Differenz ist die Ablösung des noch im 19. Jahrhundert normalen Mehrheitswahlrechts durch die Verhältniswahl. Das ursprünglich selbstverständliche Mehrheitswahlsystem entspricht der „Personenwahl“, bevor „Parteienwahl“ überhaupt gedacht wurde. Das Verhältniswahlsystem ist eine Erfindung des 19. Jahrhunderts, die sich im 20. Jahrhundert durchsetzt. Die Organisation ideologischer Differenz ist – wie die überlebenden Systeme mit Mehrheitswahlrecht zeigen – zwar nicht unabdingbar auf das Verhältniswahlsystem angewiesen, zufällig ist diese komplementäre Entwicklung von Parteienstaat und Proportionalwahlrecht aber auch nicht. Verhältniswahl ist nur auf der Grundlage von Parteien möglich.

Politisierter Wahlkampf

Die Geschichte von Wahlen ist auch eine Geschichte (fast) ständig zunehmender Mobilisierung von Ressourcen. Wahlkampf, in mehr oder weniger modernem Format, ist eine historische Innovation des 18., vor allem aber des 19. Jahrhunderts. Der Weg führt von der Hilfe, die früher ein paar Freunde dem Kandidaten leisteten, bis zu den Material- und Medienschlachten unserer Tage. Kommerzialisierung und Mediatisierung sind Ausdruck dieser Steigerungsspirale, die durch Wettbewerb und Ungewissheit in Gang gehalten wird.

Parteien hatten lange Zeit wegen unterschiedlicher Interessen gegensätzliche Auffassungen darüber, wer zur Wahlarena zugelassen werden soll. Auch hinsichtlich der Wahlberechtigten gab es deutliche Muster sozialstruktureller Selektivität: Früh konnten Parteien die „nahestehenden“ von den „fernerstehenden“ Wählern unterscheiden. Mobilisierung war weder blind noch total. Die Mobilisierung aus Prinzip („Stimmenmaximierung“) ist also eine späte Erscheinung der Wahl- und Parteiengeschichte.

Mobilisierung ist nicht nur instrumentell von der Partei zu den Wählern zu verstehen, sie schafft für den Wähler auch Partizipationschancen. Früher ging er zu Wahlversammlungen, heute verfolgt er Wahlkampfdebatten im TV-Pantoffel-Kino. Viele erhöhen ihre Informations- und Kommunikationsleistungen, um sich selbst auf den Wahlgang vorzubereiten. Für die Masse der Bevölkerung sind Wahlen die einzige formelle politische Partizipation, für sehr viele sind sie die wichtigste.

Demokratisierte Kandidatenaufstellung

Von der Selbstnominierung in der ständischen Gesellschaft über die Zirkelnominierung in der frühmodernen Gesellschaft (Caucus, Komitee) zur Parteiennominierung in der

modernen Demokratie – dies war ein langgestreckter Demokratisierungsprozess. Gleichzeitig ein Öffnungsprozess analog zur wahlrechtlichen Öffnung der Wählerschaft, aber in engen Grenzen. In den USA versuchte man die Radikal-Demokratisierung des Nominierungsprozesses, die auch Wähler ohne Parteimitgliedschaft zuließ (Primary).

Wahlauffassung

Als Wahlauffassung setzt sich eine Vorstellung von massendemokratischer Parteienwahl durch. Parlamentswahl auf der Grundlage von Volkssouveränität und politischer Bürgerrechte für alle, vermittelt durch Parteien.

Die Demokratie hat Wahlen nicht erfunden, aber in ihr musste definiert werden, was demokratische Wahlen sind. Sollten sie im Kern eine periodisch erneuerte Entscheidung über Personen und Richtungen sein, bedurfte es kontinuierlicher personeller und richtungspolitischer Konkurrenz. Nur so gab es auch Wahlkampf und Nominierung nach inhaltlichen Differenzen. Themenspezifische und nur temporäre Ad-hoc-Organisationen, von denen der erste, liberale Parteienforscher Moisei Ostrogorski zu Ende des 19. Jahrhunderts noch einmal schwärmte, waren eine unzumutbare Lösung des Problems. Streitthemen und Menschen kamen und gingen, beständige Organisation der Alternativen ließ sich so nicht sichern.

Es gab eine lange Geschichte von Wahlen ohne Demokratie, aber es gibt keine moderne Demokratie ohne Wahlen. Ohne demokratische Wahlen – so schließt sich der Kreis – gäbe es keine modernen Parteien, ohne Parteien aber auch keine Wahlen mit Auswahl, Wahlkampf, demokratisierbarer Nominierung und egalitärem Wahlrecht. Und außerdem haben sie den Wählern etwas eröffnet, was 500 Jahre außerhalb der Möglichkeiten von Wahlen lag: Einfluss auf die Zusammensetzung der Regierung. Bis hin zum Machtwechsel durch Wahlen. Repräsentation und Macht, die lange auseinander gingen, wuchsen nun zu repräsentativer Macht zusammen. Das hat die Bedeutung von Wahlen noch vergrößert.

Das alles sind aber formalisierte Konkurrenzvorstellungen. Lange kursierte – beim gleichen Setting – eine Vorstellung von Wahl als Klassenkampf. Seymour M. Lipset sprach von Wahl als „demokratischer Version des Klassenkampfes“¹² Bei den Wahlrechtskämpfen des 19. und 20. Jahrhunderts, die auch entlang von Klassendifferenzen liefen und in Wahlen mit zu entscheiden waren, erschien dies plausibel. Als Dauerorientierung setzt dies Klassenparteien und Class voting voraus. Dabei werden Wahlen ohne „Wählen“ gedacht. Wahlen werden zum Ausdruck von Klassenbindung. Die Erwartung richtet sich auf ein mit der Klasse „geborenes“, unveränderbares Wahlverständnis. Auf diesem Hintergrund kann später gesagt werden: „Voters begin to choose.“¹³ Die von Parteien erkämpften, dauerhaften Wahlalternativen werden dann für

¹²Lipset 1962, S. 242.

¹³Rose/McAllister 1986.

den Wähler zu Optionen, über die er wirklich entscheiden kann. Wahl als Klassenkampf war ein verbreitetes Verständnis während der industriegesellschaftlichen Moderne mit sozialistischer Herausforderung. Die Auflösung von Klassenbindungen und die sich verstärkende Idee vom Eigenwert der Demokratie haben die Vorstellung von massendemokratischer Parteienwahl gefestigt. Allerdings werden Parteien nach der Durchsetzung demokratisierender Parteienwahl zum Gegenstand demokratischer Parteienkritik, zum Beispiel wegen ihrer Verantwortung für „Wahlen ohne Alternative“, halbdemokratische Kandidatenaufstellung, manipulative Wahlkämpfe.

15.7 Moderne Wahlen – Durchbruch in den USA

Wahlen in Nordamerika: Import und Innovation

Früh begann man in den nordamerikanischen Kolonien zu wählen. Virginia schuf 1619 die General Assembly, ein Parlament, dessen 22 Abgeordnete in „allgemeiner“ Wahl gewählt wurden. Als 1683 Pennsylvania ein Parlament erhielt, hatten alle nordamerikanischen Kolonien eine Verfassung mit repräsentativer Versammlung und Wahlen – ein deutlicher Kontrast zur inneren Verfassung der Kolonien unter der Regie kontinentaleuropäischer Mächte wie Frankreich, Niederlande oder Spanien. In diesen Ländern gab es keine Traditionen von Parlament und Wahlen wie in England.

Ohne die Vorgeschichte in England wird man nicht verstehen, warum in Nordamerika der Durchbruch zu modernen Wahlen geschafft wurde. Mit ihr allein aber auch nicht. Um die Beschleunigung der Wahlentwicklung im Vergleich zum Mutterland zu erklären, wird man vor allem auf die Besonderheiten der amerikanischen Umwelt eingehen müssen, später erst, im Laufe des 18. Jahrhunderts, vom englischen Ursprung schon weit entfernt, auch auf ein anderes Wertsystem: „eine sich offenbar allmählich herausbildende egalitäre Weltanschauung“¹⁴. Aus den Wechselwirkungen reproduzierter Wahlerfahrungen und neuer Umwelteinflüsse finden die Siedler auf einen Pfad politisch-institutioneller Innovation, der Demokratie im Flächenstaat erst praktikabel macht: Massenwahlen und organisierte Parteien.

Das Mitgebrachte: ähnlich

Eine zentrale Hintergrundgröße waren die Kolonialbürger: vorwiegend weiße, englische Protestanten. Das wirkte durch eine Reihe politiknaher Vermittlungsfaktoren hindurch:

Parlaments- und Wahltraditionen

Die englischen Siedler kamen aus einem Land, in dem König, Parlament, freie Repräsentation und Wahlen zum festen Traditionsbestand gehörten. Die Treue zum König

¹⁴Schröder 1982, S. 29.

reichte noch weit bis in die Zeit der amerikanischen Revolution hinein. Die Störung der Balancen im England des 17. Jahrhunderts hatte nicht die positive Wertschätzung der Grundinstitutionen beeinträchtigt. Der Kompromiss der Glorreichen Revolution, mit autonomem Parlament und freien Wahlen, gehörte zur intellektuellen Grundausrüstung der Kolonisten. Im 18. Jahrhundert waren Angehörige der britischen politischen Elite nur in Ausnahmefällen ausgewandert: so konnte Amerika die englische Verfassungsentwicklung nach 1689 ignorieren.

Das Verfassungssystem des 17. Jahrhunderts

Es galt das Regierungsideal des *mixed government*, dem englischen System nachgebildet. Der Gouverneur repräsentierte die Monarchie, der Council/Rat die Aristokratie, die Volksvertretung das Volk. Das bedeutete einerseits begrenzten Einfluss von Wahlen, andererseits aber auch, dass die Volksvertretung wichtig war als Gegengewicht zum König und zur Machtbegrenzung der Aristokratie.

Der Council, vom Gouverneur ernannt, stand ihm als Gouverneursrat zur Seite, „eine Mischung aus Erster Kammer, Regierung und Oberstem Gericht“. Die Repräsentativversammlungen aller Kolonien bildeten in der Regel den Widerpart zu dem von außen eingesetzten Gouverneur (er wurde nur in Connecticut und Rhode Island gewählt). Die Orientierung am Vorbild des englischen Parlaments war mit Händen zu greifen.

Wahlrecht

Wie in England galt ein gleiches und direktes, aber kein allgemeines Wahlrecht. Die Frauen waren in der Regel ausgenommen, in einzelnen Fällen allerdings haben sie gewählt, zum Beispiel in New York – schon in England wurde der Zensus nicht über Geschlecht, sondern über den Haushaltsvorstand definiert! Aber anders als in England gab es die Beteiligung von Frauen als Publikum. Auch waren sie aktiv bei den Vorbereitungen von Wahlen und Wahlkämpfen.

Die Wahlrechtsbegrenzung richtete sich nach Steuer- und/oder Eigentumsqualifikationen. Vielfach übernommen wurde die englische County-Regelung von 40 sh Jahreseinkommen aus freiem Landbesitz (bzw. 40 Pfund Wert des Landbesitzes). Weitere Ausschlussregeln waren Ethnie (anfangs hatten Schwarze und Indianer zum Teil noch Stimmrecht) und Religion (im 17. Jahrhundert galt in den puritanischen Kolonien Neuenglands die Ausschluss anderer Religionsgemeinschaften, zum Beispiel der Katholiken). Die Einschränkung der Wählerschaft auf Protestanten ist zwar keine Nachahmung, aber eine Reaktion auf die englischen Konflikte im 17. Jahrhundert. Begründungen für die Wahlrechtsbegrenzungen folgten Lockes Staatszielbestimmung, Leben, Besitz und Freiheit zu schützen. Sie führt zu den davon unmittelbar Betroffenen, den Besitzenden bzw. Steuerzahlern. Dies war eine Stake-in-society-Theorie, frei zu übersetzen etwa mit: Nur wer etwas zu verlieren hat, darf auch wählen.

Zwar hatte sich in den nordamerikanischen Kolonien nach zum Teil egalitärem Beginn das Zensuswahlrecht durchgesetzt (es gab nur wenige Befürworter eines allgemeinen Wahlrechts), aber faktisch war die Wahlberechtigung unter den vielen

Kleineigentümern sehr viel breiter als in England. Im 18. Jahrhundert hatten in den Kolonien 50–80 % der weißen Männer das Wahlrecht.

Muster von Wahlen

Das Muster von Wahlen erinnerte sehr an das, was sich in England abgespielt hatte.

Auswahl. In der ersten, noch vormodernen Phase (1619–1700) bestand wenig Interesse an Wahlen und sie waren selten umkämpft. Es gab auch wenige Bewerber um die Parlamentssitze.

Nicht „was“, sondern „wer“ zählte bei Wahlen. Gesellschaftliche Stellung und persönliche Qualitäten des Kandidaten waren ausschlaggebend. Soziales wurde noch nicht deutlich unterschieden von Politischem. Die Ergebenheit (*deference*) gegenüber Elitenangehörigen spielte noch eine wichtige Rolle. Dass man in vielen Stimmlokalen laut sagen musste, wen man wählt (*voice voting*) und der Kandidat am Wahltag anwesend war, hat die Freiheit der Wahl nicht gerade erhöht.

Das alles entsprach dem vormodernen Muster: Wahlen ohne Auswahl. Umkämpfte Wahlen waren in England am Ende des 17. Jahrhunderts zwar häufiger als zuvor, konnten von den frühen Siedlern aber noch nicht als feste Tradition mitgenommen werden. Es gab keine aktive Wählerrolle, keine Bestimmung von Politik durch Wahlen. Es ging weniger um wählen als um abwählen. Das war ein Moment der Kontrolle, ja der „Bestrafung“ von Abgeordneten.

Wahlkampf. Das Ideal bei diesen frühen Wahlen war es, *keinen* Wahlkampf zu führen. Soweit Wahlkämpfe stattfinden mussten, waren sie kurz, nicht mehr als ein oder zwei Wochen lang. Noch gab es keine Parteien, die für einen Kandidaten Wahlkampf machten.

Ein Bewerber suchte nicht aktiv nach Unterstützung. So etwas wie gezielte Wahlkampfwerbung gab es noch nicht, es wäre ein Zeichen von Schwäche gewesen. Man war Oberschicht und lief niemandem hinterher. Händeschütteln und Guten-Tag-sagen waren die wichtigsten Techniken. Die – wenigen – Wähler mussten doch überhaupt erst einmal wissen, wer kandidiert. So zeigte sich der Kandidat in der Kirche oder Kneipe, ging von Tür zu Tür oder passte die Wähler auf dem Weg zum Wahllokal ab. Reden hielt er noch nicht, das war eine spätere Neuerung. Dafür bot er großzügig Ess- und Trinkbares an, vor und nach dem Wahlgang. Wenn ein Kandidat in einer Zeitung zu einer Streitfrage Stellung nahm, dann anonym. Seinen Namen rückte er ein, wenn er – in einer kurzen Anzeige – über die Tatsache seiner Kandidatur unterrichten wollte. Solche Wahlaktivitäten, die der Kandidat selbst bezahlte und bei denen ihm ein paar Freunde halfen, dauerten selten mehr als eine Woche. Manchmal fanden sie lediglich am Morgen des Wahltags statt.

Wahlkampf entsprach, wie in England, eher einer folkloristischen Wahlkultur, die, wie dort, noch wenig Auswirkungen auf den politischen Gehalt der Wahl hatte.

Nominierung. Die älteste und verbreitetste Form war die Selbstnominierung. Man teilte seine Kandidatur über Zeitungsanzeigen, öffentlichen Anschlag, Briefe an Freunde oder durch die Ankündigung auf einer öffentlichen oder religiösen Versammlung mit.

Anders entwickelten sich die Dinge in Neuengland, wo man als Kandidat zum ersten Mal nach der Wahl gefragt wurde: ob man die Wahl annehme oder ablehne. In anderen Kolonien verhandelten die Gentlemen, die sogenannten *principal people*, über die Kandidaturen, oft ziemlich hart und meist mit vorentscheidender Wirkung. In jedem Fall ging es noch höchst informell und elitenzentriert zu bei diesen frühen Nominierungen: Lokale Führer trafen Absprachen vor Town Meetings, die diese nur noch bestätigten. Dominant blieben auch hier Vorstellungen einer Delegation der Wahl an die Oberschicht sowie der Einmütigkeit.

Wo lagen die Ursachen für das Fehlen umkämpfter und mobilisierter Wahlen? Zwei Erklärungsmöglichkeiten, die eine: Die Siedler hatten ihre Erfahrungen aus England mitgebracht und wiederholten ein dort eingespieltes Wahlsystem. Die andere: Die ähnlichen, vormodernen Verhältnisse führten von sich aus zu einem Typ vormoderner Wahlen. Beide Erklärungen schließen sich nicht aus, vielmehr ergänzen, möglicherweise verstärken sie sich. Jedenfalls mussten die Siedler nicht ganz von vorne anfangen. Was Mehrheit ist und wie man sie feststellt, um ein Beispiel zu nennen, wussten sie schon.

Reproduktion einer Politischen Kultur der Vormoderne

Wahlen blieben in den nordamerikanischen Kolonien während des 17. Jahrhunderts eingebettet in eine Politische Kultur der Vormoderne. Charakteristisch waren „eine nicht-pluralistische Konsensvorstellung, die Einmütigkeit als wünschenswerte Norm und Konflikte als gefährliche Ausnahmen ansah, eine paternalistische Obrigkeitsvorstellung, nach der etwa die Gemeindevorsteher, die ‚*select men*‘, obwohl gewählt, als ‚*fathers of the town*‘ betrachtet wurden, eine hohe Korrelation von sozialem Status und politischem Führungsanspruch.“¹⁵

Wirksam waren eine Ergebnheitswahlkultur und das Elitenideal. Selbstverständlich war die Unterordnung unter die soziale Elite, zu deren bürgerlich-politischer Pflicht für das Gemeinwohl auch das Wählen und die Übernahme öffentlicher Ämter gehörten. Aufgrund dieser Vorstellung wählten wahlberechtigte Mittelschichten bewusst nicht, sie überließen die Wahl der quasi-aristokratischen Elite. Die meisten Menschen glaubten an die hierarchische Ordnung der Gesellschaft. Das Konzept des *gentleman rule* galt bis Mitte der 1770er Jahre unangefochten. Auch wirkten ältere Repräsentationsvorstellungen fort: Auftragsorientierung und Instruktionen spielten noch eine Rolle.

Die Umwelt: anders

Mitgebrachte Vorstellungen und Erfahrungen waren das eine. Die Auseinandersetzung mit einer völlig neuen Umwelt und die Entwicklung eines egalitären Wertesystems das andere. Daraus ergab sich die Wahlentwicklung in Nordamerika.

¹⁵Schröder 1982, S. 18. Bei Schröder auch die folgenden Zitate.

Der große Raum

Die Wählerschaft war klein und räumlich verstreut – auf Kolonieebene ging es um zehn-, nicht hunderttausende von Wählern. Virginia zum Beispiel hatte noch Mitte des 18. Jahrhunderts nur ca. 125.000 weiße Einwohner. Die Informations- und Kommunikationsbedingungen waren unentwickelt. Daneben erklärt sich die geringe Wahlbeteiligung unter anderem durch große Entfernungen zum Wahllokal. Bis zu dreimal mehr Wähler beteiligten sich an den lokalen, im Unterschied zu den kolonieweiten Wahlen.

Modifikationen der Herrschafts- und Sozialstruktur

Die Herrschaftsstruktur in den Kolonien ähnelte zwar der britischen, aber sie war nicht identisch mit ihr. Es fehlten präsenste Monarchie und institutionalisierte, erbliche Aristokratie, damit Widerlager, die – zum Beispiel durch Kleinhalten der Wählerschaft – den Modernisierungsfortschritt auch bei nachlassender Intervention (Patronage!) durch Non-decision (Wahlrecht, Wahlkreiseinteilung) aufrechterhielten. Die offene Sozialstruktur der USA wurde in ein Konkurrenzsystem hineingezogen, bei dem zwar die „populären“ Kräfte in der Vorhand waren, aber die gegenüber Wahl- und Parteienmodernisierung zögernden Konservativen hineingezwungen wurden.

Günstig für die eigenständige Entwicklung war die Schwäche durchgreifender britischer Kontrolle. Dies ermöglichte Vielfalt in den zwölf Provinzen mit je eigener Legislative, unter anderem hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts sowie des Wahlprocedere. Die Loyalität der Bewohner richtete sich auf den lokalen Bereich, allenfalls auf die jeweilige Kolonie, so fehlten übergreifende Herrschaft wie auch Herrschaftssymbole. Förderlich waren auch die kurzen Wahl- bzw. Legislaturperioden: in Großbritannien seit 1716 alle sieben Jahre, in den nordamerikanischen Kolonien dagegen kurz (ein bis zwei Jahre) bis sehr kurz (Connecticut zweimal jährlich).

Auch die Sozialstruktur war nicht mehr identisch mit der britischen. Im Norden „prägte (...)der selbständige, den eigenen Grund und Boden bebauende Farmer die Sozialordnung“, dort war es eine Mittelklassen-Gesellschaft. Im Süden dagegen dominierten Großgrundbesitz und Sklavenherrschaft, auch unter den Weißen gab es einen hohen Anteil von Eigentumslosen.

Der Begriff einer „demokratischen Gesellschaft“ eilt der Entwicklung weit voraus. „Meistens war man bereit, den Vorrang der sozial Höherstehenden auch im politischen Bereich anzuerkennen und dies durch den Wahlakt auszudrücken.“ Das galt vor allem für die überlokale Ebene, deren Bedingungen Honoratioren zusätzlich begünstigten: Abkömmlichkeit, Kosten für Reise und Unterkunft, frei verfügbare Zeit. Allerdings gab es in Neuengland nicht immer nur Bestätigungen. „Es kam vor, daß das im Wahlvorgang latent angelegte genuin demokratische Potential gelegentlich schockartig realisiert wurde und daß in Krisenzeiten sowie bei akuten Konflikten eine völlige Neubesetzung von Wahlämtern erfolgte.“ In der Regel allerdings setzte sich der Führungsanspruch der sozialen und politischen Elite durch.

Der Charakter als *deferential society* war schwächer ausgeprägt als in England: Es gab weniger Pachtsystem, das „Gewebe aus Furcht und Dankbarkeit“. Die Statushierarchie

aber blieb wirksam, unter anderem bei der Ämtervergabe mit ihrer Prestigeskala, der Sitzordnung in der Kirche, der Nennung von Studenten in Yale und Harvard, selbst bei den *riots* (Amerikaner gegen England) gab es eine Differenzierung der Gewalt nach Statushierarchie – hier waren die unteren Schichten aktiv.

Die „elitäre Prägung der Gesellschaft und des politischen Lebens“ war in den südlichen Kolonien noch stärker als in Neuengland oder den Mittelkolonien. Besitz- und Statusunterschiede nahmen von Nord nach Süd immer mehr zu. Zum Beispiel Virginia: Zwei bis fünf Prozent der weißen Siedler waren die Elite der großen Pflanzersfamilien, davon ein Fünftel die innere Führungsgruppe. Es existierten aber keine erblichen Privilegien. Die „informelle Aristokratie“ beruhte nicht auf rechtlichen Privilegien, es existierten keine direkten Zwangsmittel gegenüber Weißen. Sie ergab sich aus herausragendem Eigentum, war also rein ökonomisch bedingt. Schon in England lagen, anders als auf dem Kontinent, Eigentum und Status nahe beieinander – in Nordamerika waren sie identisch.

Statushierarchie also, aber keine formelle Aristokratie, kein rechtlich herausgehobener Adel. Nie existierte eine feudale Gesellschaft. Weder Erbadel, noch erbuntertänige, schollenabhängige Bauern. Insofern zeigte die amerikanische Gesellschaft einen bürgerlichen Charakter, obwohl sie Agrargesellschaft war. Mindestens 80 % lebte unmittelbar von Land bzw. Landwirtschaft. Es gab fast keine städtische Bevölkerung. Die soziale Differenzierung war gering, mit der Nebenfolge „kultureller Dürftigkeit“: keine Schriftsteller oder Publizisten. Thomas Paine, aus Großbritannien kommend, war der erste, am Vorabend der Revolution. Dies ist auch eine Teil-Erklärung, warum intellektuell interessierte, regsame Männer vor allem auf Politik verwiesen waren.

Dabei gab es keine Armut. „Die Mittelschicht umfaßte mehr als die Hälfte der Bevölkerung.“ Der besondere Faktor zur Pazifizierung der weißen Unterschichten bestand in der Sklaverei! Der Wahlprozess war zwar eindeutig von der *gentlemen class* beherrscht, aber weniger aristokratisch als in Großbritannien (keine *rotten boroughs*, durch das Residenzprinzip gab es *actual* statt *virtual representation*). Im Ganzen waren es freiere, schwerer zu kontrollierende Wahlen.

Beteiligungsstruktur

Die Wahlen hatten eine „breite Wählerschaft“, bei „insgesamt sehr ausgedehntem Wahlrecht“. Unter weißen, männlichen Einwohnern erreichte man eine Wahlbeteiligung zwischen 50 und 80 %. Vor allem in Neuengland kannte man die Besetzung zahlreicher Ämter durch Wahl und stand in einer Tradition direkter Demokratie durch Gemeindeversammlungen (Town Meetings) und der Referendumsdemokratie als Abstimmung über Sachfragen. Beteiligungsfreundlich waren auch die im Vergleich zu England kürzeren Wahlperioden.

Nordamerika entwickelte ein ähnliches Wahlmuster wie England im 17. und zum Teil noch im 18. Jahrhundert. Dann aber preschten die Amerikaner mit einem bahnbrechenden Entwicklungsschritt nach vorne und stießen mehr als 70 Jahre vor den

Briten zur entscheidenden Modernisierung vor. Warum? Die neuartige Herrschafts- und Sozialstruktur wurde bereits erwähnt. Anderes kam dazu. So mussten die Offenheit und Dynamik des Teilsystems Wahlen freigesetzt, traditionalistische Blockaden beseitigt werden, ehe die Institution Wahl selbst eine fortwährende Rationalisierung und Modernisierung voranbringen konnte. Die Institution Wahl musste modernisiert sein, ehe sie selbst durch Eigendynamik modernisierend wirken konnte. Dabei schied aus, wer zu Anpassungsinnovationen außerstande war.

Die allerersten Entwicklungsschritte von Wahlen mussten die nordamerikanischen Engländer nicht erfinden und lernen, sie hatten sie aus dem Mutterland importiert. Sie setzten aber, bei geringem Monarchie-Einfluss und ohne geborenen Adel, etwa die Muster fort, die sie über den Atlantik mitgenommen hatten. Umkämpfte Wahlen folgten nicht einer demokratischen Theorie von Wahlen. Sie bildeten sich aus einem wahlpolitisch wenig beeinflussbaren, kontingenten Faktor heraus: dem Vorhandensein übergreifender und tiefgehender Spaltungsthemen. Im England des 17. Jahrhunderts wirkten die großen Fragen wie Absolutismus oder Katholizismus auf die Gegensatzbildung bei Wahlen zurück. In den USA stellten sich beim ersten Schritt auf die Ebene nationaler Politik die übergreifenden Spaltungsthemen ein. Die Formvoraussetzungen (Wahlrecht, Wahlrationalisierung) waren so weit, dass die inhaltliche Spaltung sofort wirken konnte.

Auf dem Weg zu modernen Wahlen in Nordamerika

Im 18. Jahrhundert traten die Kolonien in eine zweite Entwicklungsphase ein, mit einem Übergang von den vor- zu den frühmodernen Wahlen (1700–1776). Am Ende des Jahrhunderts gelang dann der Durchbruch zu modernen Wahlen.

Die Modernisierung bestand zunächst in der deutlichen Verstärkung von drei Dimensionen: umkämpfte Wahlen, politisierter Wahlkampf, partizipative Nominierung.

Auswahl

Seit 1690, sicher seit 1700 gab es häufiger umkämpfte Wahlen (in Neu-England erst seit 1730), der Normalfall war aber immer noch das Fehlen von Kampfkandidaturen. Es war die Zeit eines Aufbrechens des ersten Siedlerkonsenses und kohärenter Führungsstrukturen. Vor allem personelle, zum Teil faktionalistische Konflikte kamen auf. Soweit sie thematisch waren, blieben sie lokal, allenfalls auf die Kolonie beschränkt. Die heftigsten Wahlauseinandersetzungen entstanden, wo Konflikte zwischen Gouverneur und Versammlung sich verbanden mit ökonomischen, religiösen oder persönlichen Kontroversen. Es gab lockere Netzwerke, zum Teil etikettiert mit den englisch entlehnten Begriffen Country und Court Party.

Wahlkampf

Im Grundmuster blieb der Wahlkampf immer noch lokal, personenbezogen, halb-politisch. Vor allem Kampfkandidaturen waren die Triebkraft für Modernisierungsschritte,

zum Beispiel die Entdeckung der Presse als Wahlkampfmedium (Anzeigen und anonym verfasste Artikel), Flugblätter, Pamphlete. Wie der kalkulatorische Verstand in Schwung kam, zeigt sich zum Beispiel daran, dass man versuchte, die eigenen Anhänger früh zur – manchmal tagelangen – Wahl zu schicken, um so einen, nachfolgende Wähler beeindruckenden Trend zu schaffen. Oder auch durch *vote hunting* Sympathisanten noch rechtzeitig an die Urne zu bringen.

Dabei entstand Modernisierung aus nicht beabsichtigten Folgen „rationaler“ Stimmensuche, wie Dinkin dies beschreibt: „(...) einige office seekers schienen bereit, fast alles zu tun, um den Sieg zu erringen, obwohl wenige die Folgen ihrer Handlungen wahrnahmen. Die neuen und intensiven Methoden der Stimmensuche brachten unvermeidbar zahlreiche Menschen in den politischen Prozeß. Obwohl die Kandidaten der Oberschichten wenig Interesse hatten, eine stärkere Beteiligung zu fördern, führte die Notwendigkeit, ihre Opponenten zu übertreffen, zwangsläufig dazu, daß sie sich um populäre Unterstützung bemühten, mit dem Ergebnis, daß das Wahlsystem anfang, ein weiteres Spektrum der Bürgerschaft einzubeziehen und tatsächlich einen weiteren Bereich individueller Interessen widerspiegelt.“¹⁶

Nur in wenigen Staaten, wie New York oder Pennsylvania, gab es erste Ansätze eines moderneren Wahlkampfes. Meist bestand ein Zusammenhang zwischen dem Auftauchen von Streitfragen und Gegenkandidaturen.

Nominierung

Vor allem in Städten begann sich die Kandidatenaufstellung zu formalisieren, es entstand der „Caucus“. Dies waren Zusammenkünfte zur Nominierung von Kandidaten. Weil sie zunächst geheim stattfanden, ist vom Beginn wenig bekannt. Das erste überlieferte Protokoll eines Caucus bezog sich 1735 auf eine Nachwahl in Charleston. In Boston begann man mit dem Caucus schon 1719, aber es dauerte bis 1764, dass man als „Boston Caucus“ im „Boston Evening-Post“ zur Wahl der dort nominierten Kandidaten aufrief. Teilnehmer berichteten von der Dachstube, wo man wegen des Rauchs nicht vom einen Ende zum anderen sehen konnte und einen Drink nahm, wo „representatives are regularly chosen before they are chosen in the town“¹⁷.

Auch aus New York und Philadelphia gibt es Berichte über eine um 1700 einsetzende Caucus-Praxis, die dann 30 Jahre später formalisiert wurde. Wenn es einen Caucus gab, dann nur in Städten. Faktionalistische Konflikte waren förderlich. Die Quäker in Pennsylvania waren die ersten, die Kandidaten auf Kolonieebene nominierten, die Gegenfaktion („Proprietary Faction“) tat es ihnen nach. Übrigens stellten sie in überwiegend von Deutschen besiedelten Gebieten deutsche Kandidaten auf.

¹⁶Dinkin 1977, S. 119.

¹⁷A. a. O., S. 78.

Durch die erste Kollektivierung der Kandidatenaufstellung via eigener Versammlungen hatte man einen Prozess eingeleitet, der im Laufe des Jahrhunderts zu Öffnung, Demokratisierung und Formalisierung des Nominierungsprozesses als einem wesentlichen Bestandteil der Wahl führte.

Modernisierungsschub im revolutionären Amerika 1776–1789

Die Veränderungen von Wahlen im Verlauf des 18. Jahrhunderts waren, wie eben geschildert, nicht dramatisch. Eher entsprachen sie dem allgemeinen Modernisierungsprozess der Gesellschaft, ohne über eine Zwischenstellung zwischen vormodernen und frühmodernen Wahlen hinauszukommen. Dagegen brachte die Revolution seit 1776 einen deutlichen Modernisierungsschub. Es begann eine Phase frühmoderner Wahlen, die die unmittelbare Vorgeschichte zum Durchbruch moderner Wahlen in den 1790er Jahren darstellte.

Für diesen Modernisierungsschub gab es eine Reihe von Ursachen:

- Mit der Unabhängigkeit von 1776 verschwand der Einfluss von Großbritannien bzw. der Krone aus der amerikanischen Politik, damit auch aus dem Wahlrecht und dem Wahlprozess. Manipulationen von Sheriffs beispielsweise waren vorbei.
- Die demokratische Ideologie (die noch nicht diesen Namen trug) gewann durch die Revolution an Boden. Argumente, die man im Kampf um Unabhängigkeit gegen England gerichtet hat, ließen sich nun auch auf die inneren Verhältnisse anwenden.
- Förderlich waren auch die institutionellen Demokratisierungsreformen. Nun gab es mehr Wahlämter statt Ernennungen (Erste Kammer/Senat, Gouverneur, viele andere öffentliche Ämter), mehr Rechte für Parlamente, Öffentlichkeit/Transparenz für Parlamentssitzungen oder namentliche Abstimmungen. Auch kam es zur Demokratisierung von Wahlen: Ausweitung der Wahlberechtigung (Militärdienstleistende, Steuerzahler, 1788 erfüllten 60–100 % der männlichen weißen Bevölkerung die Wahlvoraussetzungen), häufige Wahlen, verstärkte Nutzung von Stimmzetteln bzw. geheime Stimmabgabe, Vermehrung der Wahllokale.
- Die Modernisierung der Rahmenbedingungen war hilfreich: So die rasche Vermehrung der Zahl von Zeitungen, der Beginn einer „Nationalisierung“ des politischen Bewusstseins, der Gesamtprozess von Nation-building.
- Im Kampf gegen Großbritannien kam es zu Politisierung, Aktivierung, Mobilisierung gerade auch des *common man*: unter dem Einfluss der Teilnahme an politischen Widerstandshandlungen (Aktionen, Organisationen, Versammlungen), der Mitwirkung am Krieg (Wahlrecht und Waffendienst!) sowie der Diffusion demokratischer Ideen. Revolution in einem modernisierungsfreundlichen Kontext, mit relativer Schwäche der traditionellen Herrschaftsträger – 140 Jahre nach der englischen Revolution.
- Es veränderte sich das Bewusstsein und das Verhalten gegenüber Angehörigen der Oberschichten. Das *deference*-Muster der Politik wurde nachhaltig erschüttert. „Die politische Führung war nicht länger mehr das Monopol von ‚Gentlemen‘. Die

selbstverständliche Korrelation von sozialem Status und politischer Führungsrolle wurde mit der Revolution durchbrochen. (...) Es vollzog sich eine Demokratisierung der Mentalität, des Verhältnisses zwischen Wählern und Gewählten, Volk und Regierung, wobei diese aufhörte, ‚Obrigkeit‘ zu sein.“¹⁸

- Die Wahlauffassung veränderte sich: Nun gab es Abgeordnete mit lokalpolitischen Instruktionen, die Bedeutung von Issues in Wahlen wuchs, Auswahl ersetzte Akklamation, ein demokratisches Repräsentationsideal gewann an Boden.
- Die soziale Zusammensetzung von Parlamenten verbreiterte sich. „Die Wähler hörten eindeutig auf, sich auf eine Elite zu beschränken, sie wählten vielmehr Männer wie sie selber.“¹⁹
- Der tradierte politische Stil löste sich auf. Zu beobachten waren Übergänge von der Honoratioren- zur modernen Massenpolitik, vor allem in Pennsylvania. Harmonievorstellungen und Geschlossenheitspostulate wurden zurückgedrängt. Es kam zu Anfängen legitimen Parteidenkens.

Durch all dies veränderten sich Auswahl, Wahlkampf und Nominierung.

Auswahl

Die Konflikte mit dem Mutterland seit 1765 und der Unabhängigkeitskrieg (seit 1775) hatten zur Dämpfung der Wahlkonflikte beigetragen. Nach dem Kriegsende aber, in den frühen 1780er Jahren, nahm die Konkurrenz bei Wahlen zu. Die Menschen waren durch die Soziale Bewegung und die Konflikte mit London politisiert. Der Faktionalismus gewann an Gewicht. Nun „hatten rivalisierende Gruppen in fast jedem Staat damit begonnen, Kandidatenlisten zu bilden und heftig Wahlkampf zu betreiben.“²⁰ Insgesamt fanden Issues mehr Aufmerksamkeit. Sie wurden nationaler, andauernder, signifikanter. Die Bedeutungszunahme kontroverser Issues hatte zur Bildung neuer, politisierter Faktionen geführt (Commercial-Cosmopolitans vs. Agrarian-Localists) – inhaltlicher und stabiler als die früheren Faktionen, Vorformen erster Parteien.

Es gab starke Variationen im Umfang kompetitiver Wahlen. Am schwächsten waren sie im Süden mit seiner durchgängig ländlichen Struktur und größeren Homogenität, hier kam es allenfalls zu punktuellen und personellen Konflikten. In den mittleren Staaten gab es die größte Zahl umkämpfter Wahlen: Konflikte zwischen religiösen und ethnischen Gruppen, aus Geographie und Klasse resultierende ökonomische Interessenkonflikte sowie Kämpfe mit den zahlreichen Royalisten. Vorreiter waren Pennsylvania und Delaware. Im Norden gab es, bei größerer ethnischer und religiöser Homogenität, weniger kompetitive Wahlen als in der Mitte.

¹⁸Schröder 1982, S. 152.

¹⁹A. a. O., S. 149.

²⁰Dinkin 1982, S. 8 f.

Fakionalistische Gruppenbildung und zunehmende Issue-Orientierung waren die Auslöser für den Anstieg kompetitiver Wahlen. „Im allgemeinen erlebten die Staaten mit der heterogensten Bevölkerung bzw. konfligierenden Interessen, und jene, die außerdem die größten Schwierigkeiten hatten, ihre Probleme zu lösen, die heftigsten Kampfkandidaturen (contests).“²¹

Wahlkampf

Kampagnen dauerten länger, in einzelnen Fällen schon vier Wochen oder mehr. Besonders intensiv waren sie dort, wo politische Gruppierungen existierten.

Es kam zu einer Entfaltung strategischer Rationalität bei Wahlen:

- Planung der Kandidaten-Listen durch Faktionsführer.
- Beschaffen von Unterstützung durch prominente Gentlemen.
- Mediennutzung zur Wählerbeeinflussung (*preparation of items for the press*).
- Bei Spitzenpositionen, zum Beispiel dem Gouverneur, begann man, in Umfragen Wahlchancen auszuloten.
- Im Sinne einer Anpassungsstrategie begrenzte man Wahlkampf auf den Einzelstaat. Noch gab es keine Anreize für nationale Kampagnen.

Dafür bedurfte es einiger Voraussetzungen strategischen Wahlhandelns:

- Wettkampf/Wettbewerb (durch die Konkurrenz einer anderen Partei).
- Instabile Wählerschaft (durch Wahlrechtsveränderungen, Einwanderung, Nichtwählermobilisierung). Bindungen zwischen Wählern und einer politischen Gruppierung ließen sich durch Wahlkampf stabilisieren.
- Führung. Strategische Kalküle und Handlungen waren typische Führungsaufgaben.
- Lebensweltliche Abstraktion durch Distanzierung zur eigenen Lebenswelt und Erreichen einer Komplexitätsstufe, bei der ein Nutzen aus strategischen Überlegungen entstand.
- Knappheitsprobleme. Knappe Ressourcen bei wachsenden Handlungsmöglichkeiten schufen Priorisierungsprobleme, zum Beispiel nach Zielgruppen: Katholiken, Deutsche, aber auch schichtenspezifisch.

Es kamen Werbemittel auf: Handzettel wurden verteilt, in Kneipen und an Häusern hängte man Hinweiszettel auf. Der Straßenwahlkampf (*canvassing*) nahm zu und vor den Wahllokalen drückte man Wählern Tickets mit Kandidatennamen in die Hand. Noch waren die Aktivitäten meist lokal begrenzt, allenfalls begann eine Koordination im Einzelstaat.

²¹Dinkin 1982, S. 26.

Medien gewannen an Bedeutung, es kam zu einer Expansion der Presse-Nutzung für wahlpolitische Zwecke. 1789 gab es 90 selbständige Zeitungen, viele erschienen täglich oder dreimal die Woche. Die Zeitungen selbst wurden kontroverser, parteiischer.

In Maryland bildete sich von 1786 an der Prototyp des neuen Wahlkampfs aus, u. a. mit öffentlichen Reden und Umzügen. Hier entstand die Idee, durch elaborierte Paraden Aufmerksamkeit zu finden. Der *gentlemanly approach* jedenfalls war ein Auslaufmodell.

Nominierung

Die Nominierungsmethoden änderten sich insgesamt beträchtlich in der revolutionären Phase. Zwar gab es noch den älteren Typ: informal, einfach, personenbezogen – eine Verständigung zwischen dem Kandidaten und wenigen Personen (*associates*). An immer mehr Orten setzte sich aber ein neuer Typus durch: organisiert, komplex, auf der Grundlage breiter Partizipation.

Die traditionelle Form überlebte im Süden und in den nicht faktionalisierten Teilen des Nordens: Selbstankündigung der Kandidatur in öffentlicher Versammlung, Briefe an Amtsinhaber oder Freunde (mit der Bitte um Verbreitung), Anzeige in der Lokalpresse.

Die modernere Form verbreitete sich vor allem in Mittel-Staaten: Caucus in Städten, County conventions außerhalb. Bei Caucus in Städten waren nun auch Handwerker beteiligt, es war also nicht mehr ein reines Gentlemen-Geschäft, wie zum Teil noch im Süden. County conventions kamen nur zur Auswahl bzw. Nominierung von Kandidaten zusammen (zum Teil öffentlich). Es gab größere Versammlungen in einer Taverne oder auf einem größeren Privatbesitz.

In den 1780er Jahren gab es die Wahl lokaler Delegierter, die zur County-Versammlung führen – parallel zur Entwicklung politischer Gruppierungen auf Staatsebene, die eine systematischere Kandidatenauswahl notwendig machte, um interne Spaltungen zu minimieren und Wählerunterstützung zu maximieren. So gab es Tickets der Federalists und Anti-Federalists 1788 für die Wahlen zu den Versammlungen der Einzelstaaten, die über die Ratifikation der Verfassung entschieden.

15.8 Erste moderne Wahlen in den USA (1789–1800)

In den 1790er Jahren wurden Wahlen zum Kongress und zum Präsidenten nationale Ereignisse. Der *gentlemanly approach*, bei dem das Amt den Mann suchte, ging definitiv zu Ende. George Washington kam noch ohne Wahlkampf ins Präsidentenamt – bei niedriger Wahlbeteiligung.

Moderne Wahlen rufen Parteien auf den Plan, und Parteien verändern die Wahlen. Dem Akteurswechsel – Honoratioren werden von Parteikandidaten abgelöst – entspricht der Formwandel: von der gesellschaftlichen Bestätigung zur politischen Konkurrenz.

Parteien handeln als Agenten der Polarisierung und der Mobilisierung in Wahlkämpfen. Erst sie, müsste man genauer sagen, bringen das Element des Kampfs dauerhaft in die Wahl. Sie mobilisieren und rationalisieren zugleich wachsende Ressourcen.

Die Spirale des Mitteleinsatzes beginnt ihre Drehung auf einem sehr niedrigen Niveau. Solange der Gegner mithält und noch nicht alle Wähler mobilisiert sind, gibt es keinen Grund, die Drehung zu beenden. Die Logik der großen Zahl und die Logik der Konkurrenz sind bestimmend. Parteien organisieren die Differenz und rationalisieren die Mobilisierungsprozesse sich vergrößernder Wählerschaft. So verändern sich Wahlkampftechniken, Wahlprozeduren und Raten der Wahlbeteiligung.

In den USA der 1790er Jahre lässt sich der qualitative Sprung zur modernen Wahl deutlich erkennen, obwohl auch dies nur der Anfang permanenter Modernisierung von Wahlen war.

Auswahl

Das Verständnis von Wahl als Personenauswahl wandelte sich nun zu einem Verständnis als Richtungsauswahl. Schon 1789 waren bei der ersten Wahl zum Repräsentantenhaus die Abgeordneten nach Pro-Administration und Anti-Administration unterscheidbar, für und gegen die Politiklinie George Washingtons. Zwar war die Legitimität von Parteien bzw. Parteien anfangs noch keineswegs stabilisiert und es fanden auch nicht überall umkämpfte Wahlen statt. Aber die Verbindung dichotomisierter Streitfragen mit Kampfkandidaturen um das politische Zentralamt des Präsidenten etablierte eine Zweiparteienkonkurrenz, die die Modernisierung durch Richtungsauswahl trug.

Wahlkampf.

„Campaign“ bedeutet im Amerikanischen sowohl „Wahlkampf“ wie „Kampagne“. Kampagnen-Fähigkeit war genau das, was damals entstand, und Parteien waren ihre Träger.

Angesichts bundesweiter Wahlen erhielt die gezielte Koordinierung von Wahlkampfaktivitäten einen kräftigen Schub, zunächst auf der Ebene des Bundesstaates, allmählich aber auch auf nationaler Ebene. Der Aufbau der *machines*, Wahlkampfapparaten, begann in allerersten Schritten.²²

Selbst wo kein direkter Gegner antrat, mussten die meisten Kandidaten mehr tun als bisher, um gewählt zu werden. Wahlreden wurden nun zu einer weitverbreiteten Technik. Die Angebote an Essen und Trinken, diese populäre, öffentliche Form von Bestechung (inzwischen zwar durch Gesetze verboten, aber nicht geahndet), nahmen noch zu. Zwar missbilligten die Traditionalisten das ganze Remmidemmi, das sich nun immer mehr mit Wahlkämpfen verband, aber um die Wende zwischen dem 18. und 19. Jahrhundert war Wahlkampf „eine akzeptierte Tatsache des politischen Lebens“ geworden. Weniger im konservativen Neuengland als im Süden und in den Staaten des Mittleren Atlantik.

Die Mediatisierung nahm zu. Man verschickte *circular letters*, mit zwei bis vier Seiten, an politisch Interessierte. Zeitungen wurden politischer, manche gründete man zu

²²Hierzu und zu Folgendem, einschließlich der Zitate, vgl. Dinkin 1982.

politischen Zwecken. Oft waren es die einzigen Mittel, um Wähler zu erreichen. Immerhin lebten noch über 90 % der Bevölkerung in ländlichen Regionen.

Der erste große Präsidentschaftswahlkampf fand 1796 zwischen John Adams und Thomas Jefferson statt. Dabei gab es nur in der Hälfte der damals 16 Staaten eine Volkswahl der Wahlmänner. In vier Staaten wurden erstmals *party ticket lists* verbreitet. Die Wähler konnten dort lesen, welche Wahlmänner einer Partei zuzurechnen waren und von dieser zur Wahl empfohlen wurden.

Die Presse gewann weiter an Gewicht in den Wahlauseinandersetzungen. Die beiden Kandidaten für das Präsidentenamt – und so blieb es für viele Jahre – schwiegen öffentlich, während ihre Anhänger sich beharkten. Man ließ für sich Wahlkampf machen, selbst werben galt auf der höchsten Ebene immer noch als unanständig. Aber die Spitzenleute zogen die Fäden. Zwar gab es nicht, wie später, programmatische Plattformen, aber Jefferson hatte eine Liste mit Prinzipien publiziert, die von den Republikanern im Wahlkampf wiederholt wurden.

Auch andere strategische Elemente zeichneten sich ab. John Beckley, Republikaner, abkömmlich als Angestellter des Repräsentantenhauses in Philadelphia, wurde der erste Wahlkampfmanager. Er hatte die ländlichen Wähler als wichtigste Zielgruppe der Republikaner identifiziert, im Gegensatz zu den vorwiegend städtischen Wählern der Federalists. Er sorgte zum Beispiel für die Verbreitung attraktiver Handzettel mit den Namen republikanischer Wahlmänner.

In New York tat sich Aaron Burr als Organisator von Wahlkämpfen hervor. Er besorgte für die Federalists die entscheidenden Stimmen. Burr hatte ein attraktives Ticket präsentiert und erstellte, ausgehend von vorhergehenden Stimmpräferenzen, erstmals Wählerlisten, auf die sich die Kampagne konzentrieren konnte. Dieser Aspekt, Mobilisierung der eigenen Anhänger als erste Priorität, war eine frühe Erkenntnis bei den Versuchen, die Wahlwerbung zu rationalisieren.

Den vorläufigen Höhepunkt im Modernisierungsprozess der Wahl bildete der Präsidentschaftswahlkampf von 1800. Wie beim ersten großen Präsidentschaftswahlkampf von 1796 standen John Adams und Thomas Jefferson gegeneinander, diesmal als Amtsinhaber und als Herausforderer. Erstmals in der modernen Demokratiegeschichte kam es zu einem demokratischen Machtwechsel. Wahl und Parteien hatten es möglich gemacht. Jefferson wurde von den Wahlmännern zum neuen Präsidenten gewählt.

Bis dahin und für die kommenden 25 Jahre war es der größte und am heftigsten polarisierte Wahlkampf Amerikas. Es waren mehr Menschen involviert, wurde mehr Material verteilt, es gab mehr Straßenwahlkampf und mehr Koordination zwischen den Parteien der Einzelstaaten. Allerdings waren die Republikaner aktiver im Wahlkampf als die Federalists. Letztere streiften ihre Reserve gegenüber dem Wahlvolk nicht ab, blieben Vertreter vornehmer Oberschichten, agierten mehr aus dem Amt heraus. Erst nach Adams' vernichtender Niederlage in der Wahl von 1800 stellten sich jüngere Federalists auf den Boden der neuen, durch demokratische Wahlen geschaffenen Verhältnisse.

Vornehm ging es von Anfang an nicht zu. Beide Seiten benutzten Täuschungsmittel und griffen unter der Gürtellinie an. Jefferson wurde als „gottlos“ diffamiert, Adams

als Monarchist und Kriegstreiber abgestempelt. Handzettel enthielten gezielte Fehlinformationen, nicht stimmberechtigte Wähler versuchten vom Wahlrecht Gebrauch zu machen, die Wahlkreiseinteilung wurde manipuliert. Schon in dieser Zeit kam in Massachusetts der Begriff des Gerrymandering auf, der das parteiische Zurechtschneiden von Wahlkreisgrenzen meint. Er wird die Geschichte der Wahlen – als Begriff und Praxis – lange begleiten. Madison hatte sich schon in den Federalist Papers beklagt über „jene zwielichtigen Praktiken (...) von denen Wahlen nur zu oft getragen sind“²³ – bis zu Watergate war allerdings noch ein weiter Weg.

Die Modernisierung von Wahlen und Parteien, das zeigt die Entstehungsgeschichte moderner Wahlen in den USA, waren eng miteinander verbundene Prozesse. Auch die Einschätzung des Entwicklungsstands von Wahlen und Parteien führt zu einem ähnlichen Ergebnis: Es überwogen die modernen Elemente, frühmoderne Züge der Wahl blieben aber erkennbar. Die Präsidentschaftswahl von 1800 war in der öffentlichen Wahrnehmung die erste uneingeschränkte Parteienwahl.²⁴ Die Durchorganisation einer Wahlkampagne auf nationaler Ebene war aber immer noch halb-entwickelt, die Wahlaktivitäten blieben in Teilen des Landes – zum Beispiel in Neuengland – deutlich begrenzt. Auch war es für lange Zeit noch unüblich, dass die Präsidentschaftskandidaten im Wahlkampf auftraten, öffentlich sprachen – ein traditionales Element im Modernisierungsprozess der Wahlen!

Parteipolitisierung, Mobilisierung, Mediatisierung hatten deutliche Fortschritte gemacht, aber noch hing das Polarisierungs- und Mobilisierungsniveau grundlegend vom Vorhandensein von Streitfragen oder großer Personalkonkurrenz (bei der gleichzeitig mit der Wahl von Abgeordneten stattfindenden Präsidentenwahl) ab. In jenen Jahren musste der neue Staat auf Probleme eine Antwort finden – Entwicklungsmodell, (De-) Zentralisierung, außenpolitische Verbündete –, die die öffentliche Meinung polarisierten. So gab es reichlich Stoff für den Parteienkampf. Fehlten die großen Politikthemen, konnte die Entwicklung von Wahlen (und Parteien) wieder auf ein frühmodernes Niveau abfallen. Auch die „Nationalisierung“ von Wahlen war noch nicht ausgebaut und es mangelte ihr an Stabilität.

Nominierung

War die Formalisierung und Demokratisierung der Kandidatenaufstellung auf der Ebene der Bundesstaaten schon fortgeschritten, blieb man für die Präsidentschaft noch bei der Caucus-Nominierung durch Kongressabgeordnete stehen.

Dinkin fasst die Innovationen so zusammen: „extensiv koordinierte, nationsweite Kampagnen“, „Nominierungsparteitage, Parteiplattformen, zentrale Gremien, komplexe

²³Die Federalist Papers 1993, S. 98.

²⁴Hoadley 1986, S. 186 ff.

Kandidaten-Organisationen, große Demonstrationen“.²⁵ Der alte Stil, mit ein paar Briefen um Wahlhilfe anzufragen oder ein bisschen Straßenwahlkampf zu machen, war endgültig und unabhängig von der Themenkonjunktur vorbei.

Das Meiste hatte sich aus der Praxis heraus und in Weiterentwicklung früherer Traditionen entwickelt. Eine *Theorie der Wahl* war bei John Locke oder Montesquieu nicht zu finden, am ehesten bei Thomas Paine und dann vor allem in den Federalist Papers. Dort wurde die Zentralität von Wahlen für demokratische Repräsentation herausgearbeitet. Die Republik brauchte aus erwogenen Gründen Repräsentation, ihren Anschluss an den Volkswillen und an „Volkssouveränität“ aber fand sie durch Wahlen. Die einjährige Legislaturperiode wurde zwar verworfen, aber mindestens alle zwei Jahre mussten die Abgeordneten für das Repräsentantenhaus (und ein Drittel der Senatoren) gewählt werden. Stimmungs- und Meinungsänderungen konnten so am ehesten eingefangen werden, Abgeordnete, durch Dauerrotation und ohne Anschluss zu verlieren, rasch ins normale bürgerliche Leben zurückkehren.

Das war noch ohne die späteren Parteien und modernen Wahlkampf gedacht. Es blieb noch auf der Stufe liberal-individueller Repräsentation, idealerweise mit einer Auswahl der Besten (und „Tugendhaftesten“!), aber gleichzeitig waren „Parteiungen“ (= *factions*) zur Interessenvertretung als unvermeidbar gedacht, wurde „Auswahl“ als selbstverständlich unterstellt und galt die Grundannahme legitimer Pluralität. Zudem war in einer freien Wahl ja auch jeder frei bei seinen Auswahlkriterien.

Daraus konnten sich auch moderne, partei bestimmte und konkurrenzorientierte Wahlen entwickeln, mit Wahlkampfformen, wie sie historisch unbekannt waren. Ein moderner Dauerwahlkampf, später durch Primaries, Spendeneinwerbung noch ausgedehnt, lag wohl jenseits dessen, was sich Madison und Hamilton vorstellen konnten und gut gefunden hätten. Er war aber durch kurze Wahlperioden und die Weiterentwicklung von *factions* zu *parties* ermöglicht.

Tatsächlich verlief die Entwicklung langsamer. Die Zeit zwischen 1801 und 1824 brachte noch einmal eine *retardierende Phase*. Jefferson „wollte über einer ‚undivided republic‘ stehen, in welcher die politischen Grundsatzkonflikte allmählich von der Bildfläche verschwinden sollten. Bei der Errichtung des Parteiensystems hatte er zwar mitgeholfen, aber er wollte es nicht verewigen.“²⁶ Die Federalists, die an einer elitären Orientierung festgehalten hatten und weniger professionell waren, erlebten ihren Niedergang. Nach 1814 verschwanden die Federalists als nationale Partei. Amerika erlebte die Involution zu einem Einparteiensystem, das vielen als gute Möglichkeit erschien, zur alten „Einheit“ der Ära Washington zurückzukehren. Es gab aber auch Kontinuitäten auf der Ebene von Personen, Ideen und parteilicher Identität ohne Parteiorganisation.

²⁵Dinkin 1982, S. 31.

²⁶Guggisberg 1993, S. 69.

Die erste, staatstragende Generation hatte ihre Aversionen gegenüber dem organisierten Konflikt nicht überwinden können, sie wollte noch einmal die Parteien überwinden. Aber die nächste Generation, freier von diesen langlebigen Vorurteilen, baute – praktisch orientiert – Parteien von den Einzelstaaten her auf. Der definitive Modernisierungsschub für Wahlen wie für Parteien fand in der Phase der Jacksonian Revolution statt, spätere grundlegende Veränderungen mussten bis auf das 20. Jahrhundert warten. Für 1828 kann man definitiv von modernen Wahlen sprechen.

Seit 1825 existierte in fast allen Staaten das allgemeine, gleiche Wahlrecht für weiße Männer. Auch durch neue Staaten vergrößerte sich die Wählerschaft deutlich. Das „zweite Parteiensystem“ entstand zwischen 1824 und 1852. Erst in den 1820/1830er Jahren fanden Parteien Akzeptanz: als Organisationen zur Strukturierung von Alternativen bei Wahlen.

Seit etwa Mitte der 1830er Jahre war Konkurrenz bei Wahlen normal. Nur der Süden und der Westen waren noch schwach kompetitiv. Es gab koordinierte, nationsweite Wahlkampagnen. Zeitungen (die meisten mit parteilicher Bindung) und Issues wurden noch wichtiger. Die Rolle von Berufspolitikern als Wahlkampf- bzw. Parteimanagern differenzierte sich aus: Sie bauten Parteiorganisationen auf, um Wahlen besser bestreiten zu können. Geld (Beginn von *fund-raising* unter anderem durch *public dinners* mit Eintritt) und Patronage gewannen zunehmend an Gewicht. Mehrstündige Wahlkampfreden kamen auf, auch Debatten mit Gegnern, *stump speaking* (das hieß ursprünglich: auf einem Baumstumpf eine Wahlkampfreda halten). Reden und Diskussionen bekamen eine außerordentliche Bedeutung. Gleichzeitig verstärkten sich Show- und Unterhaltungselemente: festliche Umzüge, Errichten von Freiheitsbäumen, Barbecue, Songs, Slogans. Dinkin spitzt die Veränderung von Wahlkämpfen zu: „Eine Haltung des Gewinnens um jeden Preis setzt sich durch.“²⁷

Auch die Nominierung musste sich modernisieren. Zu Nominierungsparteitagen für die Präsidentenwahl kam es erstmals 1832. Sie lösten die geheimen Sitzungen eines *legislative caucus* oder eines *mixed caucus* (gewählte Wahlmänner und andere wichtige Parteimitglieder) ab, die nun als undemokratisch und unrepräsentativ galten. Für die Wahlen von 1840 schrieb man – bei den Demokraten – das erste Wahlprogramm, bestehend aus neun Punkten (*platform*). Wahlen brachten Parteien voran: So geschah es 1848 zum ersten Mal, dass, bei den Demokraten, das „National Committee“ auch nach der Wahl bestehen blieb.

Bei all dem war nicht überraschend, dass die Wahlbeteiligung dramatisch anstieg: bei Präsidentschaftswahlen von 27 % 1824 auf ca. 80 % in den 1840er Jahren. Und sie blieb lange Zeit so hoch.

²⁷Dinkin 1989, S. 34.

15.9 Vergleichende Perspektive: Selbstblockade der Moderne (Frankreich)

Bei Wahlen war Frankreich wahrlich ein Laboratorium der Moderne. Mehr als das: Frankreich hat in den drei Jahren 1789 bis 1792 die historische Abfolge vieler Jahrhunderte durchlaufen. 1789 die Wahl zu einer Ständeversammlung, nahe beim Typ vor-moderner Wahlen, wie er hier beschrieben wurde. 1791 die Wahl zur Gesetzgebenden Nationalversammlung, sie war ein Sprung in den Typ frühmoderner Wahlen individueller Repräsentation. 1792 die Wahl zum Konvent in Formen krypto-moderner Wahlen. Das Gegenteil also einer „organischen“ Entwicklung. Mit dem Schleudersitz in die Moderne, begleitet von Theorien, die für die Pragmatik von Wahlen nicht weiter halfen, schlimmer: in die Irre führten. Eine Praxis ohne Erfahrung und ohne besonnenen Common Sense. Erstaunlich, wie viel Probleme es mit dem scheinbar Selbstverständlichen gab. Nach diesem missglückten Frühstart hat der Weg zu wirklich modernen Wahlen in Frankreich besonders lange gedauert.

Bei den ständisch geprägten *Wahlen zu den Generalständen von 1789* setzte sich noch unmittelbar sozialer Status in politische Position um. Adel und Klerus wählten ihre Vertreter meist direkt in örtlichen Versammlungen – das war nicht der Raum für Alternative und Auswahl. Der dritte Stand, das Bürgertum, dessen Mandatszahl verdoppelt wurde, wählte seine Vertreter mit indirektem Verfahren. Die Wahlmänner/Elektoren wurden offen und mündlich in Wählerversammlungen bestimmt. In der Wahlmännerversammlung, der zweiten Ebene, wählte man die Vertreter der Generalstände in geheimer Wahl. Die meisten von ihnen waren lokale Honoratioren. Inhaltlich waren sie an das Mandat gebunden, das in den Beschwerdebriefen, den in den Wahlmännerversammlungen redigierten „Cahiers de doléance“ fixiert wurde. Akklamation für die Angesehenen plus Beschwerden. Standesgemäße Nominierung ohne formelle Verfahren der Kandidatenaufstellung, das Fehlen von Wahlkampf und übergreifenden Alternativen. Die eigentlichen Entscheidungen, die Wahl der in die Generalstände entsandten Vertreter, machten die Bessergestellten des bürgerlichen Sektors in nicht-öffentlichen Versammlungen unter sich aus.

Trotz Zensus (wahlberechtigt waren alle Steuerzahler) und indirektem Wahlrecht, aber gefördert durch die wahlbezogene Trennung in Stände, entstand hier, anders als von der Regierung kalkuliert, im dritten Stand eine Art von Gemeinschaftsgefühl, das über das ständisch-vormoderne Format hinauswies. Etwa die Hälfte der Delegierten des dritten Standes konnte ihre politische Karriere noch Jahrzehnte nach der Revolution fortsetzen.

Die *Wahlen von 1791* folgten – auf der Grundlage eines Zensuswahlrechts der Steuern Zahlenden, das Arme und Bedienstete (fast 40 % der männlichen Erwachsenen) ausschloss – einem radikal-repräsentativen Modell. In der Zuspitzung, die Sieyès der Individual-Repräsentation durch Personen-Auswahl gegeben hatte. Dabei waren die Bürger als Wähler (die „aktiven“ im Unterschied zu den „passiven“ Bürgern, letztere ohne Wahlrecht) das unterste Glied in einer nach Einkommen bzw. Steuern ansteigenden

Pyramide, an deren Spitze eine „repräsentative Elite“ stehen sollte. Die Wähler konnten nur einen schwachen Input geben. Befähigte wählten noch Befähigtere, die als „kompetente“ Repräsentanten der gesamten Nation (nicht: einzelner Departements oder Interessen) bei ihrer Suche nach dem allgemeinen Wohl gegenüber Einflüssen von außen geschützt werden mussten. „Das Wahlrecht war eine Funktion, mit der die Nation ihre würdigsten Bürger beauftragte, und es war indirekt, um die Unabhängigkeit der Repräsentanten von den Wählern zu sichern.“²⁸ Dem entsprach, dass es den Wählerversammlungen untersagt war, sich zu beraten, Beschlüsse zu fassen, Aufträge oder Weisungen zu erteilen. Man ging als Bürger ins Wahllokal, wo man, und das konnte lange dauern, nach Namensaufruf mündlich seine Stimme abgab – geheime Wahl und Wahlkabinen gab es nicht.

Nominierung erfolgte informell durch kleine Gruppierungen. Nur in Jakobinerklubs wurde, in schon fast parteiförmigen Verfahren, über Kandidaten in formellen Sitzungen diskutiert und abgestimmt. Wahlkampf passte nicht zu dieser Art von Wahlen. Es geschah viel im Parlament und auf den Straßen, fast ständig gab es große Kontroversen. Aber es fehlte an handlungsfähigen Akteuren (im Plural!), die den Wählern Alternativen zur Entscheidung vorlegten. Es gab keine kollektiven Akteure, keinen Raum und entsprechend der Einstimmigkeitslogik auch keinen Bedarf an Wahlkämpfen.

Durch all dies wurde der Wahlakt des Bürgers inhaltlich entleert – Gueniffey spricht von einem „totalen politischen Vakuum“²⁹. Man wählte, aber nicht zwischen Personen mit ausgewiesenen politischen Positionen oder Programmen. Es fehlte legitimer Wettbewerb und richtungspolitische Auswahl.

Man kann das Volk als Einheit oder als Pluralität denken. Niemand dachte es damals in Frankreich als Pluralität. Also konnte man sich nur über die Einheit streiten: Was gehörte dazu? Wer drückte sie aus? Wer verriet sie? Mit den anti-pluralistischen Denkern Rousseau und Sieyès ließ sich dieses Denken befeuern. In Wahllokalen sah das so aus: Eine Minderheit, wenn es sie gab, verließ vor der Abstimmung das Wahllokal. Einstimmigkeit war Ideal und Praxis.

Gut, dass eine parteiförmige Organisation überregional aufgebaut wurde. Durch die Organisationsarbeit von Robespierre war die Zahl von Jakobinergesellschaften in den Sommermonaten 1791 von 400 auf 1.000 hochgeschneit. An sich eine günstige Bedingung für eine Rationalisierung und Demokratisierung von Wahlen. Allerdings war die Konstellation asymmetrisch, da andere Strömungen nicht versuchten, sich landesweit zu organisieren.

Eigentlich hätte aus der Spaltung in Jakobiner und (gemäßigte) Feuillants Konkurrenz werden können. Vorübergehend kam es auch zu einer alternativen Organisation der Feuillants, sie wurde aber zu keiner Zeit wahlrelevant. Das hing unter anderem mit der Organisationsfaulheit des Großbürgertums zusammen. Zudem hat sich diese Gruppe in

²⁸Sternberger/Vogel 1969, S. 443.

²⁹Gueniffey 1996, S. 298.

den parlamentarischen Kämpfen mit den Jakobinern schnell aufgegeben. Bei der Spaltung der Jakobiner gingen zwar 45 Tochterclubs (und fast alle Abgeordnete) zu den Feuillants, gegenüber nur 26, die bei den Jakobinern blieben, aber mehr als 150 waren für die Einheit. Diese Einheitsbefürworter holte Robespierre bis Ende 1791 zu den Jakobinern zurück. Die Feuillants verschwanden als organisierte Konkurrenz.

Bei der Parlamentswahl 1791 kam es schon wegen des Zeitplans nicht zur Konkurrenz. Die Spaltung in zwei Organisationen konnte die Wahlen von 1791 nicht prägen, da die Wählerversammlungen bereits am 16. Juni stattgefunden hatten. Die dort bestimmten Wahlmänner kamen erst Ende August zu den Wahlmännerversammlungen zusammen und wählten die Abgeordneten, die zweieinhalb Monate zuvor in Aussicht genommen worden waren. Die Flucht des Königs (21. Juni) und die Spaltung (16. Juli) fanden in der Zwischenzeit statt, hatten also keinen Einfluss auf das definitive Ergebnis der Abgeordnetenwahl.

Im gewählten Parlament, der Gesetzgebenden Nationalversammlung, die sich am 1. Oktober 1791 konstituierte, bildeten die „Unabhängigen“ (das waren die keiner Gruppierung zurechenbaren Abgeordneten) fast die Hälfte der Versammlung. Ein gutes Drittel bestand aus Abgeordneten der Feuillants. Der Rest von knapp 20 % waren jakobinische Abgeordnete mit radikaler oder girondistischer Tendenz. Die Addition von Jakobinern und Feuillants ergab immer noch eine rechnerische Mehrheit für die Jakobiner, wie sie vor der Spaltung bestanden hatten – das, wie die große Zahl der nicht Festgelegten, konnte den Glauben der in der Versammlung minoritären Jakobiner nähren, Vertreter des Gesamtinteresses der Nation zu sein und die anderen als „Verräter“ zu sehen.

Weil die normalen Bürger für sich keinen „Sinn des Wählens“ entdecken konnten, begannen sie, Wahlen fern zu bleiben. Das Gemeinschaftserlebnis der Wahl von 1789 war verblasst, Alternativen, über die man bei den Wahlen hätte entscheiden können, fehlten. Die Musik spielte woanders – wozu wählen? Das Wahlverfahren war kompliziert und beschwerlich, für Normalbürger im Grunde partizipationsfeindlich. Viele Bürger, vor allem auf dem Land, wollten sich dem Loyalitätstest zum Regime, der die Wahlen auch waren, nicht stellen. Die Wahlbeteiligung sank 1791 und 1792 drastisch. Die Aktiven gingen den Weg direkter Einflussnahme auf gewählte Abgeordnete. Die anderen blieben zu Hause.

Robespierre hatte durchgesetzt, dass Abgeordnete der verfassungsgebenden Versammlung nicht der gesetzgebenden Nationalversammlung angehören durften. Durch diese Zwangsrotation entstand ein Kontinuitätsbruch, der den außerparlamentarisch Organisierten in die Hände spielte – also den Jakobinern und Robespierre.

Bei den *Wahlen von 1792* kam es zu einer Überlagerung von Personen- und Richtungswahl. Die Zahl von „Unabhängigen“ im Konvent wuchs, sie umfasste nach den Wahlen ca. 60 % der Konventsmitglieder. Für die meisten war die Wahl also noch keine Richtungswahl. Das war sie am meisten dort, wo Jakobiner gewählt wurden. Sie stellten ca. 40 % der Abgeordneten. Die Jakobiner trugen am stärksten zur Richtungsprofilierung bei – allerdings einseitig, ohne dass es bei der Wahl zu einem Wettbewerb und zu einer alternativen Entscheidung zwischen „Links“ und „Rechts“ gekommen wäre.

Für einige also schon „Parteiwahl“ auf der Grundlage eines fast allgemeinen, unverändert indirekten Männerwahlrechts, für die meisten immer noch Personenwahl mit allenfalls richtungspolitischer Färbung. Der für den Konvent bestimmende Gegensatz zwischen Montagne und Girondisten entfaltete sich erst nach den Wahlen. Dabei wurden die „Unabhängigen“ keine eigenständige Kraft.

Die asymmetrische Konkurrenz ergab sich aus der landesweiten Organisationschwäche aller anderen Klubs außer den Jakobinern. Gemäßigte organisierten sich nicht selbst, sondern forderten „die Auflösung der Klubs“.

Das, was als modern erscheinen konnte, war nicht Auswahl, die in den meisten Versammlungen fehlte, sondern ein parteiartiger Akteur mit Programmkonturen. Dabei waren aber auch Druck, Zwang und Gewalt mit im Spiel. Im August 1792 wurden die Versammlungen teilweise „zum Schauplatz von Verfolgungsmaßnahmen“³⁰, gerichtet gegen Gemäßigte und Königstreue.

Aktuelle Kontroversen von 1792 – Stellung zum König (bei Amtsenthebung), zum revolutionären Krieg oder zur Gewalt im Fortgang der Revolution (Septembermorde) – hatten das Potential zur Differenzbildung bei Wahlen, mangels einer Pluralität organisierter Akteure erreichten sie die Wähler aber nicht als Angebot von Richtungswahl.

Es gab nicht einmal in Ansätzen Wahlkämpfe, wie sie zu der Zeit in Großbritannien und den USA schon praktiziert wurden. Wahlkampf war, trotz der Rahmenbedingung eines quasi allgemeinen Männerwahlrechts, unter den Bedingungen asymmetrischer Konkurrenz nicht erforderlich. Ironisch ließe sich von Reality-Wahlkämpfen sprechen, bei denen Wählende durch so etwas wie die Propaganda der Tat beeindruckt werden sollten. Da aber Wahlen für die öffentliche Aufmerksamkeit randständig waren, ist schon dies wahrscheinlich eine Überinterpretation.

Der Versuch einer *Zusammenfassung* könnte Folgendes betonen:

Die Differenzierungen zwischen den Klubs entwickelten und zeigten sich auf der Ebene des Parlaments, nicht der Wahlen, in Paris eher als in der Provinz.

Es gab keinen geregelten Wettbewerb, allenfalls eine Form asymmetrischer Konkurrenz, mit einem profilsuchenden Angebot ohne Alternative.

Das fast allgemeine Wahlrecht machte noch keinen Unterschied für Mobilisierungserfordernisse aus. Einerseits war die Entwicklungsspanne extrem kurz, andererseits gab es noch keine werbend-mobilisierenden Akteure, die sich auf die Logik der Wahlrechtsausweitungen eingelassen hätten.

Die relevanten Wahlentscheidungen fielen auf einer nicht-öffentlichen Ebene, in den Wahlmänner-Versammlungen.

Dort, wo die Prämien für die direkte politische Aktion am größten waren, in Paris, ergriffen viele Aktive diese Chancen und verschärften so die Kluft zwischen einer (geringen)

³⁰Gueniffey 1996, S. 301. Ein breiteres Spektrum für Motive der Nicht-Beteiligung und eine positivere Würdigung des schon Erreichten bei Crook 1996.

Legitimität durch Wahlen und einer (großen) Legitimität durch die Politik außerinstitutioneller Aktionen.

Die Wahlauffassung zeigte viele Facetten. Einheit stand gegen Pluralität. Es gab keine Legitimität von Parteienkonkurrenz, damit fehlte eine grundlegende Voraussetzung moderner Wahlen. Kampf fand auf der Straße und im Parlament statt – es gab keinen Wahlkampf.

Frankreich pendelte zwischen vor-, früh- und kryptomodernen Wahlen, wobei sich die Systeme auch noch überlagerten, sodass zum Beispiel vormoderne Elemente der Wahlen von 1789 im Jahr 1792 noch keineswegs abgetan waren. Ohne eine klare Vorstellung der Funktion und Struktur von Wahlen bei den Herrschenden, fehlte auch die Fähigkeit, notwendige Voraussetzungen moderner Wahlen zu schaffen und bei den – ebenfalls! – ungeübten Bürgern zu verankern.

Es kursierten fragwürdige, wirklichkeitsfremde Theoriekonstruktionen von Wahl/Repräsentation, so die anti-pluralistische und anti-intermediäre Position von Sieyès. Es fehlte eine realitätstüchtige oder auch nur – für Realentwicklungen hinreichend – offene Theorie der Wahl, wie es sie zum Beispiel bei den Federalist-Autoren gab und mit einem offenen Konzept in der amerikanischen Verfassung enthalten war.

Man kann auch sagen: Es waren Wahlen mit Denkblockaden – liberal-repräsentativ oder radikaldemokratisch-revolutionär konstruiert. In beiden Fällen aber ein Übergewicht der Konstruktion über eine pragmatisch orientierte Praxis.

Als Erbe der Wahlexperimente während der Französischen Revolution blieb: Unklarheit. Noch die Wahlen und Volksabstimmungen nach einem allgemeinen Männerwahlrecht im Regime Napoleon III. konnten als „Hinführung der Wähler zur Praxis des Wählens“ interpretiert werden.³¹ Selbst etwas so einfaches wie moderne Wahlen konnte man gründlich missverstehen.

15.10 Alternativlosigkeit moderner Parlamentswahlen

Gescheiterte Alternativen existierten nur innerhalb, nicht gegenüber von Wahlen. Alternativen für Wahlen als Komplementärinstitution zu Parlamenten waren nicht zu denken. Das Los existierte in Griechenland für bestimmte Einzelwahlen, aber nie für die Bestellung einer Versammlung oder gar eines Parlaments (das man nicht kannte). Auf dem Weg zum Parlament arbeitete man im England des 13. Jahrhunderts mit „Ernennung“, aber seit der Konstituierung eines auf Repräsentation beruhenden Parlaments waren Wahlen zwingend. Danach gab es, über die Jahrhunderte, historisch unterschiedliche Typen der Wahl, aber keine Alternative zur Wahl.

Parlament und Parlamentswahl zugrunde liegt die Idee der Repräsentation. Zu ihr gehören Vertrauen, Entscheidungsfreiheit und Verantwortung. Das lässt viele Ausgestaltungen zu,

³¹Crook/Dunne 2017, S. 67.

aber immer gilt: Die Repräsentation durch das Parlament beginnt mit der Repräsentation durch die Wahl. Es gab Streit über Voraussetzungen, Formen, Wahlauffassungen (die zum Beispiel bis ins Plebiszitäre gedehnt werden können), über den Sinn von Wahlen. Aber nicht für oder gegen Wahl, wenn man ein Parlament hat. Selbst „Wahlboykott“ ist nur die Ankündigung einer Nicht-Beteiligung, nicht das Angebot einer Alternative.

Es ist ja überhaupt nicht strittig, dass der Mensch Vernunft besitzt, sondern nur, wie er sie in Gemeinschaft anwendet.
Robert Musil

16.1 Die lange Vorgeschichte von Parteien

Faktion – Vorläufer, nicht Frühform von Parteien

In die politische Sprache drang der Parteibegriff erst im 17. Jahrhundert ein.¹ Kleine politische Konfliktgruppen wurden seit den römischen Zeiten mit „Faktion“ bezeichnet. Faktion meinte das eigennützige, machtpolitische Netzwerk ohne übergreifende Idee oder Verantwortung. Faktion war im Zweifel das Schimpfwort, das man Machtkonkurrenten anhängte. Wenn man nicht siegte, war man als Faktion erledigt – doppelte Schande.

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u. a. Abt 1848, Albertini 1961, Aristoteles 2003, Bernbach 1985, Beyme 1978, Boldt 1971, Brucker 1962, Bulmer-Thomas 1965, Burke 1801, Chambers 1963, Chambers/Burnham 1967, Die Federalist Papers 1993, Dippel 1978, Ditfurth 1989, Duverger 1959, Faul 1964, Fetscher 1993, Formisano 1974, Garrard 2002, Gauchet 1995, Heideking 1997, Heideking/Mauch 2008, Hill 1996, Hoadley 1986, Hofstadter 1969, Holmes 1967, Holt 1992, Huard 1996, Hume 1969, Jäger 1971, Jennings 1960/61, Katz/Crotty 2006, Klumpjan 1998, Krockow 1986, LaPalombara/Weiner 1966, Lasswell 1931, Lenk/Neumann 1974, Lennox 1923, Mansfield 1965, Mayntz 1988, McSweeney/Zvesper 1991, Mohr 1985, Ostrogorski 1902, Paulet 1922, Poguntke 1996, R. 1837, Ritter 1972a, Ritter 1973, Rohe 1992, Sartori 1976, Schlesinger 1973, Setzer 1973, Steininger 1984, Vincent 1976, Vossler 1968, Weber 1976, Wehler 1987, Wende 1981, Wirsching 1990.

Löst man den Begriff aus der Diffamierungsabsicht von Herrschenden, die sich ihrer Herausforderer schon immer auch durch Mittel der Sprachpolitik erwehren, kann darunter ein – räumlich, zeitlich, sachlich, sozial – begrenztes Netzwerk verstanden werden. Ein Baustein für Parteien gewissermaßen. Eines der Netzwerke, das durch Vernetzung mit weiteren Netzwerken und durch Verbindung mit Ideologie und Organisation zur Partei werden kann.

Systematisch betrachtet ist Faktion aber nicht Partei. Partei ist ein typisches Produkt der Moderne, Faktion dagegen eine geschmähte politische Netzwerkkategorie, charakteristisch für die Vor- und Frühmoderne. Sozialwissenschaftlich lässt sich der Faktionsbegriff von den negativen Bedeutungsgehalten abstrahieren, zumal wenn man sieht, wie er selbst sich veränderte. So ist Faktion heute ein neutralisierter Fachbegriff für Untergruppen einer Partei – viele denken wütender, wenn sie das Wort Partei hören. Das war im 18. Jahrhundert anders, als Faktion eindeutig und heftig negativ besetzt, Partei dagegen in ihrem Bedeutungsfeld eher neutral war. Beide Begriffe wurden nebeneinander, teilweise schon synonym gebraucht.

Theoretiker wie Henry St. Bolingbroke oder David Hume mühten sich damit ab, Unterschiede zwischen Faktion und Partei herauszuarbeiten – und blieben doch immer in der Abwertung von Faktion stecken. Erst Edmund Burke räumte mit der Vermischung wertender und analytischer Bedeutungen sowie mit der Vorverurteilung auf, die im Wort Faktion lag. Partei war Partei, die Legitimitätsunterschiede mussten sich auf anderen Ebenen erweisen.

Man kann vermuten, warum der Parteibegriff sich im Laufe des 19. Jahrhunderts durchsetzte. Faktion war die konkrete, auf Aktion angelegte Gruppe; das lateinische *facere* betont den Handlungs- und Aktionsaspekt, den man an diesen Vernetzungen vor allem wahrgenommen hat. Parteien dagegen waren – so paradox das heute klingt – lange Zeit auch ohne spezifische Akteure zu denken. Mit dem Bedeutungselement *partire* bzw. *pars* war „Teil“ als analytische Dimension angesprochen – eine unschuldige Kategorie, bei der die Herrschenden sich noch nicht fürchten mussten.

Wahrscheinlich haben auch die Intellektuellen zur Aufwertung des Parteibegriffs beigetragen. Auf Ideen immer ansprechbar, sahen sie in den frühen Parteiformierungen vor allem die Ideen, weniger die personellen Vernetzungen. So wäre erklärbar, dass Karl Marx von „Partei im großen historischen Sinne“ oder Tocqueville von „großen“ im Unterschied zu „kleinen“ Parteien sprach, womit er nicht Quantität, sondern ideelle Qualität meinte. David Hume, der noch zwischen Faktion und Partei schwankte, war gerade an diesem Punkt enthusiastisch: Parteien auf der Grundlage von Prinzipien (*parties of principle*), besonders abstrakten Prinzipien, „sind nur der neueren Zeit bekannt und müssen vielleicht als das außergewöhnlichste und sonderbarste Phänomen betrachtet werden, das bisher in der Geschichte der Menschheit aufgetaucht ist.“²

²Hume 1969, S. 7.

Schließlich waren neue Strukturierungstendenzen in Parlament und Wahl beobachtbar, die mit dem engen Begriff der Faktion eher verstellt wurden. Jedenfalls war der Begriff Partei offener, mit unterschiedlicheren Bedeutungen eher belegbar als Faktion, das die Herkunftsbedeutungen von disruptivem, schadenzufügendem, gewaltsamem, gemeinwohlschädlichem, aktionsorientiertem Handeln nicht abzulegen vermochte, bevor Sozialwissenschaftler sich im 20. Jahrhundert des entemotionalisierten Begriffs annahmen und ihn weiter neutralisierten. So konnte dann beispielsweise die Analyse innerparteilicher Richtungsgruppen in aller Unschuld unter dem Begriff des „Faktionalismus“ laufen.

Partei – ein Name, viele Bedeutungen

Sprachlich und realgeschichtlich machte es allenfalls seit dem späten 17. Jahrhundert Sinn, von Parteien zu sprechen. So entstanden und verbreiteten sich in England nach 1679 die Bezeichnungen „Whigs“ und „Tories“ als Etiketten für politische Tendenzen, die man auch Parteien nannte. Die Vernetzung blieb recht lose und politische Handlungen waren durch diese großen Klammern nicht determiniert, schon gar nicht in allen Politikfeldern.

Eine erste Bedeutung von Partei meinte also Ideenströmung. Die durch eine Idee, nicht durch Organisation verbundene Gruppe von Menschen. Emphatisch hieß das „Gesinnungsgemeinschaft“ oder bei Karl Marx die „Partei im großen Sinne“. Dieser ideenbezogene Parteibegriff war so strukturarm, dass er auch als Soziale Bewegung verstanden werden konnte. Und in der Tat waren zum Beispiel in Deutschland vor 1848 beide Begriffe noch nicht deutlich voneinander getrennt.

Eine zweite Bedeutung von Partei meinte Vernetzungen auf parlamentarischer Ebene. Das entsprach der Bedeutung, die Abgeordnete in frühen Parteibildungsprozessen spielten, vor allem in den USA und Großbritannien. Auch die „Parlaments-Fraktion“ wurde lange Zeit mit Partei in eins gesetzt, bis man begriff, dass sie sich nur auf den parlamentarischen Arm des Gesamtkollektivs Partei bezieht.

Dies war in England mit seiner langen Parlamentstradition besonders ausgeprägt und hat noch die Schwierigkeiten der Wissenschaft verstärkt, herauszufinden, seit wann es denn in England „party“ gibt. Dabei schien „parliamentary party“, wie man im angelsächsischen Bereich noch heute die Parlamentsfraktion nennt, an sich klar. Vorausgesetzt, es gäbe gleichzeitig einen prägnanten Begriff für die außerparlamentarische Parteiorganisation, was aber nicht der Fall ist. Dazu kommt die Schwierigkeit, dass „Partei im Parlament“ sehr Unterschiedliches anspricht, je nachdem, ob man die lockere Koordination politisch einander nahestehender Abgeordneter oder die durchformalisierte, moderne Fraktion im Auge hat.

Die dritte Stufe im Parteibildungsprozess und eine weitere Bedeutungsdimension des Parteibegriffs beziehen sich auf die außerparlamentarische Parteiorganisation. Ihre

Ausbreitung in den USA, Großbritannien, Deutschland ist ein Phänomen des 19., in Frankreich sogar erst des 20. Jahrhunderts. Daraus entstand nicht selten die Verkürzung, mit „Partei“ nur die außerparlamentarische Parteiorganisation anzusprechen, obwohl die „Partei im Parlament“ doch notwendig zum Gesamtbegriff gehört.

Diese drei Bedeutungen moderner Partei sind auseinander zu halten, will man über „Parteibildung“ sprechen. Sie entsprechen auch einer historischen Abfolge: von der politischen Ideenströmung bzw. „Ideenpartei“ zur „Parlamentspartei“, schließlich zur außerparlamentarischen Parteiorganisation und zum heutigen, alle drei Bedeutungen umfassenden Parteibegriff.

Frühmoderne und moderne Parteien

Ein „vollständiger“, moderner Parteibegriff müsste die verschiedenen Entwicklungselemente in sich aufnehmen.

Nicht jede Partei gründet auf einer großen Ideenströmung, aber ohne ideelle Zwecksetzung gibt es keine Partei. Moderne Parteien legen Programme fest. Ideen mögen noch so vage, Interessen noch so diffus oder vielfältig sein, ohne wenigstens ein Minimalprogramm würde es moderner Parteienkonkurrenz an Sinn fehlen. Dann könnte Stellenbesetzung wieder durch Los betrieben werden.

Eine moderne Partei ist durch Organisation stabilisiert und auf ihre spezifischen Handlungsfelder eingerichtet. Wahlen und Parlament/Regierung sind die Felder, in denen Parteien unverbundene Individualakteure beiseitegeschoben haben. Eine moderne Partei umfasst eine Parlamentsfraktion und eine außerparlamentarische Organisation. Sie konkurriert bei Wahlen, will ins Parlament und beteiligt sich an Regierungen.

Nach Verdrängung der letzten Solisten und durch eigene Spezialisierung haben moderne Parteien ein Monopol für die Besetzung politischer Ämter auf der Ebene nationaler Parlamente und Regierungen errungen. Zwar versuchen immer mal wieder amerikanische Millionäre, an den Parteien vorbei Präsident zu werden, aber sonst zeigt das Verhalten der Beteiligten, dass dieses faktische Funktionsmonopol – wenn auch immer noch häufig widerstrebend – akzeptiert ist. Wählerstimmen sind die Basisressource von Parteien. Parlamentsmacht ist von der bei Wahlen errungenen Macht abgeleitet.

Versteht man unter „Faktion“ analytisch-neutral die Vernetzung von Personen in Machtkonflikten, dann lässt sich auch dieses Vorläuferelement in den modernen Parteibegriff hineinnehmen. Von unten gesehen ist die moderne Partei ein organisiertes Netzwerk von Netzwerken. Verbindungen von guten Bekannten, Freunden, Kampfgefährten, nicht selten zu Strömungen oder lockeren Tendenzgruppen verdichtet, sind normale Bestandteile moderner Parteien.

Personelle Vernetzung, Ideologie, Organisation sind allgemeine Merkmale auch von Bewegungen und Verbänden. Parteien erhalten ihre spezifische Prägung vor allem durch die ausdifferenzierten Handlungsfelder Parlament und Wahl, in denen sie sich

durchgesetzt haben. Mit dem Bedeutungsrückgang der Parlamente und dem Machtzuwachs der Regierung hat sich die Reichweite eines den Parteien zurechenbaren Handelns erhöht, weniger im Präsidentiellen System, stärker im Parlamentarischen Regierungssystem.

Moderne Parteien strukturieren die Kette Wahl – Parlament – Regierung. Das ist der Grund, warum die Entwicklung von Parteien aufs Engste mit der Einführung und dem Formwandel von Wahlen verbunden ist.

Als Burke 1770 aus heutiger Perspektive die ersten Elemente interessanter Parteidtheorie entwickelt, hat die Realentwicklung noch nicht die Stufe erreicht, die als moderne Partei zu charakterisieren wäre.³ Im England des 18. Jahrhunderts muss man von „frühmodernen“ Parteien sprechen. Man braucht einen Hilfsbegriff für die lange Inkubationszeit moderner Parteien, in der sie schon etwas anderes sind als unspezifische, politische Vereinigungen. Historiker bemühen dafür die sprachlich unschöne Proto-Begrifflichkeit – wenn die Sache schon auf dem Weg ist, aber noch nicht voll ihren Namen verdient.

Zieht man die Unterscheidung von drei Bedeutungen des modernen Parteibegriffs heran, ist die frühmoderne Partei in einem spezifischen Feld angesiedelt: sie löst sich heraus aus den Faktionen, wächst hinein in eine Ideenströmung und führt zu erster parlamentarischer Gruppenbildung, die aber informell und instabil bleibt. Die außerparlamentarische Organisation steckt in den frühesten Anfängen.

Die frühmoderne Partei verfügt noch über kein formelles Parteiprogramm, aber es existieren kollektiv zurechenbare Ziele. Die Organisation ist außerparlamentarisch rudimentär, Ansätze lokaler Parteiorganisation stehen noch vor der Phase überregionaler Vernetzung. Parlamentarisch sind die „frühen“ Fraktionen bzw. Abgeordneten-Cliquen schwach oder gar nicht organisiert, informell, instabil und haben sich noch nicht gegen die individuell agierenden Abgeordneten durchgesetzt. Ihr Grad der Inklusivität ist gering.

Frühmoderne Parteien sind nicht nur für das 18., sondern noch über weite Strecken des 19. Jahrhunderts charakteristisch. In den USA stehen die Parteibildungen während der 1790er Jahre auf der Kippe zwischen frühmoderner und moderner Partei, tendieren eher zu letzterer. Definitiv moderne Parteien entstehen in den USA durch die sogenannte Jacksonian Revolution der Jahre nach 1828. In Großbritannien und Deutschland bilden sich in den 1860er Jahren moderne Parteien. Frankreich muss, aus besonderen Gründen, damit bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts warten.

³Vgl. Kap. 11.

Frühmoderne und moderne Parteien	
	<i>Frühmoderne Parteien</i>
Ideologie	Zurechenbare, sich stabilisierende Ziele, aber kein formelles Programm
Organisation	Parlamentarisch: überwiegend informelle, instabile Abgeordnetennetzwerke mit geringer Inklusivität. Außerparlamentarisch: rudimentär, überwiegend informell auf nationaler Ebene. Allenfalls lokale/regionale Ansätze
Handlungsfelder	Dominanz parlamentarischer vor außerparlamentarischen Aktivitäten. Wahlen begrenzter Konkurrenz und Mobilisierung
	<i>Moderne Parteien</i>
Ideologie	Mindestens: überregionales Wahlprogramm, maximal: ausgearbeitete Parteiideologie
Organisation	Parlamentarisch: Organisatorisch entfaltete, stabile, inklusive Parlamentsfraktionen. Außerparlamentarisch: Nationale Parteiorganisation (von Adresse bis Apparat)
Handlungsfelder	Parlamentsarbeit und Wahlaktivitäten (Nominierung von Kandidaten, Wahlkampf etc.) sind komplexer, bei – je Parteityp – unterschiedlicher Gewichtung. Parteien als Hauptakteure in stark kompetitiven und mobilisierten Wahlen

„Verfemung“ – die (fast) ewige Abwehr des Parteigedankens

„Verfemung, Duldung, Anerkennung“ – mit diesem Dreiklang hat der Politologe Erwin Faul die Jahrtausende lange Abwehr der Parteiidee eingefangen. Aber selbst bei der schließlichen „Anerkennung“ stecken wir noch in der anthropologischen Falle, die uns – gegen den Kopf, der schon weiter ist – auf die innere Einheit des Stammes, oder wie immer die Einheit der Binnenmoral inzwischen heißt, hoffen lässt. Diese blindmachende Bezugsgruppe, zu der die äußere Kampfbereitschaft nie im Widerspruch stand.

Frei übersetzt heißt es bei Matthäus (12,25): „Jedes Reich, das in sich uneins ist, zerfällt.“ Dieses Bibelwort, obwohl auf Gewalt-Konflikte bezogen, drückt die Gewissheit aus, mit der Menschen immer schon den Parteigedanken verworfen haben. Institutionalisierung organisierten Konflikts ist, zumal auf dem politischen Feld, eine hohe Kulturleistung, die immer von Abwehr und Regression bedroht ist.

Seit Erfindung der ersten modernen Partei brauchte es in der westlichen Welt noch einmal mehr als 100 Jahre, bis Parteien eine Position zwischen Duldung und Anerkennung erreicht hatten. Die Partei in der Partei, das heißt die organisierte

innerparteiliche Opposition, benötigte zusätzlich mehr als 50 Jahre, um eine wenigstens labile Legitimität zu gewinnen.

Es geht bei diesen lang anhaltenden Abwehrreflexen im Kern um Verurteilung und Verhinderung von organisiertem Konflikt. Darin überlagern sich in eigentümlicher Weise eine Herrschafts- und eine Gemeinschaftsdimension. Für Herrschaft ist jede Mobilisierung von Ressourcen, die zu Macht von Herausforderern führt, eine Bedrohung. Gemeinschaften leben von emotionaler Übereinstimmung, die durch die Dauerhaftigkeit des organisierten Konflikts gestört wird. „Einheit in der (organisierten) Vielfalt“ ist ein Ideal, dem – anthropologisch gesehen – Skepsis, Misstrauen, Feindschaft entgegenstehen. Bedrohung von Herrschaft und Störung von Eintracht erklären, warum „Partei“ so lange nicht positiv zu denken waren.

Die tiefsitzenden Aversionen lassen sich in Max Webers Begriffen der Vergemeinschaftung und Vergesellschaftung verdeutlichen. In vormodernen Gesellschaften sind Prozesse der Vergemeinschaftung vorherrschend. Das heißt, die Menschen sind integriert auf der Grundlage „subjektiv gefühlter Zusammengehörigkeit“. Der „radikalste Gegensatz“ zu Vergemeinschaftung aber ist „Kampf“.

Der „Zweckverein“, diese „Vereinbarung kontinuierlichen Handelns“ zur Verfolgung gemeinsamer Interessen, unter die auch die politische Partei zu subsumieren ist, gehört – neben dem Markt – zu den reinsten Typen der Vergesellschaftung. Ein typisches Produkt der Moderne.

Es bedarf besonderer Voraussetzungen und der Legitimation, ehe der Parteienkampf als „Konkurrenz“ anerkannt wird, im Sinne „formal friedlicher Bewerbung um eigene Verfügungsgewalt über Chancen“. Vergemeinschaftung wird ein Teilprozess des Parteienkampfes, insoweit Parteien in Abgrenzung zu Gegnern Zusammengehörigkeitsgefühle entwickeln und pflegen. Gemeinschaft wird sozusagen aufgespalten und über Kampf realisiert. Aber die Sehnsucht nach parteiloser Gemeinschaft bleibt. Sei es die Gemeinschaft diesseits der Parteien, die den Schritt zurück tut. Sei es eine Gemeinschaft jenseits von Parteien, die Hoffnungen auf eine Vergesellschaftung ohne organisierten Konflikt weckt.

Historisch gesehen sind die Bedürfnisse nach gefühlter und geschlossener Gemeinschaft übermächtig. Erst ein mit kapitalistischer Marktwirtschaft fortschreitender Prozess der allgemeinen Legitimierung von Interessen und der Entdeckung des eigenen, besonderen Interesses schaffen einen Raum, in dem Parteien als Mittel rationaler Vergesellschaftung akzeptiert werden. Es bleibt ein Raum in einem größeren gesellschaftlichen Haus.

Erwin Faul wählt – zu Recht – starke Worte, um die Fremdheit des Parteiprinzips zu unterstreichen: „Das Parteiwesen ist (...) unsere einzige beherrschende politische Einrichtung, hinter deren Aufkommen kein schöpferisches Pathos und keine ehrfurchts-erreichenden Autoritäten standen.“⁴ Oder: „Ich wüßte kein anderes politisches Prinzip

⁴Faul 1964, S. 61, das folgende Zitat S. 62.

zu nennen, das sich einer so einheitlichen Abwehrfront aller Theologien und Staatsphilosophien gegenüber sah wie das Parteiprinzip.“

Alle Religionen und jede Ethik verurteilten „Zwietracht“. Die „moralische Entfemung“ (Faul) des Konflikts war mit Argumenten allein nicht zu bewirken. Institutionen und Erfahrungen mussten die Menschen eines Besseren belehren. Es sprachen ja auch Bürgerkriege und die immer naheliegende Grenzüberschreitung von Konflikten zu Gewalt gegen eine Entfemung von „Partei“-kämpfen. Neben jahrtausendealten Herrschaftsinteressen und Gemeinschaftsgefühlen erschwerten also auch gesellschaftliche Erfahrungen legitime Parteibildung. Dagegen stand später die reale Erfahrung, dass der Schaden von Parteien begrenzt ist und möglicherweise sogar Gesichtspunkte eines Nutzens festzustellen sind.

Unter welchen Bedingungen, so wäre also zu klären, kommt es zum Abbau von Verfemung? Oder immerhin zu ersten positiven Gesichtspunkten beim Denken über Parteien. Oder, um bescheiden zu bleiben, wenigstens zu einem Anflug von Ambivalenz? Wieweit sind dabei Realentwicklung und Veränderungen des Legitimationsdenkens miteinander verbunden?

Wenn im Folgenden gefragt wird, ob Partei wirklich nur eine moderne Akteursform ist, lässt sich folgendes Thesengerüst mitführen:

Entwicklung säkularer Rahmenbedingungen für Parteiengnese

- Herrschaftsinteressen (Machtdimension): Institutionalisierung der Chance von Machtwechsel (Prozess der Demokratisierung).
- Sicherheitsbedürfnisse (Gewaltdimension): Staatliche Monopolisierung der Gewaltmittel als Voraussetzung gewaltfreier Konfliktaustragung im Inneren (Prozess der Zivilisierung).
- Gemeinschaftsgefühle (Vergesellschaftungsdimension): Zweckrationale Vergesellschaftung (Verein) und sekundäre Vergemeinschaftung (Prozess der Modernisierung).

Gab es „vormoderne Parteien“?

Über die Begriffswahl entscheidet sich, ob man von „vormodernen Parteien“ sprechen kann oder ob Parteien als spezifisch für die politische Moderne gelten müssen. Häufig versuchte man – in der deutschen Sprache – einer klaren Antwort auszuweichen: man sprach von „Parteiung“⁵.

Es ist umstritten, ob man einen von Raum und Zeit unabhängigen Universalbegriff von Partei verwenden kann. Max Weber tat es, vor ein paar Jahren folgte ihm

⁵In historischer Perspektive kann „Parteiung“ als ein Hilfsbegriff für fließende Übergänge dienen.

der Soziologe Rudolf Steininger mit einer Monographie. Andere, wie Giovanni Sartori, widersprechen vehement, und der heutige Wissensstand über Politik bei Griechen und Römern stützt die These, dass es Parteien in einem für uns nachvollziehbaren Sinne in der Antike nicht gegeben hat. Merkwürdigerweise haben sich die Befürworter eines extrem ausgeweiteten Parteibegriffs nie die Mühe gemacht, wenigstens typologische Unterschiede zwischen vormodernen und modernen Parteien herauszuarbeiten.

Zu sagen, dass in Griechenland keine Parteien existierten, heißt ja nicht zu bestreiten, dass es heftige politische Konflikte gegeben hat. Organisation, Konzeption und Verfassung der demokratischen Polis aber sahen keine Parteien vor. Dieses politische System hatte auch keinen Bedarf an Parteien: Es gab keine Parlamentswahl, und die Personenentscheidungen der Volksversammlungen wurden, bis auf wenige Ausnahmen, durch Los getroffen.

Diese Verhältnisse spiegeln sich sehr schön in der „Politik“ des Aristoteles wider. Bei der Analyse stabiler Verfassungssysteme gibt es keine Parteien. Bei seinen für diese frühe Zeit aufregenden Untersuchungen über den Wandel politischer Systeme tauchen ganz andere Akteure und Aktionsformen auf: „Aufruhr“, „Aufstand“, „Empörung“, „Unruhen“, „Erschütterungen“, „Streitigkeiten“, „Verschwörung“. Das typische Vokabular kollektiver Aktion in vormodernen Zeiten, ohne Hinweise auf Formierungen und Kanalisierungen, wie sie für Partei notwendig wären. Akteure bei Aristoteles sind „Leute aus dem Volk“, „Volksmenge“, „Demagogen/Volksführer“, „Tyrannen“ usw.

Deutlich werden dabei das Unvorhergesehene, Nicht-Legale, Disruptive, der Ad-hoc-Charakter loser Kampfgemeinschaften und die fließenden Übergänge zur Gewalt. Wenn das Gleichgewicht von Gesellschaft und Verfassungssystem gestört ist, können solche Spontan-Interventionen sinnvoll sein (zu wenig Ungleichheit in der Oligarchie, zu wenig Gleichheit in der Demokratie). Aufs Ganze gesehen gilt aber: „Zwietracht macht schwach.“⁶

Oligarchen gegen Oligarchen, Oligarchen gegen Volk, Volk gegen Oligarchen – das alles gab es. Aber einen „nennenswerten Aufruhr des Volkes in sich selbst“ hatte Aristoteles noch nicht beobachtet – man könnte dies für eine fast moderne Definition von Partei halten, und damit auch sagen, wie weit die Griechen davon entfernt waren.

Es gab eine Versuchung in dieser frühen Demokratie: Adlige, die sich gegen Adlige nicht direkt durchsetzen konnten, aber die Herrschaft wollten, gingen den Weg über das Volk. Das führte – in der Systematisierung von Aristoteles – zum Zerrbild von Demokratie, der „Ochlokratie“, die man mit „Pöbelherrschaft“ übersetzt hat. Oder es mündete in Tyrannis.

In der Polis waren „Klassen-“ immer zugleich auch „Verfassungskonflikte“ (Faul), aber es handelte sich nicht um Parteienkämpfe. Entstanden politische Kampfgruppen,

⁶Aristoteles 2003, S. 234. Folgendes Zitat S. 222.

waren es Ad-hoc-Zusammenschlüsse illegalen Machterwerbs, die sich binnen kurzem auflösten – weil sie erfolgreich waren oder weil sie scheiterten. Die Führer kamen fast immer aus dem Adel (erst seit dem 5. Jahrhundert waren gelegentlich Handwerker darunter). Grundlage solcher Formationen waren Cliques, die sich in sogenannten Hetären, das heißt Freundschafts-, häufig auch Schwurbündnissen, zusammenfanden, und Gefolgschaft aus dem „Demos“, den verarmten städtischen und ländlichen Unterschichten, hinter sich zusammenbrachten.

Die Grenze dieser kurzfristigen Kampfgemeinschaften (gewissermaßen „Mir-nach-Bündnisse“) zur Gewalt war stets fließend. Jedenfalls floss Blut. Andere Städte kamen mit Truppen der einen oder der anderen Seite zu Hilfe. Die Streitparteien suchten sich durch Söldner zu verstärken, um ihren Machtanspruch durchzusetzen.

Organisation, Ideologie, institutionalisierte Aktionsmuster, Kontinuität – alles Fehlanzeige. Diese Formationen, die eher (vormoderne) Bewegungs- als Parteielemente umfassten, waren Fremdkörper im politischen System der Griechen, „Anomalien“ wie Klaus von Beyme sagt. Immer auf der Grenze zum Bürgerkrieg.

Ohne gesichertes Gewaltmonopol, ohne institutionellen Bedarf, ohne Ideologie, gab es nur Herrschaftsinteressen individueller Adliger und die Mobilisierung sozialer Ungleichheit (Demos) – das reichte zur Parteibildung nicht aus.

Es liegen keine Zahlen vor, aber sehr groß werden diese Kampfbünde nicht gewesen sein. Natürlich war die Polis keine homogene Stammesgesellschaft mehr, war durchzogen von Klassenlinien, aber das Gefühl einer Gemeinschaftsbedrohung durch interne Spaltung war lebendig.

Innovation durch die italienischen Stadtrepubliken?

In Athen und in Rom war es ebenso wie in den oberitalienischen Stadtstaaten der Renaissance – die Theorie spiegelte die Praxis unausgereifter und verfemter Noch-nicht-Parteien. Der Durchbruch modernen politischen Denkens, für das Macht ein konstitutives Element von Politik wird, kam mit Machiavelli. Er war auch Wegbereiter einer nüchternen, vorurteilsfreien politischen Prozessanalyse, die für intermediäre Politik von größter Bedeutung ist. Aber die theoretische Erfindung der Partei hat Machiavelli nicht vorangebracht.

Zu beiläufig und zu wenig eindeutig ist die Stelle in seinem Werk, die diejenigen wohl überinterpretieren, die ihn auch noch zum ersten Klassiker machen wollen, der positiv über Parteien dachte. Dabei taucht der Begriff der „Partei“ bei Machiavelli gar nicht auf. Er weist an einer Stelle lediglich darauf hin, dass in Rom die „Zwietracht“ zwischen Volk und Adel die Freiheit gefördert habe. Gleichzeitig warnt er, eine solche Überlegung auf seine Zeit oder gar die oberitalienischen Stadtrepubliken zu übertragen, für die Faktionen den Ruin bedeuten würden.

Neu ist, über Folgen von Konflikten positiv zu denken. Erwin Faul nennt es sogar den „beherrschenden Gedanken“ des von Machiavelli entwickelten Systems, „daß sich auch

Übel politisch vorteilhaft nutzen lassen“⁷. Aber die „Teile“, auf deren Konflikt in Rom er sich positiv bezog, waren nicht Parteienkonflikte. Der organisierte politische Richtungskonflikt fand keine Aufwertung, „Faktion“ blieb, wie immer, eine Quelle des Übels.

Diese althergebrachte Auffassung, die durch die „geistige Quarantäne“ (Faul), in die die mittelalterliche Staatsphilosophie – gestützt durch die theoretischen Vorbilder der Antike – den Parteibegriff verbannt hatte, nur noch verfestigt worden war, änderte sich auch nicht durch die praktischen Erfahrungen, die die Menschen in den oberitalienischen Stadtrepubliken mit parteiähnlichen Gebilden sammeln konnten. Besonders weitgetrieben waren die Adelsformationen der „Guelfen“ und „Ghibellinen“, die im Florenz des frühen 13. Jahrhunderts entstanden – „*Parte di Guelfo*“ und „*Parte del Ghibellino*“.

Anlass war der Thronstreit zwischen dem Staufer Friedrich II. („Ghibellinen“ war das italienisierte Wort für Wiblingen, dem Stammsitz der Staufer bzw. „Waiblingen“) und dem Welfen (= „Guelfen“) Otto IV. Auch nach dem Ende der Stauferzeit fanden die Etiketten Verwendung. Der traditionelle Herrschaftskonflikt wurde abstrahiert zum Gegensatz zwischen unitarischem Zentralismus und Kaiser einerseits, partikularistisch-föderalistischen Zielen andererseits. Noch später lud der Konflikt sich mit sozialen Inhalten auf, wobei die Ghibellinen mehr das aristokratische, die Guelfen mehr das volksorientierte Moment repräsentierten. „(...)das siegreiche Guelfentum konnte schließlich mit den Lebensinteressen und der freien Existenz der Stadtstaaten gleichgesetzt werden, wodurch es seinen innerstaatlichen Parteicharakter allmählich verlor“.

Es handelt sich um frühmoderne Parteien auf kommunaler bzw. Stadtstaatsebene. Die Namen wurden aus der Entstehungstadt Florenz in andere norditalienische Städte exportiert, es fehlte aber an überlokaler Vernetzung. Beide Formationen waren auf politischen Machterwerb bezogen.

In Florenz machte die Guelfenpartei ihre Statuten zum Teil der Verfassung. Sie war zunächst eine Neben- oder Hintergrundregierung, dabei kontrollierte sie absolut die parteikonforme Ämterbesetzung. Später war sie bloßes Glied der Behördenkette. Die administrative Etablierung war ein Versuch, die „Parteiung“ zu beenden!

Was also charakterisiert sie?

Idee. Am Beginn stand ein kristallisierendes Issue, sonst gab es nur lockere ideelle Bezüge. Dominant waren Adel/Gefolgschafts-Cliquen im innerstädtischen Machtkampf.

Organisation. Es waren „vollorganisierte Parteikörper“, mit beträchtlichen eigenen Geld- und Machtmitteln. Die Konfiskation von gegnerischem Vermögen durch die siegreichen Guelfen hatte stattgefunden.

Handlungsfeld. Ohne die Handlungsfelder Wahl und Parlament waren die Organisationen auf Stadtregiment, Krieg, Bürgerkrieg und andere Formen gewaltsamen Konflikts

⁷Faul 1964, S. 69 und die folgenden Zitate.

bezogen. Eine fließende Grenze bestand etwa zu Gewalt, Aufstand. Alleinherrschaft oder Ämteraufteilung war die Alternative.

Es gab Versuche der Befriedung durch geistliche und weltliche Vermittler: z. B. durch Koexistenz-Verträge mittels Proporz zwischen Guelfen, Ghibellinen und Parteilosen! Die Akteure entwickelten auch sonst verblüffende Techniken zur Bekämpfung des „ebenso störenden wie beschämenden Zustands der Parteiungen“. So besetzen sie Ämter mit auswärtigen, neutralen Bewerbern, zum Beispiel zum höchsten Richter und Würdenträger, zum *podest* – der dann gleich einen eigenen Verwaltungsstab mitbrachte. Man praktizierte einen kurzfristigen Losentscheid zwischen mehreren Bewerbern erst unmittelbar bei Amtswechsel der Prioren (höchstes Regierungsgremium), um vorzeitige Mobilisierung von Anhängern auszuschließen. Die nur für zwei Monate gewählten Prioren standen in ihrem Palast während dieser Zeit unter Zutritts- und Ausgangskontrolle sowie nächtlichem Ausgehverbot – um die Möglichkeit von Parteiverschwörungen zu beschneiden. In Lucca gab es Wahlverfahren zur Verhinderung von Vorabsprachen: „Die abwechselnd Nominierungsberechtigten gaben ihren Vorschlag nur flüsternd den als neutrale Wahlbeamte fungierenden Mönchen bekannt, und erst bei ihrem einzelnen Zutritt zur Urne erfuhren die Wahlmänner die Namen der zur Abstimmung stehenden Kandidaten.“ Flüster-den-Mönchen-Verfahren und anderes – ein geistiger Aufwand, der selbst in der offenen Atmosphäre der Stadtrepubliken zur „Eliminierung der störenden und verfeimten Parteiungen bemüht wurde“. Venedig war bei der Ausschaltung von Parteien effektiver – deshalb fungierte es als Vorbild für englische Republikaner im 17. Jahrhundert! Die Gruppennamen Guelfen und Ghibellinen blieben übrigens bei innerstädtischen Kämpfen in Italien bis ins 17. Jahrhundert im Gebrauch.

Resümiert man, lässt sich ein ungewöhnliches, unter besonderen Bedingungen entstandenes System frühmoderner Parteien feststellen – mehr allerdings auch nicht. Die Grenze zu modernen Parteien bleibt deutlich. Noch fehlte geregelte Konkurrenz. Eine legitime Idee von Parteienkonkurrenz konnte sich daraus nicht entwickeln. Die Formel hieße eher: Existenz trotz Verfeimung. Bei Machiavelli fanden diese Ansätze keine Fortführung.

Es waren auch sehr besondere Bedingungen, unter denen diese frühen Ansätze entstanden, in erster Linie Stadtrepubliken mit dichter, direkter Kommunikation und Interaktion. Für Erwin Faul waren die italienischen Stadtrepubliken „Avantgarden einer zunftkapitalistischen Gesellschaftsentwicklung und (...) Inkubationszentren westlichen politischen Denkens“.⁸ Dennoch waren diese frühen Versuche der Parteibildung eine Sackgasse der Evolution, wie die oberitalienischen Stadtstaaten selbst (wenn auch in der eindrucksvollen Kontinuität eines halb-demokratischen Kommunalismus). Moderne Staatenbildung und Parteienentwicklung gingen einen anderen Weg.

⁸Faul 1964, S. 66.

Generalisierungstendenz von der Faktion zur modernen Partei	
	<i>Faktion</i>
Räumlich	Lokal
Zeitlich	Situativ, „Gelegenheitsverband“ (kurzfristig)
Sachlich	Reiner Machterwerb; allenfalls punktuelle Ziele, keine Ideologie
Sozial	Kleine, informelle, lokale Netzwerke
	<i>Frühmoderne Partei</i>
Räumlich	Interlokal
Zeitlich	Stabilisierungstendenz (einige Jahre, aber noch mit Unterbrechungen) (mittelfristig)
Sachlich	Ideelle Färbung und thematische Ausweitung
Sozial	Beginnende Ersetzung informeller durch organisatorisch-formelle Elemente. Erster Aufbau außerparlamentarischer Organisationsansätze
	<i>Moderne Partei</i>
Räumlich	National
Zeitlich	„Dauerverband“ (langfristig)
Sachlich	Gesamtprogramm und (Rahmen-)Ideologie
Sozial	Komplexe Gesamtorganisation

Die erste Partei: eine theoretische Erfindung

Burkes praxisnahe, theoretische Behandlung der Parteifrage von 1770 stellt einen Wendepunkt im parteibezogenen Legitimitätsdenken dar. Burke steht theoretisch an einer Schnittstelle. Er liefert die erste systematische Positiv-Legitimierung von Parteien. Und er leistet Antizipation, Zukunftsentwurf. Er verfährt nicht empirisch „ratifizierend“, sondern die weitere Entwicklung aufgrund noch disparater empirischer Anzeichen „projizierend“ bzw. antizipierend. Die nächsten interessanten Parteientheoretiker sind dann empirisch orientierte Theoretiker wie Ostrogorski, Michels, Weber. Bei Burke ist es mehr ideelle Erfindung oder auch idealistische Konstruktion bzw. Wunschvorstellung, als dass eine bestehende Praxis begründet oder erklärt würde.

Die kleine Rockingham-Gruppe bestand aus einem sehr lockeren, ständig fluktuierenden Netzwerk von Abgeordneten um den Lord Rockingham. Als der – für ein Jahr – Premierminister war, begann Burke als dessen Sekretär und Ideengeber. In den „Present Discontents“ entwarf Burke seine Idealpartei.⁹

⁹Vgl. Burke 1801.

Parteibegriff

Dabei geht es um die Abgrenzung einer frühmodernen Partei von der Faktion – zwischen Ideenströmung und Parlamentsfraktion. Im Kern meint Burke *parliamentary party*, das heißt Fraktion. Beispiele und Formulierungen beziehen sich auf das parlamentarische Handlungsfeld. Parlament ist der Erfahrungsraum, seine Darlegungen eröffnen aber einen weiten Möglichkeitsraum, in den auch „Organisation“ hineinwachsen kann.

In der Logik der Argumentation ergibt sich ein moderner Parteibegriff. Der Zusammenschluss von Bürgern außerhalb des Parlaments kann den gleichen Gesichtspunkten folgen, die auch für den Zusammenschluss von Abgeordneten im Parlament sprechen. „Party is a body of men united, for promoting by their joint endeavours the national interest, upon some particular principle in which they are all agreed.“¹⁰

Grundelemente einer Partei

Zu den Grundelementen einer Partei gehören:

- Überlegenheit bzw. Effektivität des Gruppenhandelns gegenüber dem Einzelhandeln. „No men could act with effect, who did not act in concert“.¹¹ Das heißt, dass keine Männer effektiv handeln können, solange sie nicht in einer Gruppe handeln, oder: „Es ist völlig unverständlich, wie man in der Politik ohne Verbindungen bzw. Zusammenschlüsse (*connexions*) auskommen soll.“
- Burke sieht die Vorteile von abgestimmtem und diszipliniertem Gruppenhandeln: Kommunikation, Beratung, Widerstand. „Where men are not acquainted with each other’s principles nor experienced in each other’s talents, nor at all practised in their mutual habitudes and dispositions by joint efforts in business; no personal confidence, no friendship, no common interest, subsisting among them; it is evidently impossible that they can act a public part with uniformity, perseverance or efficacy.“¹²
- Die Grundlagen von Gruppe bzw. Gruppenhandeln nähren sich aus mehreren Quellen: Persönliche Freundschaften, Verbundenheit und wechselseitiges Vertrauen durch gemeinsame Meinungen, Wertschätzungen und Interessen. Die Prinzipien der gesamten Partei haben Vorrang vor den persönlichen Interessen von Mitgliedern an Ämtern und Posten. Auch Abgrenzung ist wichtig: „sich Feinde machen“ gilt – wie Freundschaften und Prinzipienanwendung – für das private wie das öffentliche Leben. Sichtbar wird hier, dass noch stärker in Kategorien von Kleingruppen und personaler Interaktion gedacht wird.

¹⁰A. a. O., S. 335.

¹¹A. a. O., S. 334.

¹²A. a. O., S. 330.

- Parteien beruhen nicht auf blinder Gefolgschaft. „Wer in einem grundlegenden Prinzip übereinstimmt, wird in mindestens neun von zehn Einzelfragen derselben Meinung sein. Wenn nicht, sollte er eine andere Partei wählen.“
- Konstitutiv ist das Streben nach Macht des Staates, um damit politische Ziele durchzusetzen.
- Prinzipien effektiv machen. Überzeugungen mit Durchsetzungschancen versehen. So einfach ist die Grundidee der Partei, inner- und außerhalb des Parlaments.

Parteiensystem und Staat

Die Pluralität von Parteien ist selbstverständlich. Parteien sind fester Bestandteil des Parlamentarischen Regierungssystems, sowohl auf Regierungsseite wie bei der Opposition. „Public life is a situation of power and energy.“¹³ „Parteien sind ein System von öffentlichem Nutzen.“ Parteien können das Parteiinteresse über das Interesse des Ganzen stellen. Dies ist aber kein Einwand gegen eine „an sich notwendige Sache“. „Statt keine Partei zu bilden, muss ihr Abgleiten zur Faktion verhindert werden.“

Alternativen

Es gibt zu Parteien nur schlechtere Alternativen. Dazu gehören Faktionen als ideenlose Machtcliquen mit partikular-egoistischen Zwecken, ohne Anbindung an Volk und öffentliche Meinung. Parteien dagegen sind, so könnte man zusammenfassen, Prinzipien plus Macht. Ungeeignet sind überparteiliche Regierungen als vorgebliche Garanten von Fachverstand und Fähigkeit. „Die Behauptung der Unparteilichkeit ist eine parteiliche Behauptung.“¹⁴

Begründungsweise

Interessant ist auch die Begründungsweise. Wie so oft bei der Begründung politischer Innovationen – das Neue ist das, was sich bewährt hat. In den glorreichen Tagen der alten Whigs oder gar bei den Römern, 1500 Jahre früher. Burke verlässt sich nicht allein auf die Argumente des praktischen Nutzens oder die Traditionen. Allseits geschätzte Werte wie Freundschaft, Verlässlichkeit, Patriotismus werden rhetorisch beschworen.

Ohne Ideen oder, wie Burke sagt, „leading general principles“, keine Partei. Mit dieser Festlegung drückt Burke nicht nur seine Interessen als Intellektueller aus. Wichtiger ist, dass er damit eine scharfe Grenzlinie zur Faktion zieht, die nun noch verächtlicher wird. In ihr treffen sich prinzipienlose Postenjäger.

¹³A. a. O., S. 340.

¹⁴Krockow 1986, S. 73.

Akteursperspektive

Immer nimmt Burke die Akteursperspektive ein. Partei wird begründet aus der Perspektive politisch Handelnder. Was muss man tun, wenn man seinen Zielen und Prinzipien zur Durchsetzung verhelfen will? Es ist nicht die System-Perspektive, die Parteien von Funktionsnotwendigkeiten eines politischen Systemzusammenhangs ableitet, oder eine Struktur-Perspektive, die Handeln aufgrund Klassenspaltung oder Cleavage als determiniert ansieht. Burkes Konzept hat ein stark voluntaristisches Element. Darin zeigt sich die Praxisnähe des mit dem politischen Betrieb Vertrauten und es macht die Frische des Entwurfs aus.

Kritik

Vieles bleibt gültig, aber es gibt auch Möglichkeiten der Kritik. Man kann den Ansatz zu idealistisch nennen, weil in der zentralen Definition der Interessenaspekt nicht betont wird. Interessen von Anhängern/Wählern, aber auch von Mitgliedern/Aktiven an Ämtern kommen gegenüber den Ideen zu kurz. Man kann auch kritisieren, dass die Analyse zu sehr auf kleinformatige Netzwerke und interpersonale Interaktion zugeschnitten ist.

16.2 Moderne Parteien: eine amerikanische Erfindung

Die ersten modernen Parteien entstanden im Land des demokratischen Pragmatismus, den USA. Wie immer mit Vorlauf, aber der engere Prozess der Parteibildung umfasste das Jahrzehnt der 1790er Jahre. Der Osten des Landes, Philadelphia und New York, die Bundesstaaten Pennsylvania und Virginia spielten dabei eine besondere Rolle.

Die erste geschriebene Verfassung trat 1788 in Kraft, 1789 wurde zum ersten Mal – gleichzeitig mit dem Repräsentantenhaus – ein amerikanischer Präsident gewählt: George Washington, das Monument des Unabhängigkeitskrieges. Bisher nur als lockerer Staatenbund organisiert, noch nicht einmal fähig, den Abbau des mit dem Befreiungskrieg gewachsenen Schuldenberges voranzubringen, suchten die Staaten mit der Verfassung eine Form, in der effektive Regierung mit demokratischer Legitimität verbunden werden konnte. In der maßgeblich von Jefferson formulierten Unabhängigkeitserklärung von 1776 stand nicht zu lesen, *wie* die „Zustimmung der Regierten“, Grundlage der „rechtmäßigen Macht“, organisiert werden sollte. Über Wahlen hinaus war dazu in der Verfassung nichts zu finden. Parteien sollten sich als das Missing Link erweisen. Da man es nicht bewusst gesucht hatte, konnte man auch erst nachher sagen, dass es gefehlt habe.

Die ersten Parteien waren Parteien wider Willen. „Anti-parteilich“ war noch am Ende des 18. Jahrhunderts das Credo aller politischen Akteure der westlichen Welt, der monarchischen und der demokratischen, der adligen wie der bürgerlichen. Parteibildung konnte kein glatter, widerspruchsfreier Prozess sein. Von Europa war während der 1790er Jahre in dieser Hinsicht nichts zu lernen.

Im revolutionären Frankreich agierten die Jakobiner in guter Rousseau-Tradition als die schärfsten Gegner des Parteiprinzips. In Großbritannien waren bis 1832 kaum mehr

als drei Prozent der Bevölkerung wahlberechtigt, in den meisten Wahlkreisen gab es keine Konkurrenz – dafür brauchte man keine Parteien. Und im Unterhaus waren Tories und Whigs noch weit entfernt von der Form moderner Parteien. Deutschland blickte nach Frankreich, nicht nach Amerika. Seine gesellschaftlich-politischen Verhältnisse erlaubten weder Bewegungen noch Parteien, erste Kandidaten moderner Parteibildung erschienen ein halbes Jahrhundert später mit den demokratischen Märzvereinen der 1848er Revolution.

Wussten die Erfinder der ersten Parteien in Amerika, was sie taten? Sie wussten es nicht, paradoxer noch: Sie wollten keine Parteien. Wenn ein Name mit der praktischen Erfindung von Parteien verbunden werden kann, ist es der von Alexander Hamilton. Er setzte einen Prozess in Gang, der nach 1790 zur Formation der „Federalists“ führte, Vorläufer der späteren, konservativen Republikanischen Partei. Es war derselbe Hamilton, der sich in den „Federalist Papers“ zusammen mit seinen Ko-Autoren im Prinzip gegen Parteien ausgesprochen hatte.

Alexander Hamilton, formell Finanzminister, faktisch Regierungschef unter Präsident Washington, wollte keine Partei. Hamilton organisierte die Regierung, hatte ein Programm zum Aufbau der USA, suchte zuverlässige Verbündete im Kongress, besorgte für seine Politik öffentliche Unterstützung, auch durch Gründung einer Tageszeitung: „Gazette of the United States“, als Sprachrohr der Konservativen. Er knüpfte Kontakte zu lokalen Honoratioren mit hohem Ansehen oder zu alten Freunden aus der Zeit des Unabhängigkeitskrieges (auch zum ersten amerikanischen Veteranenverband, der „Society of the Cincinnati“). Hamilton betrieb also ein höchst effizientes, informelles Management richtungspolitischer Vernetzung. Er redete, schrieb, machte Vorgaben, beobachtete, traf sich und sprach mit denen, die ihm durch Interessen sowie Grundanschauungen verbunden waren. Und er stellte Verbindlichkeit her.

Als all diese energischen Aktivitäten für ein paar Jahre angedauert hatten, war faktisch so etwas wie eine Partei entstanden. Auch die Kontrahenten zu den regierenden Föderalisten, die mit dem Namen „Democratic-Republicans“ starteten, begannen nicht als Partei. Diese war auch bei ihnen Ergebnis eines mehrjährigen Experimentierprozesses, dessen Suchbild nicht „Partei“ hieß. Bei der Parlaments- und Präsidentenwahl 1792 nahm die Parteienkonkurrenz klarere Konturen an. Noch gehörten nicht alle Kandidaten zu einer Partei. Washington blieb auch bei seiner Wiederwahl parteilos und ohne Gegenkandidat (der Vizepräsident Adams dagegen ordnete sich der Föderalisten-Partei zu). Schon 1792 kam es im Repräsentantenhaus zu einem Mehrheitswechsel: Die Föderalisten gerieten in die Minderheit. 1794 dann war die Parteienkonkurrenz auf der Ebene der Abgeordnetenwahl voll ausgeprägt, die Mehrheit blieb bei der Demokratisch-Republikanischen Partei.

Hamilton glaubte, zusammen mit Präsident Washington, das moderne Amerika auf den Weg zu bringen, hielt – dies nun wahrlich keine Neuerung – seine Regierungspolitik für alternativlos, betrieb dafür ein parteimäßiges Management, das die Ebenen Regierung, Parlament, Öffentlichkeit und Wahlen verband. Aber dass er das Parteiprinzip in die Demokratie einführe, das hätte er sich nicht vorwerfen lassen. Es gab kein

praktisches Vorbild, an dem er sich hätte orientieren können. Er hatte alle zu der Zeit kursierende Kritik an Parteien im Kopf und war von ihr überzeugt. Die eingeführten Negativbegriffe „Partei“, „Parteilichkeit“, „Parteigeist“ versuchte er der sich gegen ihn bildenden Opposition der Demokratisch-Republikanischen Partei anzuhängen.

Dabei entsprach die Wirkungsweise der neuartigen Formation, an der Hamilton arbeitete, ziemlich genau dem, was in den Funktionskatalogen moderner Parteien immer wieder auftaucht. Die Federalists nominierten Kandidaten, machten Wahlkampf für sie und boten den Wählern eine Alternative. Sie beeinflussten die öffentliche Meinung, vor allem durch die Polarisierung von Positionen zu politischen Streitfragen. So wurden Gruppenzusammenhänge aufgebaut, Identifikationen und Gegnerschaften festgelegt. Die Gruppe um Hamilton bemühte sich, die der Partei zugerechneten Akteure in Regierung und Parlament zu koordinieren, und – die Formulierung muss hier bewusst vage bleiben – mit Grundsätzen und Forderungen der Partei so in Beziehung zu setzen, dass die Wähler nicht immer nur neue Versprechungen wählen mussten. Schließlich versuchten die Federalists, in sich unterschiedliche gesellschaftliche Interessen zu vermitteln, das heißt durch Berücksichtigung zu integrieren.

Die Leute wussten, wofür die Federalists standen. Das Programm hatte mehr den Charakter einer Ankündigung (später „Plattform“), war kein ideologisch ausgeführtes „Grundsatzprogramm“ – und das blieb ein wichtiger Unterschied zwischen amerikanischen und europäischen Parteien. Aber es bedurfte wenigstens ansatzweise einer inhaltlich-programmatischen Linienführung, um die moderne Partei über die frühmoderne Faktion hinauszuführen. Erst die inhaltliche Positionierung schafft Kohärenz, abgrenzende Identität, praktische Orientierung und gibt den Wählern die Möglichkeit zur Auswahl, die sonst nur auf Personen beschränkt bliebe. Die programmatischen Differenzen zwischen Föderalisten und Demokratischen-Republikanern waren in den ersten Jahren der Parteientwicklung gut zu erkennen, auch wenn noch keine Parteitage und Vorstände als beschlussfassende Organe existierten. Alles war noch um die Abgeordneten und Regierungsleute zentriert.

Die Organisation war in der Frühphase informell, aber sie hatte eine Struktur, das heißt, es bestanden geregelte und relativ dauerhafte Beziehungen zwischen Führern, Aktiven und Anhängern. Formelle Mitgliedschaft und massenhafte Mitgliederzahlen wurden für die Vereinigten Staaten auch in Zukunft nicht charakteristisch. Die Massenmitgliederpartei hat sehr viel später die europäische Arbeiterbewegung erfunden. Aber eine beträchtliche Verankerung in der Wählerschaft, Kennzeichen moderner Parteien, gelang bereits in dieser Frühphase, insbesondere seit 1796. Auch die für Parteienkonkurrenz grundlegende Differenz zwischen „wir“ und „sie“ wurde aufgebaut, vor allem bei den Führern, Abgeordneten und Aktiven.

Die amerikanischen Parteien waren immer einem Typ von „Rahmenpartei“ zuzurechnen. Die interne Arbeitsteilung und Kompetenzzuweisungen, die es von Beginn an gab, wurden in einem sehr langen Prozess formalisiert. Erst in der zweiten Gründungsphase des amerikanischen Parteiensystems, seit etwa 1828, wurde die labile, informelle

Struktur auf eine stabilisierende, formelle Grundlage gestellt. Mitglieder-, Programm- oder gar Weltanschauungspartei wurden die beiden großen Parteien nie.

Der *Kontrast* der mit den 1790er Jahren beginnenden Parteipolitik zu dem, was zuvor Politik ausgemacht hatte, war deutlich: Faktionen und Cliques. Personelle Netzwerke, die auf eng begrenzte Zwecke hin geschaffen wurden, ständige Fluktuation – ein partikulares Interesse durchsetzen, einen Minister stürzen, einen Kandidaten stützen. Ohne Kontinuität, Überregionalität, Verallgemeinerungsfähigkeit, Transparenz, eben der alte Typ faktionalistischer Politik kleiner Netzwerke. Schillers „Kabale“ war nicht nur an Fürstenhöfen, sondern auch in den frühen Parlamenten und Regierungen der Einzelstaaten häufig die Form, in der Politik sich fortbewegte.

Die übergreifenden Gegensätze, die es bis zu den 1790er Jahren in der amerikanischen Politik gegeben hatte, die „Patriots“ der Unabhängigkeitsbewegung gegen die „Loyalists“, oder die „Federalists“ (die bei der Verfassungsgebung den starken Bundesstaat wollten) gegen die dezentral orientierten „Anti-Federalists“ – diese Tendenzen waren nicht parteiförmig organisiert. Die Delegierten des Konföderationskongresses wurden aus den Parlamenten der Einzelstaaten entsandt, aber auch noch die ersten Wahlen auf der gesamtstaatlichen Ebene unter der neuen Verfassung von 1789 mussten ohne die Strukturierungskraft landesweiter Parteien auskommen.

Unter den besonderen amerikanischen Verhältnissen aber lag Parteibildung in der Luft. Einen Vorlauf der Konstituierung nationaler Parteien hatte es in den 1770/1780er Jahren bereits in Pennsylvania gegeben. Im begrenzteren Rahmen des Einzelstaats war dies früher möglich als auf gesamtstaatlicher Ebene. Allerdings nicht so, dass der regionale Praxisversuch unmittelbar Vorbildcharakter gewonnen hätte.

Der Durchbruch kam seit 1790 für die Formation der Federalists, 1797 übernahm Jefferson die aktive Führungsrolle für die Demokratisch-Republikanische Partei. Während in Großbritannien am Ende des 18. Jahrhunderts immer noch ein undurchsichtiges Gerangel in den Institutionen dominierte, machte man in den USA die ersten Schritte zur Rationalisierung der Politik. Parteien waren ein wichtiges Element dieses Rationalisierungsprozesses.

In der Formierungsphase zwischen 1790 und ca. 1828 waren Parteien unvollständig (hinsichtlich Organisation, Programmatik), diskontinuierlich, funktional eher schwach konturiert, mehr aus den großen Spaltungsthemen lebend. Erst die Entfaltungsphase seit 1828 brachte den definitiven Durchbruch zu modernen Parteien.

Gegen Parteien helfen nur Parteien. Nach dieser Logik folgte einer regierenden bald eine „oppositionelle“ Partei. James Madison war der wichtigste ihrer Initiatoren. Thomas Jefferson, der sich im Konflikt mit Hamilton schon 1793 aus der Administration zurückgezogen hatte, musste für diese Oppositionsgruppe erst gewonnen werden. Nur allmählich überwand er seine Aversionen gegen Parteien. Auch Madison war zunächst alles andere als ein „Parteimann“. Von ihm stammte die berühmte Nr. 10 der Federalist Papers von 1787, in dem die Vereinbarkeit der Republik mit Parteien diskutiert wurde. Der Zwiespalt ging durch ihn wie durch seine Argumentation.

Parteienkämpfe, das war sein Ausgangspunkt, seien ein „Übel“, „gefährliches Laster“, eine „tödliche Krankheit“. So hatte man seit zweitausend Jahren über Parteien gedacht. Dann horcht man auf, weil Madison sagt, dass es dumm sei, Parteiungen zu verbieten, und unmöglich, die Ursachen der Parteibildung zu beseitigen. Die wichtigste Ursache läge in den Interessen, die mit der „ungleichen Verteilung von Eigentum“ verbunden sind.

Es gebe nur einen Weg, ohne Schaden mit Parteien zu leben: durch die „Kontrolle ihrer Wirkungen“. Das Zaubermittel war die Repräsentativregierung im bevölkerungsreichen Flächenstaat. Nur dort gebe es eine größere Auswahl „geeigneter Persönlichkeiten“ sowie eine „größere Vielfalt an Parteien“, die verhindere, dass die Machtinteressen einer geschlossenen Mehrheit das Gemeinwohl und die Rechte anderer Bürger verletzen. Viel Ambivalenz und Rationalisierung des Unvermeidbaren. Aber nach dieser Logik hat Madison gehandelt: Wenn schon Partei, dann mehrere Parteien. Bei aller Ambivalenz der Theorieposition, man konnte – ähnlich wie bei Wahlen¹⁵ – die positiven Ansatzpunkte eher betonen, dann führte ein Weg auch zu Parteien.

Nimmt man beide Formationen aus der Entstehungsphase der amerikanischen Parteien in den Blick, die Federalists und die Anti-Federalists (die sich dann Democratic-Republican Party nannten), lassen sich einige Verallgemeinerungen, zugleich aber auch Differenzierungen formulieren:

Die *Verbindung von Führungs- und Basiskräften variierte*, aber keine der Parteigründungen nahm ihren Ausgang von unten. Die Federalists wurden von oben gegründet, vom strategischen Zentrum auf Regierungsebene, das anfangs Hamilton hieß, zunehmend stärker von einem Netzwerk hervorgehobener Positionsträger in der Hauptstadt Philadelphia und in wichtigen Einzelstaaten getragen wurde, aber immer den elitistischen Zug behielt, der die Partei von Anfang an prägte.

Die gegnerischen Anti-Federalists bildeten ihre Partei von oben *und* unten – zum Teil und kurzfristig gab es Bewegungselemente. Der Weg von der Bewegung zur Partei ist also nicht zwingend. Die Hauptakteure der frühen Unabhängigkeitsbewegung (1765–1776) spielten beim Prozess der Parteibildung keine Rolle mehr. Jefferson und Washington, die Aushängeschilder der beiden Grundtendenzen, waren nicht eigentlich Protagonisten der Bewegung, sie hatten im Unabhängigkeitskampf eher institutionelle Rollen wahrgenommen, der eine im Konvent, der andere als Oberkommandierender.

Personen waren wichtig bei den frühen Parteibildungen. Aber die erste Erfindung von Parteien war nicht das Produkt charismatischer Führer, wie das in Deutschland durch die autoritär-charismatische Inszenierung Lassalles nahegelegt wird. Hamilton war als Initiator der ersten Partei so wichtig wie Madison als Motor der Gegenpartei. Die neuen

¹⁵Vgl. Kap. 15.

Formationen konnten Washington und Jefferson als Aushängeschilder gewinnen, beide zweifellos charismatische Führer. Aber ohne die bald schon bemerkenswert breiten Netzwerke von Elite und Gegen-Elite sowie Tausender Aktiver wären die beiden Parteibildungen nicht zustande gekommen.

Eine eindrucksvolle Elite, von der manche meinen, dass die USA sie nie wieder in solcher Dichte erlebt hat. Jung, intellektuell, praktisch. Jung, weil neu. Intellektuell, weil zur Partei auch immer programmatische Konzeptionen gehören. Praktiker, weil Partei eine pragmatische Lösung für praktische Fragen darstellt.

Wichtige politische Streitfragen haben die Parteibildung gefördert. Wie wird die Unabhängigkeit gegenüber England geregelt (Jay-Treaty)? Wie steht man zur Französischen Revolution, auch in ihrer radikalen Phase? Weltpolitische, ideologiehaltige Issues haben in den USA das geleistet, was in Europa stärker von Milieus als Ideologieträgern ausging. Unterschiedliche „Philosophien“ und Weltsichten trennten die beiden Gruppen. Ohne ideologisches Salz ist Parteibetrieb eine fade Suppe.

Konstellationen hatten Einfluss auf die Parteibildung. Ausgangspunkt war das Problem, eine demokratisch-effektive Regierung zu organisieren. Im Präsidentsystem amerikanischen Musters brauchte man keine Parteien, um die Regierung im Amt zu halten. Darüber entschied gegebenenfalls die Wiederwahl nach vier Jahren. So fehlte auch der Anreiz zu formeller, verbindlicher Fraktionsbildung im Repräsentantenhaus, die Abgeordneten waren stark von Einflüssen im Wahlkreis abhängig.

Der wesentliche Antrieb zur dauerhaften Organisation von Parteien entstand aus den Parlamentswahlen. Parteien konnten auf der Wahlkreisebene helfen, auch bei der Mehrheitsbildung im Parlament, nicht zuletzt bei der Wahl des Präsidenten. Wahlen veränderten ihren Charakter: Es ging auch um Erweiterungen des Wahlrechts, mit der Masseneinwanderung wuchs die Wählerschaft, die Beteiligung stieg – für all das brauchte man Parteien. Mehr zum Wählen als zum Regieren.

Die Reaktion auf die regierende Partei, die keine sein wollte, hat zu zwei Parteien geführt, die zusammen ihren Parteicharakter nicht mehr leugnen konnten. Die eine auf die gesellschaftlichen Eliten orientiert, die andere eher auf Masseninteressen zielend. Beide waren noch das Gegenteil von Massenparteien. In der Sprache Max Webers waren sie Honoratiorenparteien. Duvergers analoger Begriff der *parti de cadre*, der Rahmenpartei, entsprach gerade den amerikanischen Verhältnissen besonders gut.

Generationen spielten eine Rolle bei der Parteibildung. Party-building fand durch Anti-Parteien-Denker statt. Notwendig war ein Prozess der Loslösung von Erfahrungen (vom England des 17. Jahrhunderts), tradierter Parteienfeindlichkeit, hemmenden theoretischen Vorstellungen.

Die koloniale Generation war noch traditionalistisch orientiert. Die Generation der „Gründungsväter“ war eine Übergangsgeneration zwischen vorstrukturiertem Denken und neuen institutionellen Anforderungen. Auffallend war die anhaltende, relativ starke Gegnerschaft zur Parteiform trotz eigener, beginnender Parteipraxis. Noch gab es Versuche der Gesamtintegration, um Parteienkonkurrenz zu überwinden. So Jeffersons

berühmter Ausspruch 1801, nach einem frühen „Ich kenne keine Parteien mehr“-Duktus: „Wir sind alle Republikaner, wir sind alle Föderalisten“. Vor allem war die Institutionalisierung von Parteienwettbewerb zu verhindern. Mehr als eine Generation des Party-Building war durch Anti-Parteien-Denker bestimmt: Washington, Hamilton, Madison, Jefferson, Monroe, Adams. Insofern waren diese frühesten Parteien zugleich Anti-Parteien-Parteien.

Seit circa 1815 trat eine Generation der Professionals in Erscheinung. Zentriert um van Buren in New York, entwickelte sich dort, aus der Demokratisch-Republikanischen Partei heraus, die erste moderne Parteikonzeption ohne Theorie („Albany Regency“, 1822–1838, das hieß vor allem Professionalisierung, Aufbau eines Apparats, Erlernen von Parteidisziplin). Es waren Bewunderer von Jefferson, vorurteilsfrei gegenüber Parteien.

Die ersten modernen Parteien waren zwar noch vorwiegend informell, aber extern schon auf das Kerngeschäft von Parteien zentriert: die Strukturierung der Richtungs- und Machtfrage vor allem für Wahlen und Regierung. Ohne feste interne Formalstruktur blieben sie von Themen- und Machtkonjunkturen abhängig. So war es nicht verwunderlich, dass eine Partei wie die Federalists sich auflösen konnte und es für viele Jahre zur Monopolstellung nur einer Partei kam, der Demokratischen-Republikaner. Jefferson selbst wollte als Präsident die immer noch nicht akzeptierte Parteibindung überwinden. Später war die Selbstauflösung nur noch Schicksal der Drittparteien, das Zweiparteiensystem blieb, trotz vieler Veränderungen, nach der Demokratie- und Strukturreform der Jackson-Ära stabil.

Jackson war nicht persönlich ihr Erfinder, aber in der „Jacksonian democracy“ hat sich vieles durchgesetzt, was Parteien definitiv zu modernen Parteien macht. Die Nominierung des Präsidenten geschah nun auf Delegiertengrundlage, sie wurde nicht mehr durch Abgeordnete vorgenommen (wodurch sich Aufstiegskanäle auch für Aktive außerhalb der Oberschichten ergaben). Es kam zur Etablierung von Parteitagen, wenn auch primär für personal- und wahlkampfpolitische Zwecke. Nationale Parteivorstände wurden etabliert. Der Wahlkampf verlor seine elitären Züge, wurde zum volksnahen „Wahlkampfzirkus“. Diese Strukturierung, Formalisierung, Demokratisierung haben den Parteien fortan die notwendige Festigkeit und Substanz gegeben, die sie zu einem unabdingbaren Teil des demokratisch-repräsentativen Systems machten.

Von der Funktion her waren es nun Massenwählerparteien, von der Struktur her demokratisierte Rahmenparteien. Die Führerzentrierung ergab sich aus der Doppelrolle von Präsident (bzw. Kandidat) und Parteiführer. Die Wahlkampfzentrierung entsprach der Zentralität von Wahlen im amerikanischen System und der ständig wachsenden, zunehmend wahlberechtigten Massenbevölkerung im Großflächenstaat.

Man kann das erste und das zweite Parteiensystem mit seinen Diskontinuitäten in der Zeit von 1790 bis in die 1850er Jahre als Formierungs- und Entfaltungsphase zusammen sehen und hat dann immer noch die demokratische Vorreiter-Rolle der USA im Blick.

16.3 Vergleichende Perspektive

Die Reihenfolge der Entstehung nationaler Parteien lautet: USA, Großbritannien, Deutschland, Frankreich. Dabei ist Frankreich im Vergleich mit den USA um mehr als 100 Jahre „verspätet“.

Welche Muster nationaler Entstehung bzw. Entwicklung lassen sich unterscheiden? Gibt es ein angelsächsisches und ein kontinentaleuropäisches Muster oder muss man auch deutlich zwischen den USA und Großbritannien differenzieren? Welche Erklärungsfaktoren sind wirksam? Gibt es ein Standardprogramm der Erklärung? Der Weg geht auch hier von historischer Empirie zu Erklärung und Theorie. Immer kann Theoriebildung durch historische Variation gewinnen.

Eine These lässt sich vorausschicken. In Großbritannien lag die wichtigste Restriktion im stark begrenzten Wahlrecht, nicht auf der Vorstellungsebene, wo theoretisch (keine relevante Anti-Parteien-Theorie nach Burke) und semantisch (gängiger Begriff von „party“) der Weg zu Parteien schon am Ende des 18. Jahrhunderts gebahnt war. Ein zusätzlicher Restriktionsfaktor lag im organisationsfeindlichen Habitus der Oberschichten, erst des Adels, dann des Großbürgertums. In Frankreich dagegen bestanden die wichtigsten restriktiven Faktoren auf der Vorstellungsebene (Politische Theorie und Semantik, Politische Kultur) und staatlicher Repression (rechtliche und polizeiliche Unterdrückung durch politisches Vereinsrecht). Zu erklären ist, warum der in Frankreich phasenweise gut entwickelte Wahlrechtsfaktor dies nicht überspielen konnte.

Der britische Weg: evolutionär – wie denn sonst?

Großbritannien war das Land, in dem am frühesten von Parteien die Rede war, und wo man am spätesten wusste, seit wann denn nun wirklich moderne Parteien existieren. Auf der britischen Kriechspur ist es selbst mit einer Etappenbildung und der Eingrenzung von Strukturwandel schwierig.

Vor 1867, dem Jahr der großen Wahlrechtsreform, gab es keine Parteien im modernen Sinne. Die äußerst begrenzte Erweiterung der Zahl der Wahlberechtigten durch den Reform Act von 1832 (von 3,8 auf 5,9 % der Gesamtbevölkerung) hatte nur zu geringfügigen Modernisierungen des Parteibetriebs geführt. Aber nach 1867, als der Anteil der wahlberechtigten Bevölkerung sich auf 14,5 % erhöhte, war der Aufbau auch einer wahlkampffähigen, außerparlamentarischen Parteiorganisation unabdingbar.

Wann aber beginnt die Geschichte der englischen Parteien?¹⁶ Zwischen 1679 und 1681 kam es im Konflikt um die Thronfolge zu heftigen Auseinandersetzungen und häufigen Parlamentsauflösungen. In diesen Jahren entstanden die Formationen der „Whigs“

¹⁶Im Folgenden gibt es teilweise Überschneidungen zu den Kap. 9–12, die bei bloßem Verweis hier notwendige Kontexte zerreißen würden.

und „Tories“. Die Namen waren anfangs als Schimpfworte gemeint. „Whigs“ sind eine Abkürzung für das schottisch-gaelische „*whiggamores*“, das „Viehtreiber“ bedeutet. „Tories“ meinte ursprünglich irische, papistische Wegelagerer. Also Viehdiebe gegen Wegelagerer. Die gemeinten Gruppierungen haben diese unfreundlichen Begriffe gerne angenommen. Vermutlich, weil sie ihre kollektive Identität stützten, polarisierten und sie damit unterscheidbar machten.

Die angenommenen Etiketten „Whigs“ und „Tories“ blieben 150 Jahre im Gebrauch wie Quasi-Parteinamen, ohne dass man genau wusste, wer denn nun dazugehörte und welches im Einzelnen die trennenden Themen waren. Am ehesten wird man die beiden Formationen als lose Ideenströmungen charakterisieren können, mit partiellen parlamentarischen Vernetzungen.

Die Ideenströmungen waren vage, selektiv und nicht programmfähig. Dennoch enthielten sie Kernelemente, die es später möglich machten, große und grobe Kontinuitätslinien zu der Konservativen bzw. Liberalen Partei des 19. Jahrhunderts zu ziehen. Letztlich ging es um die Differenz zwischen dem Konservativ-Bewahrenden und dem Progressiv-Fortschrittlichen, wobei selbst Großthemen wechselten.

Einen qualitativen Sprung machte die britische Entwicklung seit den 1780er Jahren. Der Sturz einer Regierung durch den Monarchen gelang zum letzten Mal 1783 – seither kann man, so jedenfalls Karl Loewenstein, von Parlamentarischer Regierung sprechen. Dabei werden die wesentlichen Machtfragen zwischen Premier und Parlament entschieden, unter Einbeziehung der Wählerschaft.

König Georg III. sprengte 1783 so etwas wie eine „große Koalition“, das Regierungsbündnis zwischen dem Tory Lord North und dem Whig Charles James Fox. Eine Reihe von Streitfragen, unter denen die Politik gegenüber den nordamerikanischen Kolonien die wichtigste war, ließen nun wirklich das entstehen, was Burke 1770 „*parties based on principles*“ genannt hatte. Die Jahre bis 1795 waren durch den Gegensatz zwischen Premier Pitt (Tory) und dem oppositionellen Fox (Whig) bestimmt. Deren Politisierung und Polarisierung schufen Gefolgschaften und ein Feld gespaltenen Öffentlichkeit.

Gleichzeitig kam es zu einem bisher nicht bekannten Organisationsschub, aufseiten der „Outs“ natürlich, der Whig-Opposition. Es bildeten sich Clubs mit Abgeordneten, aber auch Nicht-Parlamentariern. In London wurde ein Hauptquartier eingerichtet, ein zentraler Parteifonds geschaffen. In Ansätzen entstand eine übergreifende Parteipropaganda (z. B. Versand von Parteipamphleten). Das erforderte politische Unternehmer, die solche Initiativen ergreifen. Blair Adam war ein solcher Mann, der erste Partei- bzw. Wahlkampfmanager Englands, der 1790 für die Whigs einen höchst agilen, ganz neuartigen Wahlkampf führte, auch wenn er – kein Wunder im alten, korrupten System – verlor.

Der Kampf zweier ideologisierungs- und mobilisierungsfähiger Politiker um das erste Staatsamt, wie zwischen Pitt und Fox, kann Wirkungen hervorbringen, ähnlich denen von Wahlrechtserweiterungen. Aber solche Veränderungen bleiben an Personen gebunden und werden mit deren Abgang meist hinfällig. So auch in diesem Fall. Die erste Phase kontroverser „populärer Politik“ (Andreas Wirsching) wurde nach 1795

durch den Kriegskonsens überdeckt. Die frühen Bemühungen nationaler Organisationsbildung verfielen der Regression.

Mit Pitts Tod und dem Ende des Kriegskonsens 1812 war der Weg frei zu einer „neuen ideologisch fundierten Parteibildung“ (Wirsching). Die Abgeordneten gruppieren sich nun wieder deutlicher um Regierung oder Opposition, Tories versus Whigs, aber von „Programmen“ konnte noch nicht die Rede sein. Auch organisatorisch bewegte sich die außerparlamentarische Partei auf niedrigem Niveau: Nach dem kurzen Zwischenspiel gab es – außer in Westminster und einigen anderen Einzelfällen – noch nicht einmal eine funktionierende Wahlkreisorganisation.

In den Jahren von 1828 bis 1832 änderte sich sehr viel in der britischen Politik, auch hinsichtlich der Parteien. Nach 1830 sprechen alle Indikatoren für die Existenz einer frühmodernen Partei, auf dem Weg zur modernen Partei, die sich dann im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts voll entfaltete.

In der Transformationsphase 1828–1832 wandelten sich die Tories, die Reformen des Wahlrechts ablehnten, zur „konservativen“ Partei. Die Bezeichnung „Conservatives“ wurde erstmals 1830 in der Zeitschrift *Quarterly Review* verwendet und setzte sich schnell durch.

Die Wirkung, die vom Reform Act 1832 auf den Parteibildungsprozess ausging, lässt sich – und das ist die vorherrschende Sichtweise – auf die Ausweitung des Wahlrechts zurückführen. Da am Ende aber nur 2,1 % der Bevölkerung mehr als zuvor abstimmungsberechtigt waren (insgesamt 5,9 %), ist zweifelhaft, wie viel damit wirklich zu erklären ist. Vielleicht waren hier qualitative Faktoren stärker wirksam. Diese Jahre waren von einer ganz ungewöhnlichen Polarisierung gekennzeichnet, die die Gesellschaft – mindestens bis 1834 – auf ein höheres Mobilisierungsniveau brachte.¹⁷ Wir sahen ja bereits, dass die Polarisierung durch Führer und grundlegende Themen auch unabhängig vom Stand der Wahlrechtserweiterungen Schübe im Prozess der Parteibildung hervorbringen konnten. Jetzt, gestützt durch die, wenn auch begrenzte, Wahlrechtserweiterung, begann ein Entwicklungs- und Stabilisierungsprozess der außerparlamentarischen Parteiorganisation.

Anfang der 1830er Jahre ging es um die Reformwilligkeit und um die Reformfähigkeit der englischen Gesellschaft. Eine bürgerliche sowie eine breite proletarische Öffentlichkeit suchten eine politische Beteiligung, die das aristokratisch geprägte House of Commons reformieren sollte. Die konservative Regierung Wellington hielt dagegen, und so verlor erstmals eine englische Regierung in den Parlamentswahlen von 1830 ihre Mehrheit. Aber auch mit der neuen Whig-Regierung von Lord Grey war der Reform Act nicht unter Dach und Fach: Zunächst stimmte das Parlament dagegen und musste 1831 neu gewählt werden. Mit dem deutlichen Wahlsieg der Whigs im Rücken gab es nun eine

¹⁷Die historisch einschlägige Literatur von Loewenstein, Kluxen, Ritter, Setzer u. a. im Literaturverzeichnis. Vgl. auch Literatur zu Kap. 9, 11, 12.

klare Mehrheit für die Reform (367:231). Danach war der Widerstand des Oberhauses zu überwinden – hier hieß die Drohung nicht Neuwahl, sondern Peers-Schub. Zudem setzten, vor dem Hintergrund einer schweren Wirtschaftskrise, neu entstandene Political Unions die Parlamentsakteure unter Druck.

Die organisatorische Antwort der Tories/Conservatives und der Whigs war ein Ausbau des Clubwesens. Ihre Londoner Clubs, White's und Brook's, waren zum Partei-management ungeeignet. Die Liberalen versuchten den Aufbau einer Candidates Registration Society – und scheiterten. Mehr Erfolg hatten die Konservativen, als sie 1832 den Carlton Club gründeten. Zu den Gründern gehörten mit Wellington ein Ex-PM, weitere Ex-Minister und Botschafter, der amtierende Whip sowie einige Notabeln aus dem Lande.

Der Carlton Club war in erster Linie ein „Club“ mit entsprechenden Annehmlichkeiten wie einem französischen Koch. Der Club war beitragspflichtig, die Mitgliedschaft wurde bald zu einer Prestigefrage. Seine Bedeutung war hoch, für die laufende politische Kommunikation und eine Vielzahl informeller Kontakte.

Es gab zwei unmittelbare Wirkungen des verabschiedeten Reform Act von 1832. Zum einen wurde das Abstimmungsverhalten der vielfach großbürgerlichen Abgeordneten individualistischer. Dies wirkte dem Parteibildungsprozess auf der parlamentarischen Ebene entgegen. Zum andern hatte eine kleine Vorschrift große Wirkung. Um an Wahlen teilzunehmen, bedurfte es von nun an der Registrierung. Daraufhin entstanden in den verschiedenen Wahlkreisen Constituency organisations. Sie förderten die Registrierung der eigenen Wähler und kontrollierten die Registrierung der Anhänger der Gegenpartei. Deshalb nannte man die Vereinigungen auch Registration associations bzw. societies.

Wer am effektivsten die Registrierung betrieb, würde die Wahlen gewinnen. Am besten begriff das der konservative Parteiführer Peel, der 1841 auch tatsächlich bei den Wahlen siegte und Premierminister wurde. Um landesweit erfolgreich zu sein, musste man die zentrale Koordinierung ausbauen – ein wichtiger Schritt zur Stabilisierung außerparlamentarischer Parteiorganisation. Die Liberalen verfügten seit 1836 über den Reform Club, der nun Radikale und Whigs, oder einfach „*anybody not conservative*“ ansprach. Bei den Konservativen richtete der erste nationale Agent, F.R. Bonham, im Carlton Club sein Hauptquartier ein und schuf ein Central advisory system, das die lokalen Aktivitäten nicht nur koordinierte, sondern auch (mit)finanzierte. In beiden außerparlamentarischen Parteiansätzen übten die Whips starke Kontrolle aus.

Aber – wir sind nach wie vor in der Phase frühmoderner Parteien – die Strukturen waren immer noch stark personenabhängig. Die Organisation zerfiel, als Robert Peel die von ihm maßgeblich geformten Konservativen verließ, und Bonham mit abwanderte. In beiden Parteien gewannen die Whips, die Geld und Kandidaten vermittelten, zunehmend an Bedeutung. Trotz der unverkennbaren Intensivierung der Organisationsarbeit: Die Wahlpropaganda blieb vorwiegend lokal, Kampfkandidaturen wurden noch nicht zum Regelfall, die nationalen Auseinandersetzungen konzentrierten sich unverändert auf das Parlament.

Auch ideologisch-programmatisch kamen die Parteien ein Stück voran, aber eben nur im Rahmen frühmoderner Parteien. 1834 adressierte Robert Peel das „Tamworth Manifesto“ an die Wähler seines eigenen Wahlkreises. Er hatte diese nationale Botschaft mit seinem Kabinett abgestimmt und versuchte auf diesem Wege, einige Prinzipien konservativer Politik festzuschreiben. Die Konservativen, so erklärte er, finden sich mit dem Reform Act ab, schreiben die Bewahrung der Constitution und den Kampf gegen den Radikalismus auf ihre Fahnen, halten Reformen zur Erreichung dieser Ziele aber für zulässig. Mit einer derartigen programmatischen Erklärung war Peel absoluter Vorreiter; erst 1874, im Wahlkampf zwischen Gladstone und Disraeli, gab es wieder nationale Wahlbotschaften.

Das formelle Gründungsdatum der Liberalen Partei lässt sich auf 1859 festsetzen. Als erster liberaler Premier gilt Palmerston (seit 1852). Der Kenner der Gründungsgeschichte der Liberalen, John Vincent, meint, die Partei sei in den 1860er Jahren zu einer „*community in sentiment*“ geworden. Die Partei umfasste die Anhänger der Reform von 1832 (Reformer, Whigs und Radikale) sowie die 1846 von den Konservativen abgespaltenen, sogenannten Peelites.

In dieser Phase frühmoderner Parteibildung bis 1867 wurden beide Parteien zu klar umrissenen Kollektiven. Sie waren noch ein wenig programmfaul (was die Konservativen in England bis heute geblieben sind). Insbesondere die landesweiten Registration associations unter Kontrolle der Whips und Principal Agents wurden Vorläufer der nationalen Parteimaschinerie. Die außerparlamentarische Organisationsentwicklung übernahm die Führungsrolle gegenüber den „Parties in parliament“. Dort verringerte sich sogar während der 1840/50er Jahre die Abstimmungsdisziplin der Formationen, im Vergleich zu früheren Jahrzehnten. Allerdings behielten die Whips, parlamentarische Schlüsselfiguren, den heutigen Fraktionsgeschäftsführern vergleichbar, erheblichen Einfluss auf die außerparlamentarische Organisationsentwicklung.

Bei der letzten Etappe zur modernen Partei spielten *Wahlrechtsreformen* eine entscheidende Rolle. Das gilt insbesondere für den Reform Act von 1867, der einer Million meist städtischer Bürger das Wahlrecht brachte, dem Secret Ballot Act von 1874, der mit der geheimen Stimmabgabe überhaupt erst die Voraussetzung für Kampfabstimmungen auf dem Lande schuf, sowie dem Representation of the People Act von 1884, der zu einer Wahlrechtsausweitung auf dem Land führte. Die Antwort der Parteien hieß: Ausbau der Organisation.

Auf konservativer Seite war wieder ein Duo mit hohem Organisationsbewusstsein tätig. Disraeli, der Premierminister, der die Konservativen zum Träger der Reform gemacht hatte, in der Hoffnung, die städtische Arbeiterschaft an die Konservativen zu binden. Und der von ihm ausgesuchte Sir John Gorst, heute würde man sagen: der Generalsekretär der Partei. Die Niederlage bei der ersten Wahl nach dem neuen Wahlrecht von 1867 erklärte sich Disraeli mit Organisationsmängeln, deshalb startete er eine Organisationsreform von oben.

Sein Ziel war die permanente, zentrale Organisation, gleichzeitig sollte im lokalen Bereich ständig ein Kandidat für die nächsten Unterhauswahlen parat sein. Gorst

wandelte die Registrierungsvereinigung in das Central Conservative Office um, das nun das Machtzentrum der außerparlamentarischen Partei wurde. Der Whip verlor an Einfluss, die Funds wanderten zum Central Office, dessen Steuerungsfunktion für die Wahlkreisarbeit zunahm.

Die zweite organisatorische Neuerung der Konservativen war die Union of Conservative and Constitutional Associations, ein Dachverband lokaler konservativer Organisationen. Es gab zwar jährliche Delegiertentreffen, der Demokratisierungseinfluss innerhalb der Partei war jedoch stark begrenzt. Erklärtes Ziel der Union war nicht die Diskussion konservativer Prinzipien oder Inhalte, sondern die möglichst effiziente Verbreitung der Parteiziele. Ohnehin darf der Einfluss der Union nicht überbewertet werden, die Führungsrolle des Central Office blieb bis zum Tode Disraelis unangefochten.

Mit diesen organisatorischen Verbesserungen gewannen die Konservativen die Unterhauswahl von 1874, Disraeli wurde erneut Premierminister. Allerdings nur für sechs Jahre, weil in der Zwischenzeit die Liberalen im Wettlauf der Organisationen die Nase vorn hatten. Die Erneuerung kam von der mittleren Ebene, wo Agenten und „Wirepullers“ („Strippenzieher“) eine zugleich demokratische und effektive Organisation aufbauten: den Caucus.

Aus dieser innerparteilichen Basisbewegung ging 1877 der Zusammenschluss der Constituency organisations hervor, der entscheidende Schritt zur nationalen Parteiorganisation bei den Liberalen. Erstmals wurde die demokratisch-repräsentative Struktur in einer landesweiten Organisation realisiert. Mitglieder- und Delegiertenversammlung, Parteiausschuss (*general committee*), Vorstand (*executive committee*) und Sekretariat. Daneben gab es auf nationaler Ebene noch die Liberal Central association, die alte Whip-Organisation, die jedoch nie den Einfluss des Conservative Central Office erreichen konnte.

Die Konservativen, wie meist Demokratieskeptiker und Machtpragmatiker, verspotteten Chamberlains Innovation als „Joe’s Caucus“ und passten sich gleichzeitig ein Stück weit an diese Wahlmaschine an. Die eigentliche Neuerung bestand darin, dass mithilfe des Caucus eine landesweite Agitation möglich wurde. Jetzt erst ließ sich von einer zielgerichteten Mobilisierung der Wähler sprechen. Die Parteien begannen, kampagnenfähig zu werden.

Leistungszuwachs bedeutet, wie oft, Machtgewinn. Der Caucus beeinflusste die Öffentlichkeit und war in der Lage, abweichende Abgeordnete zu disziplinieren. Von außen und unten bauten sich so längerfristig im Parlament Fraktionsdisziplin, und – sehr spät – formelle Fraktionsorganisationen auf.

Die Organisation beider Parteien stand am Ende der 1880er Jahre auf zwei Säulen: einem Parteisekretariat (Liberal Central Association und Conservative Central) und einer Vereinigung der lokalen Organisationen (Federation und Union). Bei den Liberalen dominierte die an die Basis angebundene Organisation, bei den Konservativen das Parteisekretariat. Gleichwohl waren beide Maschinerien Instrumente der Parteiführungen, die den Weg zur Kampagnenpolitik freimachten.

Auch ideologisch-programmatisch modernisierten sich die Parteien. Gladstone gilt als Erfinder des Themenwahlkampfes (1868). 1880 wurde erstmals ein Angriffswahlkampf geführt. Auf konservativer Seite definierte Disraeli 1872 Prinzipien seiner Partei, bei Grundsatzreden in London und Manchester. Insgesamt wurde die Parteipolitik deutlich inhaltlicher, aber gerade für die beiden bürgerlichen Parteien Englands darf man sich dabei noch nicht zu viel Programmverbindlichkeit vorstellen. Prinzipien, Resolutionen, Erklärungen standen im Vordergrund.

Das erste offizielle Parteiprogramm gaben sich die Liberalen auf der Parteikonferenz von Newcastle im Jahre 1891. Im Grunde war dieses „Programm“ aber nichts anderes als eine Ansammlung von teilweise widersprüchlichen Einzelresolutionen. Es scheiterte in der Regierungspraxis und wurde 1896 wieder aufgehoben. Es war nicht nur das erste, sondern auch das letzte Programm der Liberalen.

Fasst man zusammen, zeigen sich Muster. Die britischen Parteien entwickelten sich schrittweise, in einem Prozess von 200 Jahren. Von der Faktion über Ideenströmung und Parlamentsgruppierung bis zur außerparlamentarischen Parteiorganisation. Institutionelle Veränderungen haben die Parteientwicklung mehr als anderes vorangebracht: das parlamentarische Regieren seit 1783, mit der herausgehobenen und nun vom Parlament abhängigen Rolle des Premierministers, sowie die Wahlrechtsveränderungen im 19. Jahrhundert.

Die Polarisierungen um große Themen sowie große (Premierminister-)Kandidaten führten zu Formierungsschüben, aber ohne Stabilität. Erst wenn die Regierung vom Parlament und das Parlament von einer zahlreichen Wählerschaft in kompetitiven Wahlen abhängig werden, existieren die Voraussetzungen für dauerhafte Parteibildung. Parteien wurden in England nicht „von unten“, sondern von Regierungs-, Parlaments- und Wahlfunktionen her gedacht. Typologisch standen sie zwischen dem amerikanischen Typ von Wählerpartei und der auf dem Kontinent sich entwickelnden Mitgliederpartei. Führer- und Wahlkampfzentrierung sahen sie näher bei der amerikanischen Ausprägung, die zusätzliche Parlamentszentrierung war ein britisches Spezifikum.

Das pragmatisch-reaktive Muster war dominant. Die Briten taten gerade so viel, wie die Veränderungen in den Rahmenbedingungen von denen erforderten, die auf der Höhe der Entwicklung, der Konkurrenz und des Erfolgs bleiben wollten. Der langgestreckte Entwicklungsprozess verdeutlicht in besonderer Weise, worauf das situative Lernen reagierte: Dauerhafte Reaktionen entsprachen dauerhaften, institutionellen Umweltveränderungen. Vorauseilende Parteitheorie (Burke) und Praxis (USA) waren in diesem Prozess anpassender Nacherfindung ohne Bedeutung. Demokratie, selbstverständlich, kein Eigenwert.

Modernisierung in Frankreich: die Anti-Parteien-Erbenschaft

Frankreich, das große Laboratorium politischer Moderne in Europa, hätte wirklich alle Chancen gehabt, zum Erfinder politischer Parteien zu werden. Die Jahre der Französischen Revolution nach 1789 waren auch die, in denen man in Amerika zur Tat moderner Parteigründung schritt. Man hatte ein Parlament in Paris, das für europäische

Verhältnisse mit Abstand inklusivste Wahlrecht, man wollte Volkssouveränität und das gesellschaftliche Modernisierungsniveau lag hinter dem amerikanischen keineswegs zurück, die Öffentlichkeit war weit entwickelt. Und doch dauerte es in Frankreich bis 1901, ehe die erste Partei gegründet wurde, und bis 1910, ehe Parlamentsparteien, also Fraktionen, in der französischen Nationalversammlung zugelassen wurden. Warum diese Verspätung? Prüft man drei Faktoren aus dem Erklärungsrepertoire, lässt sich direkt der – vergleichend gesehen – Hauptpunkt extremer Verspätung französischer Parteientwicklung ansteuern.

Akteure/Leistungen/Macht

Frankreich kannte vor 1789 keine Vorformen moderner Parteien. Am Anfang stand die scheinbar nachholende Entwicklung: Klubs entwickelten sich aus Zusammenschlüssen von Abgeordneten. Anfangs aus – überwiegend bürgerlichen – Delegierten der Generalstände. Sie wurden zunächst regional, dann zunehmend ideologisch rekrutiert. Zuerst agierten sie stark zugeschnitten auf die Themen und Aufgaben des Parlaments. Die Öffnung erfolgte bei den Jakobinern in zwei Schritten. Zunächst zu nicht-parlamentarischen Mitgliedern in nicht-öffentlichen Sitzungen. Seit 1792 dann in öffentlichen Sitzungen. Erst dienten sie der Vorberatung, aber ohne imperatives Mandat. Später kam es zur Zunahme an Kontrolle der Abgeordneten.

Nicht Debattengesellschaften, nicht Parlamentsfraktionen, nicht Parteien – was waren sie dann? Es waren funktional unspezifische Bewegungsorganisationen, mit sich überlappenden Funktionen von Verein, Fraktion, Wahlpartei und Debattengesellschaft. Sie konnten multifunktionale Vereinigungen sein, weil die institutionelle Struktur noch nicht hinreichend ausdifferenziert war. Wo alles darauf ankam, eine schon bestehende *volonté générale* zum Ausdruck und zur Geltung zu bringen – durch Wahl, Parlament und Regierung –, waren die spezifischen Leistungsangebote von Parteien noch nicht gefragt. Im Grunde waren Wahl und Regierung als teilautonome Institutionen noch nicht voll ausdifferenziert, sondern abhängig von der Primärinstitution Parlament. Und die sollte durch den vorgegebenen Volkswillen determiniert sein.

Beteiligung an Wahlen war eine kurzfristige Nebenbeschäftigung. Die Koordinierung einer Parlamentsmehrheit geschah nicht primär im und durch den Klub. Es gab keine direkte Anbindung an die Regierung – außer später beim Wohlfahrtsausschuss, vor allem durch die Personalunion von Robespierre. Klubs widmeten sich dem Diskurs der großen öffentlichen Themen der Revolution, verbunden mit einem ideologischen Diskurs allgemeiner Orientierung im revolutionären Prozess.

Klubs vertraten einen Wahrheits- und Alleinvertretungsanspruch, wie die Geschichte der Abspaltungen, Ausschlüsse und Säuberungen zeigt. Jedenfalls waren sie keine Vorläufer einer legitimen Konkurrenz. Dabei hatte die formale Organisationsstruktur einige moderne und auch parteirelevante Merkmale: formale Mitgliedschaft, Beitragszahlung, regelmäßige Versammlungen, landesweite Organisation, programmatische Leitsätze.

Im Grunde sollten die Klubs dem Volkswillen auf die Sprünge helfen. Abgeordnete machten ja die Erfahrung, dass die *volonté générale* sich in der parlamentarischen

Debatte nicht spontan und eindeutig herausbildete. Klubs folgten der Notwendigkeit von Vorstrukturierung, die in der Nationalversammlung wegen des Verbots von Fraktionsbildung nicht möglich war.

Im Ganzen also ein Fehlstart der Parteibildung und ein fortwirkendes Negativerbe, auch mit Hinweis auf die revolutionären Klubs, die ein Jahrhundert lang als Gefährdung der Einheit von Nation und Staat beschworen werden konnten. Dies war eine zusätzliche Diskreditierung des „organisierten Konflikts“ bzw. Parteiprinzips im 19. Jahrhundert. Sie konnte immer mit unerfreulichen Erscheinungen der Klubs in Verbindung gebracht werden, ohne dass es sich dabei um Parteien gehandelt hätte.

Vorstellungen

Hinderlich war eine eigentümliche, französische Denkwelt: die „mystische Vereinigung“ der Nation mit ihren Repräsentanten, „die französische Religion der Einheit“ (Marcel Gauchet). Schafft der Kampf gegen die einheitliche, ungeteilte Staatsgewalt des Absolutismus auch in der Gegenbewegung einen nationsbezogenen und demokratischen Absolutismus? Die uneingeschränkte Volkssouveränität gegen die ungeteilte Fürstensouveränität? Der eine und ungeteilte Volkswille („Wir sind das Volk“) gegen das Aufgehen des Staates im Monarchen („L'etat c'est moi“)? Das Volk ohne die intermediären Gewalten der Parteien wie der Staat ohne die intermediären Gewalten der Stände? Die Prägungen des Kritikers durch das Kritisierte – so wie die Leninsche Partei durch den russischen Geheimdienst, die deutsche Sozialdemokratie durch die Staatsbürokratie des Kaiserreichs.

Rousseau war Ausdruck und Faktor des französischen Willens zur Einheit. Es gab eine große Verehrung Rousseaus bei weitgehender Unkenntnis seiner politischen Schriften. „Der revolutionäre Kult Rousseaus ist direkt aus dem ganz und gar unpolitischen, vorrevolutionären Rousseau-Kult hervorgegangen.“¹⁸ Sein *Contrat social* spielte in Verbreitung und Rezeption keine wichtige Rolle. Der Geist Rousseaus war wichtiger als seine politischen Schriften, vor allem die Rhetorik der moralischen Erneuerung.

Große Teile der Praxis der Französischen Revolution standen im Gegensatz zur Theorie Rousseaus. Revolution war aus seiner Sicht eher ein Unheil, er hatte keinerlei Anleitung dazu. Rousseau betonte die Unmöglichkeit von Republik bzw. Demokratie im Großstaat (wie zum Beispiel im Frankreich zu seiner Zeit.). Repräsentation und Gewaltenteilung lehnte er ab. Gegen den revolutionären Optimismus stand sein geschichtsphilosophischer Pessimismus. Die Identifizierung der *volonté générale* mit Mehrheitswillen entsprach nicht seiner ausdrücklichen und betonten Ansicht. All diese Abweichungen gelten nicht für sein Anti-Parteien-Prinzip. Hier bestand Übereinstimmung von Rousseau mit Zeitgenossen und mit Revolutionären.

¹⁸Fetscher 1993, S. 274. Die folgenden Ausführungen sind Fetscher entlehnt.

Auffällig für Frankreich ist das völlige Fehlen einer positiven Parteitheorie im 18. und 19. Jahrhundert. Auch bei Sieyès zum Beispiel findet sich eine anti-parteiliche Repräsentations- und Wahltheorie, die keinen Raum für positives Parteidenken lässt.

In der politischen Semantik Frankreichs war „Partei“ ein Vorwurf der Spaltung und des Verrats am Volk. Es gab keine Unterscheidung zwischen „faction“ und „parti“. Partei war immer ein Schimpfwort, eine Verdächtigung, ein Angriff auf den politischen Gegner.

Auch wenn viele Abgeordnete im Parlament begannen, sich richtungspolitisch zu vernetzen – Parteien und Fraktionen blieben Einrichtungen, in deren Verurteilung sich alle einig waren. Wäre – wie in den USA – auch in Frankreich eine „Partei wider Willen“ möglich gewesen? Dass es dazu nicht kam, lag an den anderen Rahmenbedingungen, insbesondere den institutionellen Faktoren.

Kontext

Die relevanten Institutionen sind geprägt durch Vorstellungen und sie strukturieren Interessen.

Regierungssystem. Das Fehlen eines vom repräsentativen Regieren her entwickelten politischen Systems wirkte sich auch bei der Parteibildung aus. Regieren war keine eigenständige Aufgabe. Die Suche nach Unterstützung für Regierungshandeln, in USA und Großbritannien ein Auslöser für Parteibildungsprozesse, kam so noch nicht einmal als Problem in den Blick.

Ob die Verfassung vom repräsentativen Prinzip her gedacht war, wie die erste, von Sieyès bestimmte Verfassung aus dem Jahre 1791, oder ob sie vom plebiszitären Prinzip her aufgebaut war, wie die nie in Kraft getretene, im Geiste Rousseaus entworfene Verfassung von 1793 – nach den französischen Verfassungsvorstellungen war der einzelne Abgeordnete Vertreter seiner Wähler und der Nation. Er vertrat ein fiktives Gesamtinteresse, nicht ein organisatorisch verfestigtes Partikularinteresse. Dass aus der Konkurrenz von Partikularinteressen, die um die Macht im Staate kämpfen, das Gesamtinteresse bzw. Gemeinwohl hervorgeht – diese Vorstellung Burkes war den Franzosen völlig fremd. Parteien waren nicht Gegenstand reflektierter Erfahrung oder von Zweckmäßigkeitsüberlegungen, sondern eines Legitimitätsdenkens, das Parteien prinzipiell verwarf.

Das Parlament verstand man als eine Versammlung von Volksvertretern, die den Volkswillen auszudrücken und durch Debatte weiter zu klären hatten. Die parlamentarische Versammlung selbst sollte die Richtung festlegen (Versammlungsparlamentarismus), nicht die Regierung unterstützen oder durch Opposition bekämpfen. Die Legislative war der Exekutive prinzipiell übergeordnet, und: Der einheitliche Volkswille verlangte nach einer, nicht nach zwei Kammern. Der Staat insgesamt wurde von der Vorstellung einer vorgegebenen, durch öffentliche Debatte zu findenden *volonté générale* bestimmt. Parlamentsparteien, das heißt Fraktionen, wurden zur Strukturierung von Regierung/Parlaments-Beziehungen nicht gebraucht.

Politische Kultur. Rudolf von Albertini, der eine exzellente Aufarbeitung der französischen Parteienentwicklung vorlegte, hat auch wichtige Erklärungsbeiträge für diesen

französischen Sonderweg geliefert.¹⁹ Die Langlebigkeit von Grundeinstellungen, verfestigt in einer spezifisch französischen Politischen Kultur, stand einer Parteibildung entgegen: „Die Provinz rebellierte gegen Paris und den zentralistisch-bürokratischen Regierungsapparat. Die gesellschaftlich-politische Demokratisierung wirkt sich nicht in modernen Massenparteien aus, sondern im Versuch, die lokale oder regionale Selbständigkeit zu erhalten und in der Form eines Wahlsystems, das den Abgeordneten an seinen Wahlkreis bindet und ihn als Delegierten seiner Wähler verpflichtet. Die Anteilnahme am politischen Geschehen ist nicht zu leugnen; es bleiben aber Mißtrauen und Widerstand gegen von Paris aus geleitete nationale Organisationen bestehen. Die Abgrenzung, die sich im Ancien Régime herausgebildet hat, lebt weiter in der Demokratie; die distanzierte Haltung gegenüber Staat und Regierung richtet sich selbst gegen die eigene Partei. Der Bürger in der Provinz ist bereit, den Logen, der Ligue des Droits de l'Homme, der Ligue de l'Enseignement u. a. beizutreten, weil sich diese mehr im gesellschaftlichen Bereich bewegen (...) nicht aber einer straff geführten nationalen Partei, die direkt oder indirekt mit dem staatlichen Machtapparat verbunden wäre (...) Kollektive Aktionen im Bereich der Politik erfolgen nur spontan – als Aufruhr gegen die Staatsgewalt oder auch als ‚défense républicaine‘ im Sinne einer Abwehrhaltung gegen die ‚Reaktion‘ – können aber nur schwer organisiert oder in der Massenpartei gewissermaßen institutionalisiert werden.“

So kommt es zur Verwerfung des Intermediären: „Der Abgeordnete soll zwar ständig kontrolliert und überwacht werden, vom Wähler jedoch und nicht von anonymen Parteigremien. (...) Die Ablehnung der ‚corps intermédiaires‘ hält sich bis zum Ende der Dritten Republik. (...) der Parteibegriff bleibt auch im 19. und 20. Jahrhundert (...) wesentlich negativ bestimmt. Man geht im Grunde weiterhin von der ‚volonté générale‘ und einem postulierten Allgemeininteresse aus, das vorgegeben erscheint und sich nicht erst (...) durch Konfrontation und Integration bestimmter Interessen im parlamentarischen Raum herauskristallisiert. Das Parlament repräsentiert seit 1789 die Nation und ihre ‚volonté générale‘. Der Abgeordnete vertritt die Nation als Ganzes (...) Organisierte Parteien, Fraktionsdisziplin und damit die Verlegung der politischen Entscheidung in außerparlamentarische Gremien sind damit unvereinbar und müssen als Verfälschung der ‚volonté générale‘ verstanden werden.“

Wahlrecht. Die egalisierende Tendenz war stark in Frankreich, aber Wahl blieb immer verbunden mit der Suche nach dem einheitlichen und unteilbaren Volkswillen. Dazu war das allgemeine Wahlrecht lange Zeit kein stabiler Bezugspunkt, sondern ein zentrales Kampfbjekt zwischen Kräften der Bewegung und des Staates – es galt als Angriff auf bzw. Bedrohung der etablierten Ordnung und des Staates.

Weder die im europäischen Vergleich relativ frühe Einführung des gleichen, direkten und geheimen Wahlrechts in der Zweiten Republik, noch die Tatsache, dass die Dritte

¹⁹Vergleiche, auch für folgende Zitate, Albertini 1961.

Republik seit 1871 der erste parlamentarische Großstaat mit allgemeinem Männerwahlrecht war, haben hinreichenden Druck auf die Entstehung von Parteien ausüben können. Frankreich blieb unter den westlichen Demokratien der Sonderfall, in dem die institutionelle Standarderklärung der Parteigenese nicht griff. Es lassen sich dafür nur Faktoren der Legitimitätsvorstellungen und der spezifischen Politischen Kultur finden.

In der ersten Wahl von 1789 spielten die schon zuvor bestehenden Logen, Sociétés de pensée oder Lesegesellschaften bei der Kandidatenaufstellung und der Abfassung der Beschwerdebriefe eine Rolle und auch in der Wahl von 1792 war nur in einer geringeren Zahl von Wahlkreisen die Differenz zwischen (gemäßigten) Feuillants und (radikalen) Jakobinern von Bedeutung. Die Franzosen verstanden Wahlen nicht als Entscheidungen über Alternativen, sondern als Ausdruck eines möglichst einheitlichen Volkswillens. Wer unzufrieden war, blieb zu Hause.

Staatliche Repression. Am Schluss kam noch die staatliche Unterdrückung der freiwilligen Assoziationen hinzu. Es gab in Frankreich die aktive Bekämpfung des politischen Vereinigungswesens durch Gesetzgebung des Staates und polizeiliche Repression.

Kognitiv und real, kulturell und institutionell hatten sich die Franzosen den Weg zur Parteibildung verbaut. Weder auf der Ebene von Regierung/Parlament noch auf der von Aktiven haben sich Interessen an der Parteiform herausgebildet. Regierung, Parlament und Wahl bzw. Wahlrecht waren ideologisch überladen, sodass sie aus sich heraus nicht die Formierungsprozesse von Parteien freisetzen konnten, die sich bei pragmatischer Orientierung einstellen. Statt Prämien für Parteiunternehmer bot das System Prämien für Bewegungs- oder Staatshandeln.

Deutschland: die Helden der Organisation

Die Parteibildung hatte sich bei den Amerikanern schon ganz, bei den Engländern halb und bei den französischen Nachbarn noch gar nicht durchgesetzt, als sie in Deutschland auf die Tagesordnung kam. Die Blickrichtung ging meist – soweit überhaupt über die Grenzen der Kleinstaaterei gesehen wurde – auf Europa.²⁰

Die Theorie war weiter als die Praxis. In dem von Rotteck und Welcker herausgegebenen, das liberale und demokratische Bewusstsein der Zeit auf den Punkt bringenden „Staatslexikon“ herrschte schon bemerkenswerte Klarheit. Zwar gab es in der ersten Auflage, die seit 1834 erschien, kein Stichwort „Parteien“. Dafür arbeitete das Stichwort „Faktion“ die Unterschiede zu Parteien heraus, und das Supplement der 2. Auflage umfasste dann auch einen Artikel über Parteien.

Partei als staatsorientierte Interessenvertretung, entweder von Sonder- bzw. Privilegieninteressen oder von allgemeinen, universalisierbaren Interessen – das war doch eine Grundlage, mit der die praktische Arbeit beginnen konnte. „Jede Partei will den Staat

²⁰Nur die Liberalen in der Paulskirche hatten verfassungspolitisch auch einen Blick auf die USA, Parteien gehörten nicht zu den positiven Anregungen (wie Verfassung, Föderalismus), von Wahlkämpfen wurden v. a. die „Auswüchse“ gesehen. Vgl. Franz 1958.

in ihrem Interesse organisieren, jede Partei, zur Herrschaft gelangt, gibt der Gesellschaft eine Form, die ihren Interessen am entsprechendsten ist.“²¹ Als Unterschied zwischen Faktion und Partei galten: geringe Zahl der Beteiligten, das Verwerfliche einseitig-egoistischer Zwecke, die tendenzielle Gewaltsamkeit.²²

Die Parteientheorie wurde besonders durch die demokratische Linke vorangebracht (Ruge, Rosenkranz). Diese Jung-Hegelianer standen allerdings im Schatten der den Parteigedanken abweisenden Staatstheorie Hegels.

Die politische Sprache des deutschen Vormärz war in diesen Bereichen, mangels eigener Erfahrung, noch recht diffus. „Faktionen“ konnten sich mangels eines freien Parlaments und einer beeinflussbaren Regierung nicht, wie zum Beispiel in England, entfalten, sie waren auch kein zentraler Begriff, nicht einmal ein schnell zur Verfügung stehendes Schimpfwort. „Bewegung“ wurde noch nicht scharf von Partei unterschieden und auch noch nicht als Formprinzip gefasst. „Bewegungspartei“ war deshalb eine Bezeichnung für die Anhänger des Fortschritts, im Gegensatz zu denen der „Ordnungspartei“.

Partei selbst meinte vor allem Ideenströmung bzw. „Gesinnungsgemeinschaft“. Die Akteursdimensionen waren nicht entfaltet. An Organisation dachte man nicht, wenn man von Partei sprach. Es gab eine verbreitete Abneigung, sich selbst als „Partei“ zu bezeichnen, am wenigsten bei den demokratischen Kräften. Der Parteibegriff war noch nicht negativ deformiert, eher offen für Bedeutungen und Bewertungen, die ihm im Weiteren zuwachsen mussten. In der Paulskirche schrieben einige über ihr Statut den Begriff der „Partei“. Der semantische Sortierungsprozess war noch nicht abgeschlossen.

Die erste deutsche Partei wurde am 6. Juni 1861 gegründet: die „Deutsche Fortschrittspartei“, Repräsentant des gemäßigten bürgerlichen Linksliberalismus. Lassalles „Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein“ von 1863 entstand in direkter Frontstellung zur liberalen Partei und als Kampforganisation für das allgemeine, gleiche Männerwahlrecht, von dem Lassalle politisch den Durchbruch der Arbeiterklasse bei der Richtungsbestimmung des Staates erwartete. Bei der ersten Reichstagswahl 1871 gab es 11 Parteien mit Mandatsanteilen.

Die Parteibildung in den 1860er Jahren ist nicht zu verstehen ohne 1848/49. Wenn damals Zeit gewesen wäre, hätten sich auch hier, aus dem Parlament heraus, Parteien gebildet. Die politischen Grundströmungen waren 1848/49 schon präsent: das demokratische und das liberale Bürgertum, der politische Katholizismus, der Konservatismus und die Arbeiterbewegung. Auf der Ebene des Parlaments (als Fraktionen) und/oder als außerparlamentarische Vereine organisiert, waren die Voraussetzungen geschaffen.

²¹Abt 1848, S. 228.

²²R. 1837, S. 362 ff.

Ohne die staatliche Unterdrückung von Organisation und Öffentlichkeit in der Reaktionszeit seit 1849/50, bei Fortführung eines freien Parlamentarismus und bei Gelegenheit von ein oder zwei überregionalen Wahlgängen hätte man bereits im Deutschland der 1850er Jahre ein voll ausgebildetes Parteiensystem gehabt. So mussten in der Zeit der Neuen Ära seit 1859 auch organisationspolitisch wieder Anknüpfungen an die kurze revolutionäre Phase gesucht werden. Die ersten freien Wahlen, für die Paulskirchen-Versammlung im Frühjahr 1848, kamen zu plötzlich, als dass bei dieser Gelegenheit Parteibildung möglich gewesen wäre.

Die Zeit des Vormärz war bestimmt durch staatliche Repression politischer Öffentlichkeit und insbesondere politischer Organisationsbildung, dies gilt auch für die im deutschen Frühparlamentarismus verhinderte Fraktionsbildung. Die Wahlen im April/Mai 1848 waren, trotz eines für diese Zeit weitgehend demokratisierten Wahlrechts, durch die Bedingungen lokaler Honoratiorendemokratie bestimmt. Gewählt wurden Persönlichkeiten aufgrund ihres Ansehens, eben lokale Honoratioren.

Die aus dem Boden sprießenden politischen Vereine strukturierten die Wahlen nicht und sie waren auch nicht der Ausgangspunkt von Parteibildung. Den Impuls für Parteigründungen lieferten eher die bald entstehenden Fraktionen des Paulskirchen-Parlaments, die meist „Klubs“, verschiedentlich selbst „Parteien“ genannt wurden. Sie waren es, die die Vereine in Dienst nahmen bzw. zwangen, sich den entsprechenden, richtungspolitisch definierten Fraktionen zuzuwenden.

Am ausgeprägtesten war die Verbindung bei der vereinigten Linken. Der „Centralmärzverein“, gegründet am 23. November 1848, war als Dachverband aller demokratischen Vereine der Zusammenschluss von Fraktion und Verein, von parlamentarischer und rudimentärer außerparlamentarischer Parteiorganisation. Damit zeigte er zum ersten Mal in Deutschland Merkmale einer modernen Partei. Er war von Abgeordneten bestimmt.

Die politisch diskutierenden Vereine dagegen konnten nicht so schnell umschalten auf den Charakter einer Kampforganisation, einem genuinen Merkmal von Parteien, das bei den Fraktionen der Paulskirche schon viel klarer ausgeprägt war. Der Centralmärzverein blieb in erster Linie doch noch Verein, er brachte es nicht bis zur Kampfgemeinschaft. Weder zu politischen Aktionen noch zu Wahlkämpfen, zu denen er angesichts der ergebnislosen Auflösung des Paulskirchen-Parlaments 1849 und der Rückkehr von Repression und Reaktion allerdings auch keine Gelegenheit mehr erhielt.

Resümiert man die deutsche Entwicklung, sieht man einen Theorievorlauf insbesondere auf der demokratischen Linken, ohne dass die Praxis dadurch oder gar durch das amerikanische Vorbild bestimmt gewesen wäre. Eine Führungsrolle übernahmen 1848 wie 1861 Abgeordnete. Fraktion und Verein waren konkurrierende Ansätze, aber Fraktionen waren schneller und näher dran an spezifischen Parteizwecken. Die frühen Versuche von 1848/49 wurden gestützt durch das fast allgemeine Männerwahlrecht von 1848, die Parteibildungen der 1860er Jahre fanden auf dem Hintergrund kontroverser Wahlrechtsdebatten statt. Das allgemeine, ungleiche Dreiklassenwahlrecht in Preußen war Anreiz genug – der sofortige Erfolg bestätigte dies.

Auch in Deutschland ist der Ketteneffekt erkennbar: Partei erzeugt Partei. Wenn eine Partei, dann auch bald mehrere Parteien. Der rasche Aufstieg und die Wahlerfolge der Fortschrittspartei schufen Anreize für andere Akteure. Mit den beiden Arbeiterparteien, der Lassalleaner, einer strategischen Kopfgeburt, und der Eisenacher, die sich aus Arbeiterbildungsvereinen heraus bildeten, liefert Deutschland auch signifikante Beispiele für die externe Parteigründung: von außen und unten.

Die deutsche Innovation lag in der Massenmitgliederpartei, die sich auf die Vereinigung von Lassalleanern und Eisenachern 1875 in Gotha datieren lässt. Charakteristisch war die starke Orientierung an einer großen Zahl auch zwischen den Wahlen aktiver Mitglieder. Zwar war die zentralistisch-bürokratische Struktur noch weit von anspruchsvolleren Kriterien innerparteilicher Demokratie entfernt, aber Mitglieder und Aktive hatten die Chance, über Parteitage die Richtung der Partei zu bestimmen. Auch die kontinuierliche Programmdebatte zeigte die Partei als Willensbildungsakteur.

16.4 Zur Erklärung der Genese politischer Parteien

Versucht man, die Entstehung moderner Parteien zu erklären, treten, neben dem Akteur selbst, zwei entscheidende Faktoren hervor: Kontext und Vorstellungen. Erst danach lohnt es, einige Ursachen-Vorschläge zu prüfen, von denen sich zeigt, dass sie keinen oder nur einen sehr begrenzten Einfluss haben. Schließlich wird der Gesamtprozess in den Blick genommen, weil die Unterschiedlichkeit der Entstehung moderner Parteien einige Fragen aufwirft: in den USA nach 1790/1828, in Großbritannien nach 1832/1867, in Deutschland nach 1848/1861, in Frankreich nach 1903. Lernten die Länder so langsam voneinander oder lernten sie gar nicht voneinander?

Partei ist eine paradoxe Erfindung. Die amerikanischen Politiker, die die ersten modernen Parteistrukturen in die Welt setzten, waren prinzipielle Gegner von Parteien und Parteienwettbewerb im Staat. Aber Parteien sind gleichzeitig eine Erfindung strategischen Handelns. Die Idee lag schon lange vor, es musste durchschlagende Vorteile geben, sie in die Tat umzusetzen.

Akteur

In Anlehnung an Duverger lässt sich zwischen interner und externer Parteibildung unterscheiden. Die interne Parteibildung sieht die Initiative bei Abgeordneten und Regierungsleuten, die externe bei außerparlamentarischen Aktivisten und Bewegungsakteuren. Überraschenderweise, weil man doch gewohnt ist, Parteien von der Gesellschaft her zu denken, ging die praktische Erfindung der Partei in den USA von Regierenden und Parlamentariern aus.

Regierungsleute und Abgeordnete sind Nicht-Parlamentariern an Ressourcen überlegen und auf ihnen lastet der Druck, Unterstützung zu gewinnen, vor allem bei erweiterter Wählerschaft. Erfahrung, Know-how, Medienzugänge verschaffen ihnen Vorteile. Verantwortung für effizientes Regieren tragen nur sie.

Dass es Konsequenzen hat, von wo die Parteibildung ausgeht, zeigt der amerikanische Fall. Die Formierungsphase der 1790er Jahre ging auf interne Parteibildung zurück. Begrenzung außerparlamentarischer Parteiorganisation und externer Einflussnahme gehörten dazu. Es entwickelte sich ein elitärer Stil von Parteipolitik, bei dem die Interessen von Abgeordneten und Ministern dominierten. Die Entfaltungsphase seit den späten 1820er Jahren war durch externe Parteibildung charakterisiert: Interessen externer Aktiver an demokratischer Patronage und Einflussnahme (z. B. bei der Präsidentennominierung) gingen auf Kosten der Abgeordneten.

Bei externer Parteibildung kommen die Akteure häufig aus vormobilisierten Gruppierungen, damals Vereinigungen und Sozialen Bewegungen. Bewegungsakteure haben die Parteiform nicht erfunden. Sie konnten und mussten nach Erfindung der Parteiform entscheiden, ob sie diese für Bewegungszwecke adaptieren. Ähnliches gilt für Vereinigungen. Sie waren noch zu unspezifisch, mussten erst noch zugeschnitten werden auf die spezifischen Anforderungen des Wahl/Parlaments-Komplexes. Selbst die parteinahen englischen Clubs, ebenso wie die politischen Vereine in Deutschland von 1848/49, hatten aus sich heraus nicht den Drive zur komplexen Parteiorganisation.

Im revolutionären Frankreich nach 1789 fehlte der gouvernemental-parlamentarische Komplex, der Parteien zur Unterstützung und Mobilisierung braucht. Das allgemeine Wahlrecht von 1792 konnte in der kurzen, verbleibenden Zeit keine Wirkung aus sich heraus entfalten. Soziale Bewegung und „Straße“ dominierten, parteibildend waren sie nicht.

Vereinigungen und Bewegungen, so sieht es aus, stellten einen Umweg zu Parteien dar. Der direkte Weg führte aus Parlamenten über Wahlen und aus vor allem wahlbezogenen Wahlkreisorganisationen zur Parteibildung. In keiner der großen westlichen Länder standen Bewegungen am Beginn von Parteibildung. In Deutschland folgte die Arbeiterbewegung dem erfolgreichen Vorbild der parlamentszentrierten Fortschrittspartei. Für Großbritannien und Frankreich gilt Entsprechendes.

In Deutschland gab es einen charakteristischen Unterschied zwischen der Machteroberungsmaschine, die dem rationalen Kalkül (und dem charismatischen Interesse) Ferdinand Lassalles entsprang, auf der einen Seite, den Leuten aus der lebendigen Bewegung der Arbeiterbildungsvereine, den Eisenachern um August Bebel, auf der anderen Seite. Sie fanden erst später zur Parteiform und verbanden sie – bewegungstypisch – mit der Suche nach einer zusätzlichen Qualität, ohne die für sie Partei nur ein kaltes Machtinstrument geblieben wäre.

Kontext

Moderne Parteibildung hängt eng zusammen mit dem Vorhandensein von zwei Institutionen: Parlament und Wahl. Das ist schon ein Hinweis darauf, dass Parteien für zwei Aufgaben spezialisiert sind: die Strukturierung von Macht- und Entscheidungsprozessen in größeren Versammlungen (das heißt Parlamenten oder verfassungsgebenden Versammlungen) sowie in Parlamentswahlen.

Es gab Anreize bzw. eine Chancenstruktur, so etwas wie Parteien zu bilden, als neue Leistungen mit alten Politikformen nicht oder doch nicht mehr optimal zu erbringen waren. Strukturierung von Parlamenten, die mit der Regierung verbunden werden sollten, und Strukturierung von Wahlen, die an den Parlament/Regierungs-Konnex anzukoppeln waren, gehören zu solchen Leistungen. Im Lichte von Differenzierungstheorien erscheint es als rational, diese spezifischen Leistungen mit spezialisierten Organisationen zu erbringen.

Die Bildung solcher neuen Organisationen kann andere Motive haben, aber sie rechtfertigt und erhält sich durch ihre spezifischen Leistungen, die Strukturierung von Regierungs- und Wahlprozessen. Allerdings gibt es dabei einen typischen Unterschied: Die Parteigründung von oben, aus Regierung/Parlament, ist eher instrumentell, funktions-spezifisch, von vornherein auf die Erbringung spezifischer Leistungen zugeschnitten. Die Parteigründung von unten und außen, soweit sie aus sozialen Bewegungen hervorgeht, projiziert in die Partei zusätzliche Erwartungen. Eine solche Bewegungspartei steht im Spannungsverhältnis zwischen der Erfüllung allgemeiner Kernfunktionen und zusätzlicher, milieu- und bewegungsbezogener Zusatzerwartungen. Langfristig kommt es aber auch in diesem Fall zur „Abkopplung von Zusatzgesichtspunkten“²³. Für die Kernfunktionen sind Parteien unverzichtbar, für zusätzliche Leistungen gibt es – möglicherweise – funktionale Äquivalente oder aber es führt zum Abbau entsprechender Erwartungen.

Wenn ein Parlament schon vorhanden ist, kommt es auf den Faktor Wahlrecht an. Dies ist der wichtigste Einzelfaktor zur Erklärung von Parteibildung. Trivial, aber wahr. Eine notwendige, wenn auch nicht immer hinreichende Bedingung. Es gab kein System mit exklusivem Wahlrecht, in dem es zur Bildung von Parteien gekommen wäre. Die Beispiele USA und Großbritannien sind deutlich. Je mehr Bürger das Wahlrecht erhielten, desto dringender wurde die Notwendigkeit der Parteibildung. Daher der Vorsprung der Vereinigten Staaten. Beginnend in den 1790er, durchschlagend dann seit den späten 1820er Jahren. Durchdringung und Mobilisierung einer so großen Wählerschaft wie sie in den USA nach dem ersten Viertel des 19. Jahrhunderts entstand, bedurfte einer Organisation vom Typ Partei.

Das Präsidentsielle System der USA, das heute im Vergleich zu Westeuropa über die schwächsten Parteien verfügt, war das Ursprungsland moderner Parteien. Wie erklärt sich dieses Paradox? Es waren die polarisierten Großthemen (Verfassung, Entwicklungsmodell, Bündnisse) und die Personen-Konkurrenz zwischen zwei Präsidentschaftskandidaten, die den ersten An Schub für die originäre Parteibildung lieferten. Die Kampfkandidatur Adams vs. Jefferson im Jahre 1796 war ein weiterer wichtiger Ausgangspunkt. Wie es im Parlamentarischen System nie nur um die Zusammensetzung

²³Mayntz 1988, S. 19.

des Parlaments, sondern immer auch um den Einfluss der Parteien über die Wahl auf die Regierungsbildung geht, so ist im US-amerikanischen System die Präsidentenwahl die wesentliche, über Parteien vermittelte Schaltstelle zwischen Volks- und Regierungswille.

Anfangs suchte der institutionell schwächere, noch nicht durch Volkswahl gestützte Präsident (bzw. Hamilton für George Washington!) eine etwas stabilere Unterstützung durch den Kongress. Dafür waren die abgeordnetenzentrierten Parteien der ersten Phase ein gutes Bindemittel. Im Präsidentsystem war Koordination, nicht Integration (von Regierung und Parlament) angesagt. Dafür brauchte man keine voll entwickelten Parlamentsparteien. Fraktionen sind deshalb nicht in Amerika, sondern, unter anderen Bedingungen und viel später, in Deutschland entstanden. Die Wählerschaft war zahlreich, aber es war noch keine Massenwählerschaft.

Entscheidende Schubkraft erhielt die Parteienentwicklung vom Wahlpol her. Bezeichnenderweise zerbröselten die Federalists, die vom Regierungspol her begonnen hatten, nach wenigen Jahren, sodass Amerika eine Weile das Bild halb entwickelter Parteien und eines Einparteiensystems zeigte.

Masseneinwanderung, Bildung neuer Einzelstaaten, Kampf um die Egalisierung des Wahlrechts, Chancen der Machtgewinnung primär aus den Wahlen heraus waren die Triebkräfte für einen zweiten, dann definitiven Start moderner Parteien. Am eindeutigsten werden Parteien für die Strukturierung von sowie Mobilisierung in Wahlen gebraucht. Hier sind sie unverzichtbar. Variabel ist ihre Bedeutung für Programmentwicklung, Regierungsstützung, den ganzen Policy-Prozess. Am notwendigsten sind sie sicherlich für Parlamentarische Regierungssysteme. Dass sie in einem Präsidentsystem entstanden, in dem sie strukturell eher schwach blieben, schärft den Blick für das, was sie unerlässlich macht und für andere Funktionen, für die es, wenn auch in sehr unterschiedlicher Ausprägung, funktionale Äquivalente gibt. Policy-Entwicklung beispielsweise kann auch durch politische Administration, einen Präsidenten, seine Berater, einzelne Abgeordnete geschehen.

In der zweiten Phase des amerikanischen Parteibildungsprozesses seit 1828 baute sich eine neue Machtkonstellation auf, in der der Präsident und der nominierende, wahlkampf führende und die Beute des Wahlsiegers verteilende Parteiapparat, insbesondere die externen Berufspolitiker, die entscheidenden Machtträger wurden. Damit war eine Entwicklung eingeleitet, die zum Bedeutungsgewinn der Parteien bei Wahlen und zu ihrem (weiteren) Bedeutungsverlust im Policy-Prozess führt.

Das *britische* Beispiel zeigt, dass nicht das dort seit dem 14. Jahrhundert bestehende Parlament, auch nicht das Parlamentarische System seit Ende des 18. Jahrhunderts moderne Parteibildung erklären. Moderne Parteibildung korrespondierte mit den Etappen der Wahlrechtsausweitung. Nach 1832 gab es markante Bemühungen zur Modernisierung der Parteien, aber der Durchbruch des modernen Parteiwesens setzte erst unmittelbar nach der großen Wahlrechtsreform von 1867 ein.

Das lange bestehende, effektive Parlament hatte der Parteiidee und ersten Parteierfahrungen vorgearbeitet. Ideenströmungen und parlamentarische Gruppierungen,

die *parliamentary parties* genannt wurden, sowie die langgezogene Geschichte frühmoderner Parteien machten das Erscheinen externer Parteiorganisation im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zu einem „organischen“ Moment des Entwicklungsprozesses.

Die Chartisten-Bewegung der 1820/30er Jahre hat – anders als später Lassalle in Deutschland – den Kampf für das allgemeine Wahlrecht nicht mit Parteigründung verbunden. Ein solcher antizipierender Bezug auf das Wahlrecht hätte auch dort das vorherrschend reaktive Muster aufbrechen können. Welche Gründe auch immer dafür vorlagen, die Wirkung war eindeutig: Das Drohpotential der Bewegung war geringer als das einer Partei und vor allem war ihre Stabilität niedriger. Die breite Bewegung zerfiel.²⁴

Das *französische* Beispiel verdeutlicht aber, dass selbst der institutionelle Druck, der im Laufe des 19. Jahrhunderts von Parlament und inklusivem Wahlrecht ausging, für Parteibildung nicht ausreichen muss, wenn parteifeindliche Legitimitätsvorstellungen dem entgegenstehen.

Das *deutsche* Beispiel zeigt, dass Parteien nicht nur als Reaktion auf, sondern auch zur Durchsetzung von Wahlrechtsausweitungen gebildet werden können. Am deutschen Fall lassen sich ebenfalls die Grenzen des politischen Vereinswesens beobachten. Es gibt keinen naturwüchsigen Weg von Vereinen zu Parteien. Die besonderen institutionellen Anforderungen aus dem Regierung-Parlament-Wahlen-Konnex führen zwingender zur Parteibildung als die Bedürfnisse einer in Vereinen diskutierenden Öffentlichkeit.

Resümiert man, lässt sich sagen: Frühmoderne Parteien entstehen aus den Erfordernissen einer Regierung, mit Abgeordneten zu regieren (Prototyp: Großbritannien, wo am längsten frühmoderne Parteien existierten). Moderne Parteien entstehen, wenn sowohl Regierungs- als auch massenrelevante Wahlprozesse Parteien erfordern. Bei externer Parteibildung allerdings können auch regierungsferne Kräfte dies als Mittel der Einflussgewinnung aufbauen (in Deutschland vor allem die Sozialisten).

Ähnlich wie beim Wahlrecht gibt es einen deutlichen Unterschied zwischen Parteien, deren Entstehung einem funktional-strategischen Muster folgen, und solchen, die – auch – demokratischen Impulsen folgen. Obwohl Parteien, ähnlich wie das allgemeine Wahlrecht, Demokratie erst vollständig machen, muss ihre Genese nicht demokratischen Motiven/Zielen folgen. Dass sie in ihrer Wirkung demokratisch sind, muss nicht heißen, dass dies auch die Absicht der Gründer war. Funktion und Intention können auseinanderfallen. Das leitet schon über zum Ursachenkomplex „Vorstellungen“.

²⁴Es gibt den Unterschied zwischen reaktivem und antizipativem Wahlrechtsbezug, ebenso – wie Garrard 2002 gezeigt hat – den Unterschied zwischen funktional-strategischer und genuin demokratischer Wahlrechtserweiterung. Dazu vgl. auch den englischen Pfad in Abschn 22.2.

Vorstellungen

Legitimitätsvorstellungen sind eine weitere zentrale Einflussgröße, die unabhängig von Kontextfaktoren wirksam ist. Wichtig sind solche Vorstellungen vor allem als restriktive Faktoren: Sie halten die Entwicklung von Parteien auf.

Würde man ein „Legitimitätsklima“ messen, gingen in einen solchen Indikator mindestens ein: der Stand der semantischen Entwicklung und das anspruchsvollere öffentliche Nachdenken über Parteien (für das man den Stand der theoretischen Entwicklung heranziehen könnte). Auch Einstellungen zur Grunddifferenz, dem Denken in Einheit oder Vielfalt wären zu berücksichtigen. Eine weitere Einbettung fände man über Politische Kultur, die in Großbritannien und den USA von einem pragmatischen, in Frankreich von einem mehr ideologischen Grundzug geprägt war.

In den *USA* waren bei der Bildung der ersten Parteien „*faction*“ und „*party*“ noch nicht klar getrennt, Partei stand im Schatten der pejorativen Faktion. Das einflussreichste theoretische Werk, die *Federalist Papers*, waren ambivalent bis ablehnend gegenüber Parteien – eine positive Theorie zur Parteifrage existierte zwar nicht, aber es waren nicht alle Wege verbaut. Letztlich haben sich die amerikanischen Parteien im Reich der Notwendigkeit entwickelt.

Die starke Anti-Parteien-Tradition in den *USA* hilft zu erklären, warum die Parteien anfangs nicht stärker formalisiert bzw. organisiert wurden. Es erklärt mit, warum das erste Parteiensystem auf einem Bein hinkte, als die *Federalists* zerfielen.

Ein besonderes Legitimationsdefizit entstand daraus, dass „Opposition“ als eine große Zerstörungskraft für das Gemeinwesen galt. Es gab in den *USA* keine Erfahrung einer legitimen Parlamentsopposition, so blieben die Parteien Träger dieser „Gefahr“. Die Legitimierung von Opposition fördert auch die Anerkennung von Parteien.

In *England* hat die lange „Unschädlichkeit“ des Parteigedankens als Ideenströmung und lockere Parlamentsgruppierung, später gestützt durch den Regierung/Oppositions-Dualismus, die Partei allmählich legitimiert, bevor sie – zweihundert Jahre später! – moderne Gestalt annahm. Im besten Fall war es aber Einsicht in Notwendigkeit, keine Begeisterung.

In *Frankreich* stand die radikaldemokratische, anti-etatistische Denktradition Rousseaus einer positiven Legitimierung von Parteien entgegen. In der gewaltenteilend-repräsentativen Linie Montesquieus waren sie zwar nicht prinzipiell unverträglich, aber eben auch noch nicht vorgesehen. Das Wort selbst war weniger Begriff, denn Schimpfwort.

Der wichtigste positive Legitimationsfaktor für Parteien sind sie selbst. Ihre praktische Wirksamkeit, die Erfüllung notwendiger Funktionen, die Begrenztheit des Schadens, der auf sie zurückzuführen ist, wenn sie einmal begonnen haben zu existieren – all das baut positives Legitimitätsdenken aufgrund von Erfahrung auf. Umgekehrt nährt evidentes Versagen Distanz und Abkehr von Parteien (z. B. Frankreich 1958, am Ende der 4. Republik).

Allerdings hatten Parteien selbst nicht immer die allgemeine Legitimierung des Parteiprinzipis im Auge. Zunächst behaupteten sie, sie seien gar keine Partei, auch wenn

sie objektiv dabei waren, Züge von ihr anzunehmen. Dann warfen sie dem politischen Gegner vor, der sei Faktion oder Partei und damit spaltend, sie dagegen Wahrer des Gesamtinteresses. Die ganzen (psycho)logischen Widersprüche wiederholten sich, als die Parteien längst legitimiert waren. Da brauchte es noch einmal Jahrzehnte, um „Parteien in der Partei“, das heißt parteiinterne Strömungen und Richtungsgruppen, zu legitimieren.

In der realen Legitimationsgeschichte profitierten Parteien vielleicht am meisten von rationalen Machtkalkülen und von „Gewöhnung“, die nicht nur zeigt, dass Parteien nicht so schlimm sind wie gedacht, sondern dass sie auch Positives bewirken. Das interessenrationale Machtkalkül gründet sich auf folgende Überlegung: Die Bildung der ersten Partei in einem System löst regelmäßig eine Kettenreaktion aus, weitere Parteien entstehen, um beim Machtverteilungskampf nicht ins Hintertreffen zu geraten. Die Kosten für die Eliminierung weiterer Parteien sind höher als die Machtgefährdungen bei Parteienkonkurrenz.

Legitimitätszurechnung entsteht in Etappen: Erst gilt sie keiner Partei, dann nur der eigenen Partei, schließlich mehreren Parteien. Dass Parteien erst dreihundert Jahre nach Auftauchen des Begriffs in einigen Verfassungen nach dem Zweiten Weltkrieg verankert werden,²⁵ zeigt, wie lange gerade hier das Legitimitätsdenken bis zu seinem definitiven Umbau brauchte.

Das war die Skizze einer Erklärung im hier verfolgten Rahmenkonzept. Es werden aber auch *weitere Faktoren* genannt. Ist die Erfindung von Parteien eher ein Produkt von Krise und Konflikt oder eher von stabilen Faktoren wie Institutionen und Politische Kultur? Die Intuition würde sich wohl für Krise und Konflikt aussprechen, die Wirklichkeit war komplizierter.

Krise. Joseph LaPalombara hat die These vertreten: Parteien entstehen in Krisen des Nation-building, vor allem in Krisen der Legitimität und Partizipation. Die These ist zu allgemein oder falsch. Sein Legitimitätsbeispiel, die Französische Revolution, greift nicht, weil aus ihr keine Parteien hervorgingen. Die Begrifflichkeit ist nicht trennscharf zu Sozialer Bewegung. „Partizipationskrise“, das bleibt richtig, kann man mit Wahlrechtsausweitungen zusammendenken.

Cleavage. Die großen gesellschaftlichen Spaltungslinien sind nur Fälle strukturell verankerter Polaritäten, die Parteien tragen können, per se aber ihre Entstehung nicht determinieren. In den USA sind die für Europa charakteristischen Cleavages nicht ursächlich für Parteientwicklung, dort spielten aktuelle Streitfragen eine größere Rolle. Es sind also fördernde, keine notwendige oder hinreichende Bedingungen.

Eine Reihe anderer Faktoren wurde zur Erklärung der Entstehung politischer Parteien vorgeschlagen. Es zeigt sich aber, dass sie nicht oder nur begrenzt wirksam waren:

²⁵In Europa beginnend mit Italien 1947 und Bundesrepublik Deutschland 1949. Vgl. Biezen 2009.

Sozialstruktur. Wo Parteibildung aus institutionellen Gründen nahelag, ist sie nicht aufgrund sozialstruktureller Faktoren verhindert worden, auch nicht in Frankreich. Die jeweilige Ausprägung, lange auch die Intensität des Parteibetriebs zeigten sich allerdings von solchen Faktoren abhängig.

Adel und Unterschichten waren ohne Affinität zu dauerhafter kollektiver Organisation. Ebenso privilegiert-besitzbürgerliche Schichten wie in der Frühphase der USA. Für den alten Mittelstand gilt ähnliches. Arbeiterschaft und (bürgerliche) Mittelschichten dagegen zeigten stärkere Affinitäten zu formaler Organisation. Die Intelligenz als Sozialgruppe war ambivalent, aber nicht prinzipiell organisationsfeindlich.

Links/Rechts. Parteibildung ist keine Frage der Ideologie. Zwar sind progressivere Ideologien meist konfliktfreudiger, wichtiger ist aber der Machtpragmatismus, für den Parteibildung bei bestimmten Opportunitätsstrukturen eine ideologiefreie Antwort darstellt. Im politisch verschlafenen Deutschland vor 1848 war Parteibildung eine Beschäftigung für Intellektuelle, die sich im „Himmelreich des Geistes“ (Heinrich Heine) gewährten, was ihnen praktisch versagt war. Unter solchen Bedingungen überrascht nicht, dass Parteien ein theoretisches Projekt der demokratischen Linken wurden. Das wirkte 1848/49 nach, ebenso wie 1861 und 1863, als zuerst die bürgerliche, dann die proletarische Linke die ersten formellen Parteigründungen unternahmen.

Anders in den USA und in Großbritannien, wo die jeweils rechtere Partei wichtige und frühe Impulse für den Parteibildungsprozess gab. Hamilton, Peel, Disraeli waren die Machtpragmatiker, die sich unabhängig von der Ideologie an das Augenfällige hielten.

Polarisierung. Sie hat einen unabhängigen Einfluss auf Parteibildung. Wenig gewürdigt, kann es eigentlich nicht überraschen, da Parteien ja für die Systematisierung und Mobilisierung von Differenz geschaffen werden.

Personelle Polarisierungen waren bedeutsam, wo die Besetzung herausgehobener Positionen an den Wahlvorgang gebunden war und wo „große“ Personalkonkurrenzen stattfanden. In den USA bei den Präsidentschaftswahlkämpfen zwischen John Adams und Jefferson oder zwischen John Quincy Adams und Jackson. In England bei Wahlkämpfen um das präsidienähnliche Amt des Premierministers zwischen Peel und Fox oder Disraeli und Gladstone.

Auch sachlich-politische Polarisierungen stehen im Zusammenhang mit Parteibildung, wie in Amerika und Deutschland zu sehen war.

Personen. Nicht zentral, aber unterstützend konnte der Personenfaktor wirken. Das gilt für Initiative und Engagement politischer Führer, aber auch für Personen mit Ansätzen von Politikunternehmertum.

Theorie. Politische Theorie war bedeutsam allenfalls als ein Moment im öffentlichen Legitimierungsprozess. Schlagendes Beispiel ist Großbritannien, wo Edmund Burke 1770 treffend (fast) moderne Parteien vor ihrer Entstehung charakterisierte und hundert Jahre später die tatsächliche Entwicklung moderner Parteien stattfand. In den USA entwickelten sich moderne Parteien gegen die herrschende politische Theorie der Federalist Papers.

Die durchschlagende Bedeutung des institutionellen Komplexes von Wahl(recht)-Parlament-Regierung erzählt noch nicht, wie der Erfindungsprozess zu denken ist, sieht man auf die Wechselwirkungen zwischen den Gesellschaften. „Breitet“ sich die in den USA erfundene moderne Partei aus, wie Diffusionstheoretiker annehmen müssen, oder wird Partei in jedem Land neu erfunden, wenn die Verhältnisse so weit sind? Ist dabei strategisches Handeln besonders wichtig?

Vieles spricht für die zweite These. Parteien sind ein Instrument der Machtpragmatik und strategischen Handelns. Machtpolitisch orientieren Politiker sich an der Opportunity-structure ihrer unmittelbaren Umwelt. Wenn dort die Wahl zentraler Institutionen (Parlament, Präsident) durch eine große Wählerschaft Realität geworden ist, reagieren Politiker darauf durch Parteibildung. Weder antizipieren noch imitieren sie. Die hohe Evidenz von Partei als Antwort auf das Problem, wie sich der elektoral-gouvernementale Komplex strukturieren lässt, Unterstützung und Mobilisierung zu erreichen sind, führt sie zur Nacherfindung moderner Partei. Jeder in seinem Land, jeder zu seiner Zeit. Dazu ein kurzer empirischer Streifzug.

Zum Beispiel Deutschland 1848/49. Das amerikanische Parteiwesen war ohne Bedeutung. Parteibildungsversuche aus der Fraktion heraus waren eine Nacherfindung ohne direktes Vorbild. Von dort gingen dann weitere Impulse zur Parteigründung aus. Die Gründung der ersten modernen Partei in Deutschland, der liberalen „Deutschen Fortschrittspartei“ 1861, knüpfte an vorherige Vereinsentwicklung (Nationalverein) und an die Parteiidee von 1848/49 an, war im Kern aber eine Fraktionsabsplattung von Abgeordneten, die für ihren Oppositionskurs gegenüber Bismarck im preußischen Verfassungskonflikt Unterstützung suchten. Ihre Schwäche im Regierungsprozess bei einer zentralen Frage sollte durch externe Mobilisierung kompensiert werden – in den Grenzen einer gemäßigt liberalen Partei, die nicht für das allgemeine Wahlrecht eintrat. Noch deutlicher sind die strategischen Motive bei der anschließenden Gegengründung des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins 1863 durch Ferdinand Lassalle. Was von außen wie Diffusion in deutschem Rahmen aussieht, war tatsächlich das strategisch am stärksten reflektierte Projekt einer Parteigründung, das es bis dahin gab.

Auch für die Entwicklung in Großbritannien war die Parteiinnovation in den USA ohne Bedeutung. Wie schon gezeigt, spielten spezifisch britische Kontextfaktoren eine zentrale Rolle. Kennzeichnend waren gradualistische Anpassungsprozesse, bei denen Wahlrechtsausweitungen, der Registrationskomplex, traditionelle Anknüpfungen zum Beispiel an Clubs oder Whips und vieles andere eine Rolle spielten. Weder Diffusion noch geplantes strategisches Handeln, bei dem letztlich die Anpassung an stattgefundene Wahlrechtserweiterungen am wichtigsten war.

Amerikanische und britische Parteibildung war ohne Bedeutung für die Verspätung Frankreichs, das nach 1901 zur ersten Parteigründung fand. Zum Ende des 19. Jahrhunderts wirkten die starken deutschen Parteien dann doch noch als Vorbild – aber 40 Jahre nach der ersten deutschen Parteigründung ist dies ja auch kein Hinweis auf unmittelbar anschließendes Lernen.

Viel spricht für die Annahme, Parteigründung sei in jedem Falle eine Frage von Machtpragmatik und situativ entstandenem strategischem Handeln gewesen. Die Idee der Partei lag ja für alle schon lange in der Luft. Sie musste von negativen Überschüssen befreit werden, was am besten gelang, wenn die Verhältnisse dazu drängten. Vorannahmen konnten dennoch, wie das französische Beispiel zeigt, hartnäckiger als Voraussetzungen sein.

Anders als für Verfassungsfragen, bei denen im 18. Jahrhundert die Bereitschaft, von Montesquieu oder Rousseau zu lernen, nicht gering war, fehlte es hinsichtlich Parteien am klassischen, richtungsweisenden Text eines angesehenen und politisch akzeptierten Politiktheoretikers. Auch Tocquevilles „Demokratie in Amerika“ konnte diese Lücke nicht schließen. Er hatte sein französisch geprägtes Vorurteil gegen Parteien mit über den Atlantik genommen und er hatte die Innovationen der Jacksonian Revolution, der zweiten Gründungsphase moderner Parteien in Amerika, nicht richtig mitbekommen. Eine angemessene Würdigung des Parteiprinzips für moderne Demokratien ist in seinem Buch nicht zu finden.

Soziologie als Wirklichkeitswissenschaft war weder in den USA noch in Europa etabliert. Die erste Studie über amerikanische Parteien erschien 1902 in Paris, ihr Autor: Moissei Ostrogorski. Max Weber, der in der Schrift „Politik als Beruf“ (1919) mit der Systematisierung amerikanischer Parteien einen Schritt weiter ging, baute auf Ostrogorski auf.

Auch wenn man sich durch Printmedien oder eigene Anschauung hätte informieren können – man hatte gar keinen Informationsbedarf. Man sah auf das Wahlrecht (Parteiengesetze gab es noch nicht), auf die Erfordernisse bei Wahlen, auf den politischen Gegner (der ebenfalls schwach organisiert war), auf die Traditionen im eigenen Land. Man hielt an der kulturell geteilten Abneigung gegen die Organisation des politischen Konflikts fest und hatte insgesamt die Rationalisierung politischer Machtmittel noch nicht so weit getrieben, dass Parteien eine kontextunabhängige Selbstverständlichkeit geworden wären.

*Ein Land, das von Besitzenden regiert wird,
befindet sich im Zustand sozialer Ordnung.*

Bürgerlicher Abgeordneter in Frankreich 1795 bei
der Beratung des Wahlrechts, das das allgemeine
Wahlrecht von 1793 ablösen sollte

17.1 Der lange Kampf um ein demokratisches Wahlrecht

Wahlrecht und Parteien, der egalitär-parteiliche Komplex, waren Triebkräfte bei der Entwicklung moderner Wahlen.¹ Aber beide, allgemein-gleiches Wahlrecht wie Parteien, hatten eine steinige, aufhaltsame Entwicklungsgeschichte. In Europa existierte, als das Jahr 1848 begann, in keinem Land auf nationaler Ebene das allgemeine Männerwahlrecht. In der Französischen Revolution hatte man 1792/93 den Schritt versucht, aber es war nicht der „entscheidende“ Schritt, der Durchbruch. Der Gegenschlag war ein sehr scharfes Zensuswahlrecht. Es bedurfte einer neuen Revolution, um dem allgemeinen Wahlrecht seine zweite Chance zu geben. Dass auch dies nicht endgültig war, zeigt, wie viel für den Übergang zur modernen Demokratie an dieser einen Frage hing. In den USA war man am frühesten und am weitesten damit gekommen. Aber auch die Amerikaner

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u. a. Aeppli 1988, Bartolini 2000, Braunias 1932, Crook/Dunne 2017, Diethe 2009, Duverger 1973, Die Federalist Papers 1993, Gagel 1958; Gruner 1977, Hondrich 1972, Huard 1991, Kaelble 2001, Keyssar 2009, Kohl 1982, Löwenthal 1981, Macpherson 1990, Mattmüller 1975, Meyer 1901, Mill 1971, Nohlen 2014, Noiret 1990, Offerlé 1993, Paine 1982, Ricklin/Möckli 1984, Rokkan 1970, Rokkan/Svasand 1978, Rosanvallon 1992, Setzer 1973, Sternberger/Vogel 1969, Tocqueville 1959, Vatter 2014, Weber 1958, Williamson 1960, Zieburg 1981.

erschrecken über die Erfindung, die sie gemacht hatten und durchbrachen die hehren Prinzipien an mehreren Stellen. Die Schweiz, das Land der Paradoxe, war zwar demokratisches Pionierland beim Männerwahlrecht, blamierte sich aber als Nachzügler bei der Einführung des Frauenstimmrechts, zu dem sich die Mehrheit erst 1971 durchringen konnte.

Zuerst bezog sich der Demokratisierungskampf auf die Grundsätze eines Wahlrechts, das ganz selbstverständlich den Männern reserviert wurde, dann auf die Öffnung eines inzwischen in den Grundsätzen demokratisierten Wahlrechts gegenüber Frauen sowie auf die Einführung des Verhältniswahlsystems. Traditionell hieß „Wahlrecht“ nicht-allgemeines, ungleiches, offenes, häufig auch indirektes Wahlrecht für Männer, bei personalisierendem Mehrheitswahlsystem.

Der heftigste Kampf wurde um das Zensuswahlrecht geführt. Lange Zeit wirkte die positive Begründung eines an den Zensus gebundenen Wahlrechts, die Denkfigur gesellschaftlicher Selbständigkeit, überzeugend – bis die politischen Rechte gegenüber den gesellschaftlichen Voraussetzungen neutralisiert waren. Aber auch das Prinzip indirekter Wahl ist nur durch die Angst vor dem Volk zu erklären. Honoratioren, so meinte man, könnten in den Versammlungen von Wahlmännern das Schlimmste verhindern, sollte sich das Volk – wie befürchtet – bei der Wahl selbst als radikal zeigen.

„Beginnt ein Volk den Wahlzensus anzutasten, so kann man damit rechnen, daß es ihn über kurz oder lang zum völligen Verschwinden bringen wird. Das ist eine der unveränderlichen Regeln gesellschaftlicher Entwicklung. Je weiter man die Grenzen des Wahlrechts zieht, desto mehr wächst das Bedürfnis, sie noch weiter zu ziehen; denn nach jedem Zugeständnis mehren sich die Kräfte der Demokratie, und ihre Ansprüche wachsen mit ihrer neu errungenen Macht. Der Ehrgeiz derer, die den Wahlzensus nicht erreichen, wird durch die steigende Zahl der ihn überschreitenden gereizt. Schließlich wird die Ausnahme zur Regel; die Zugeständnisse folgen sich unaufhörlich, und man hält erst inne, wenn man beim allgemeinen Wahlrecht angelangt ist.“² Die Prognose stimmte, vor allem, weil sie ohne Zeitangabe versehen war. Immerhin brauchte diese „Gesetzmäßigkeit“ hundert Jahre, bis sie sich durchsetzte.

Am eindeutigsten drückte sich die Forderung nach einem demokratischen Wahlrecht in den Grundsätzen allgemeiner, gleicher und direkter Wahl aus. Sie verhindern die Ausschließung, Stimmengewichtung und die elitäre Verfälschung der Volkswahl. Das Prinzip geheimer Wahl bleibt ambivalent: Es widerspricht Anforderungen an beratende Öffentlichkeit, ist aber unabdingbar, wo es Schutz gegen soziale Abhängigkeit sichert. So gesehen, wird es dann Teil eines auf Freiheit und Gleichheit beruhenden Wahlrechts. Demokratisierung musste sich auf alle vier Grundsätze beziehen, bis diese Standards eines demokratischen Wahlrechts geworden waren. Ein zusätzliches Einflussinstrument war die Differenz zwischen aktivem und passivem Wahlrecht. Je höher das Alter für das passive Wahlrecht, desto größer, neben der Erfahrung, die erwartete Mäßigung der

²Tocqueville 1959, Bd. 1, S. 65.

Abgeordneten. Der Grundsatz „freier Wahl“ etablierte sich, auch auf Grund totalitärer Erfahrungen, erst nach 1945, zum Beispiel im Grundgesetz Art. 38 und in der Europäischen Menschenrechtskommission.

17.2 Vorgeschichte, Etappen, Kandidaten

Anders als bei den anderen Elementen, bei denen die Fixierung eines Erfindungsdatums zwar nicht immer problemlos, in der Regel aber eindeutig ist, wurde am allgemein-gleichen Wahlrecht auf vielen Baustellen, häufig wiederkehrend, zu verschiedenen Zeitpunkten gearbeitet. Eine Entscheidung für ein Land und einen Zeitpunkt fällt schwer. Diese Uneindeutigkeit, dieses Vor und Zurück und dann doch Mögliche, soll sich in der Darstellung dieses Elements durchaus niederschlagen.

Vorgeschichte

Die Früh-Pioniere des allgemeinen, gleichen und direkten Männerwahlrechts waren die *Levellers* in der englischen Revolution der 1640er Jahre. Sie hatten die Idee, verfochten sie leidenschaftlich, aber ohne die Macht, sie durchzusetzen. Allgemeines Wahlrecht war für sie die Konsequenz aus Naturrecht und dem Prinzip der Volkssouveränität. In England, wo seit Jahrhunderten die 40 Schilling-Regel Landbesitzern das Wahlrecht vorbehielt, war es der Sprung in eine neue Welt.

In den berühmten Putney Debates, bei denen Generale und Offiziere mit revolutionären Soldaten tagelang in einer Dorfkirche über eine neue Staatsordnung Englands debattierten, stießen beide Welten aufeinander. Weil Wahlrecht als die praktisch folgenreichste Frage gelten musste, waren Vehemenz und Konfrontation hier am stärksten. Cromwell und seine Leute, zwar revolutionär, aber nicht sozialrevolutionär, verteidigten das bestehende Wahlrecht mit der Überzeugung, dass nur die mit einem relevanten „*fixed interest*“ als Landbesitzer auch an Wahlen beteiligt werden dürften, weil nur von ihnen keine Gefahr für das Eigentum ausginge. Die *Levellers* befürworteten das Wahlrecht aller Männer zunächst prinzipiell, suchten aber bald Kompromissmöglichkeiten. Einerseits sollte – und das ging unter konservativen ebenso wie revolutionären Militärs leicht durch – das Wahlrecht auf alle Soldaten erweitert werden. Andererseits wurden vom Recht zu wählen Kategorien ausgenommen, die in evidenten sozialen Abhängigkeiten standen („abhängig vom Willen anderer Männer“), wie Bedienstete, Lehrlinge, Almosenempfänger. In einem Zwischenvorschlag sollte auch „Royalisten“, als entschiedenen politischen Gegnern von Revolutionären aller Schattierungen, für zwei Legislaturen das Wahlrecht entzogen werden.

Weit vorausseilende Theorie und situative Praxis waren bei den Vordenkern der *Levelers* eine ungewöhnliche Verbindung eingegangen. Das empirisch kaum bestreitbare Argument eingeschränkter Freiheit der Wahl bei real existierender sozialer Abhängigkeit (die bei Lehrlingen zudem vorübergehend war) konnte man hinnehmen, wenn man an die revolutionäre Ausweitung des fast allgemeinen Wahlrechts dachte, die man mit

einem Schlag zu erobern glaubte. Auf dem Weg zu einer Gesellschaft kleiner und mittlerer Eigentümer, frei von der Dominanz der „Reichen“ in der hierarchischen Adelsgesellschaft Englands, konnte dies eine passende politische Form sein.³

Mit den verfolgten und getöteten Levellers ist auch deren historisch erstmalige Forderung nach dem (fast) allgemeinen Wahlrecht untergegangen. Sie war politischer Sprengstoff in einer hierarchisch-konservativen Gesellschaft, auch wo diese eine revolutionäre Phase durchlief.

Etappen

Das innovative Jahrzehnt

Die Demokratisierung repräsentativer Institutionen war eines der großen Themen des 19. Jahrhunderts. Thomas Paine erklärte als erster, das repräsentative System mit allgemeinen Wahlen sei die moderne Form der Demokratie. Aber nicht jeder dachte bei der Egalisierung durch das allgemeine, geheime Männerwahlrecht an „Demokratisierung“.

Es gab zwei Wege (von unten und von oben) und zwei Zeiten (bis 1848 und nach 1860), das allgemeine Männerwahlrecht einzuführen. Das Innovationsetikett geht an die demokratisch-liberalen Kräfte, die in einer Art „Revolution von unten“ das Männerwahlrecht ausweiteten. Die Einzelstaaten der USA sowie Frankreich und die Schweiz gehörten dazu. Das „innovative Jahrzehnt“, in dem sich diese drei Länder in die Geschichte eintrugen, lag im letzten Jahrzehnt des 18. Jahrhunderts.

Eliten-Wahlrecht (vor 1848)

Dies war eine Phase begrenzter Konflikte um das Wahlrecht. Die Wahlrechtsfrage war noch kein großes, kristallisierendes Thema. Die Länder schwankten zwischen mäßigem und extremem Zensus. In Großbritannien herrschten vor (und nach) 1832 aristokratische Eliten, in Frankreich galt vor 1815 ein überwiegend mäßiger Zensus. In der anschließenden Restaurationszeit begünstigte, wie in Großbritannien, das Wahlrecht aristokratisch-plutokratische Eliten. Der extreme Zensus der Reichen (ca. 1 % der Bevölkerung) schloss auch den Mittelstand aus.

Das allgemeine Männerwahlrecht war im Frankreich von 1792/93 das Aufscheinen einer Idee, als kurzfristige Praxis blieb es ohne hinreichende gesellschaftliche Basis. Demokratisierungsbewegungen des 19. Jahrhunderts kristallisierten sich über den Kampf für das allgemeine Wahlrecht. Am stärksten in Großbritannien die Chartisten-Bewegung der 1830er Jahre, die, gemessen an ihrer Forderung des allgemeinen Männerwahlrechts, ins Leere lief. In der Schweiz die freisinnige Wahlrechtsbewegung, die auf kantonaler Ebene erfolgreich war. Auch in Frankreich gab es Formen einer Wahlrechtsbewegung,

³Macphersons Kritik am „Besitzindividualismus“ auch dieser sozialrevolutionären Wahlrechtsvorstellungen geht an den Kontextbedingungen vorbei. Dazu vgl. u. a. Diethe 2009, S. 103 f.

insbesondere seit 1839, dann seit 1847 als Reformbankette, deren Verbot in Paris 1848 der Anlass zur Revolution war.

Revolutionäre Durchbrüche (1848)

1848 gab es Durchbrüche mit Vorbereitung (Schweiz) oder mit Vorgeschichte (Frankreich), in Deutschland aus dem Stand. In der Schweiz und in Deutschland war der Durchbruch nicht definitiv, der Kampf ging weiter. In Frankreich gab es eine Kontinuität des allgemeinen Männerwahlrechts seit 1852. In diesen Jahren wurde der Zenit der bürgerlichen Bewegungen, des vorindustriellen, spontanen Revolutionsmodells und der an kleinbürgerlichen Schichten orientierten Wahlrechtsausweitung überschritten.

Organisierte Wahlrechtskämpfe und „Revolution von oben“ (nach 1860)

Im Zeitalter von Massenpolitik wurde die Wahlrechtsfrage ein zentrales Thema. Sie verband sich mit dem Klassenkonflikt zwischen Bourgeoisie und Arbeiterklasse. Spätestens jetzt war sie eine offene Interessenfrage. Lange Zeit standen ja staatspolitische Argumentationen im Vordergrund, blieb der Interessenkern der Wahlrechtsfrage verdeckt von Argumentationen, die tatsächlich so etwas wie einen lange wirksamen Überbau schufen.

Die spektakulären Wahlrechtserweiterungen der 1860er Jahre folgten einem neuen Typ. Im Jahr 1867 führten die großen konservativen Führer Disraeli und Bismarck in ihren Ländern (Bismarck zunächst im Norddeutschen Bund) das allgemeine Männerwahlrecht ein (Großbritannien noch mit deutlichen Einschränkungen). Sie verfolgten die konservative Strategie einer „Revolution von oben“. Die expandierende Arbeiterschaft sollte den Liberalen ebenso wie dem radikalen Flügel der Arbeiterbewegung entfremdet und an die Konservativen gebunden werden. Gleichzeitig wollte man die Arbeiterschaft durch Mobilisierung und Integration für die neuen Großstaaten gewinnen. Der spontane Konservatismus lebte von Abwehr und Revolutionsangst. Der strategische Konservatismus schaltete auf Integration und mobilisierende Expansion um.

Kandidaten

Wer zuerst war, ist bei dieser politischen Innovation nicht ganz einfach zu entscheiden. Es gibt drei Kandidaten: die USA (1787), Frankreich (1792) und die Schweiz (1798). Aber es hängt von den Kriterien ab, welchem Land man den Zuschlag gibt. Der hier eingeschlagene Weg ist kontextorientiert und nach Praxisrelevanz gewichtend. Immer vergingen von der Ersteinführung bis zur wirklichen Verankerung viele Jahrzehnte.

USA

Die USA sind der erste Kandidat. Die verfassunggebende Versammlung konnte sich 1787 zwar nicht auf ein Wahlrecht für das Repräsentantenhaus einigen, aber es gab eine Mehrheit gegen ein an der alten Grundbesitzregel orientiertes Wahlrecht. So überließ man die Regelung den Einzelstaaten. Vom allgemeinen Männerwahlrecht bis zum Zensuswahlrecht war dabei alles vertreten. Allerdings hatte sich in den meisten Einzelstaaten spätestens bis

1825 das allgemeine Männerwahlrecht durchgesetzt (von einer Einbeziehung der Afro-amerikaner und der Frauen war man auch jetzt noch weit entfernt). Von den Großstaaten ging keiner so früh so weit wie die USA. Faktisch, von der tatsächlichen Geltung des allgemeinen Wahlrechts für die größtmögliche Zahl von (weißen) Männern her gesehen, waren die USA der Pionierstaat des allgemeinen Männerwahlrechts. Dort war es Teil einer selbstbestimmten, kontinuierlichen Entwicklung zu mehr Egalität. Das Männerwahlrecht war früher als in Frankreich etabliert und gesichert. Es hatte früh, schon 1800, die größtmögliche Herausforderung eines (tendenziell) allgemeinen Wahlrechts für die Herrschenden bestanden: den Machtwechsel durch Wahl. Und es war ein Großstaat, der bewies, dass er mit allgemeinem Wahlrecht regiert werden konnte. Allerdings hatten die Amerikaner es nicht zur formellen Verankerung auf nationaler Ebene gebracht – bis heute nicht.

Die USA waren kein Land großer Wahlrechtskämpfe. Die Abschaffung der Sklaverei oder die Einführung von Frauenrechten waren heftiger umkämpft als das Thema des Männerwahlrechts. Auch deshalb wurden keine Organisationen im Wahlrechtskampf gegründet und gebraucht. Ein Selbstgänger war die Einführung des allgemeinen Männerwahlrechts allerdings auch hier nicht. Die Entwicklung hatte vorgearbeitet, sodass die Akteure nicht mehr so viel zu erkämpfen oder zu verteidigen hatten.

Die amerikanischen Kolonien hatten das Wahlrecht des Mutterlandes übernommen: wahlberechtigt waren nur die Männer, die über Grundbesitz mit einem Jahreseinkommen von 40 Schilling verfügten (*freeholders*). Das waren in England wenige und – mit der Zunahme von Pächtern, später dem Aufkommen von Manufakturbetrieben – immer weniger, in Nordamerika dagegen immer mehr. Von den erwachsenen Männern in den nordamerikanischen Kolonien verfügte die Hälfte bis zu Dreiviertel über das Wahlrecht.

Aber es war an Eigentum-Tests (*property tests*) gebunden. Obwohl die Kontrollen häufig sehr lasch waren, blieb doch das Bewusstsein von der Legitimität dieser Grundbesitzregel als Grundlage eines funktionsfähigen Staates die gleiche wie in Großbritannien. Die offene Kritik an den Eigentum-Tests war bis zu den Jahren der Unabhängigkeitsbewegung (1765-) extrem selten.

Der Schritt von den vormodernen Verhältnissen zur modernen Demokratie war in Nordamerika nicht so groß wie in Europa. Auf das Amerika der vielen kleinen Grundbesitzer, des billigen Landes und der offenen Grenzen angewandt, enthielt das besitzorientierte Wahlrecht den Kern moderner Demokratie in sich. Landbesitz hieß hier nicht, wie im Mutterland, Aristokratie.

Aufgrund günstiger Voraussetzungen wirkte in Nordamerika schon die Tradition innovativ: Das breitere Wahlrecht entsprach dem breiter gestreuten Grundbesitz. Aber dies reichte nicht aus. Revolution und Krieg mussten – seit 1765 – als Verstärker einer Evolution hinzukommen, um das Land auf den Weg zum allgemeinen Männerwahlrecht zu bringen. Vor allem der Unabhängigkeitskampf hat aus (relativen) Gleichheitsverhältnissen eine Idee gemacht.

James Madison hat diese, durch Sozialbewegung, Revolution und Unabhängigkeitskrieg gewachsene Idee des allgemeinen Wahlrechts im Zuge der Staatsgründung so ausgedrückt: „Wer soll die Abgeordneten im Repräsentantenhaus wählen? Keineswegs die

Reichen eher als die Armen, die Gebildeten eher als die Unwissenden, die stolzen Erben vornehmer Namen eher als die schlichten Söhne der Unbekannten und vom Schicksal Benachteiligten. Wählen wird sie das gesamte Volk der Vereinigten Staaten.“⁴ Er hatte seine Ansicht geändert, vertrat er doch lange die klassische Auffassung des Grundbesitzes als Bollwerk gegen die Demagogie.

Während der Revolutionsjahre verstärkte sich die Kritik an den bestehenden Wahlrechtsqualifikationen. Es kam zu einem raschen Meinungswandel über ein demokratisches Wahlrecht. Der war schon deshalb unausweichlich, weil die Hauptparole des Unabhängigkeitskampfes „*No taxation without representation*“ eine – zunächst nicht beabsichtigte – Wirkung nach innen entfaltete. Diese Grundsatzforderung war ursprünglich gegen das britische Parlament gerichtet, wurde aber auch als Anspruch verstanden, allen Steuerzahlern das Wahlrecht zu geben.

Tatsächlich war die Umstellung von Grundbesitz- auf Steuergrundlage das wichtigste praktische Ergebnis der amerikanischen Revolution. Das hat an der Zahl Stimmberechtigter weniger geändert als an der prinzipiellen Legitimität eines (fast) allgemeinen Männerwahlrechts. Vermont war der einzige Staat, der zu dieser Zeit (1791) uneingeschränkt das allgemeine Männerwahlrecht eingeführt hatte.

Zwar waren die amerikanischen Whigs in der Wahlrechtsfrage gespalten, aber Reformer wie Samuel Adams, Thomas Paine oder Thomas Jefferson engagierten sich früh für eine Demokratisierung des Wahlrechts, andere wie Benjamin Franklin änderten schon bald – er zum Beispiel um 1770 – ihre Meinung in diese Richtung, einige, wie James Madison, schlossen sich dem später an. Es gab aber auch weniger Bekannte, die lange an der Grundbesitzregel festhielten.

Im Verfassungskonvent fand sich zwar 1787 eine Mehrheit, den Antrag abzulehnen, der Grundbesitz zur Voraussetzung für die Wahl des Repräsentantenhauses machen wollte. Dieser Mehrheit fehlte allerdings die Kraft, ein demokratisiertes Wahlrecht für die Wahl zum Repräsentantenhaus gegen den Widerstand weniger, aber einflussreicher Politiker (nicht zuletzt Madison!) verbindlich zu machen. Dabei spielten auch taktische Gesichtspunkte eine Rolle, die den noch unsicheren Erfolg bei der Gesamtabstimmung und bei der Ratifizierung der Verfassung in den Gründerstaaten im Auge hatten. Die Verfassung überließ die Entscheidung über Prinzipien des Wahlrechts den Einzelstaaten. Einzige Einschränkung: Das Demokratisierungsniveau des Wahlrechts für die Volkskammer des Einzelstaats durfte bei der Wahl des Repräsentantenhauses nicht unterschritten, aber auch nicht überschritten werden. Die Dezentralisation des Wahlrechts war das Ergebnis von Schwäche und Dissens, das sich als Stärke und Toleranz ausgab. Es war aber auch legitim, an die keineswegs selbstverständliche Zustimmung zur Verfassung im Ganzen zu denken.

Im Verlaufe des Unabhängigkeitskampfes trat die naturrechtliche Begründung der Bürgerrechte immer klarer hervor. Die Virginia Bill of Rights und die amerikanische

⁴Die Federalist Papers 1993, Nr. 57, S. 347.

Unabhängigkeitserklärung, beide von 1776, waren Ausdruck davon. Auch die naturrechtliche Begründung eines allgemeinen Wahlrechts gewann an Boden. Thomas Paine rühmte in „Recht der Menschen“ (1792) die USA als Vorbild – offensichtlich ein Verständnis, das die Tendenz zum allgemeinen Wahlrecht, sein Postulat, voraussetzte. Ideen und Argumente waren wichtig, aber nur im Zusammenspiel mit einigen Realfaktoren, die am Ende der Revolution noch nicht erkennbar waren. 1790 machten von den 13 Gründerstaaten noch zehn Grundbesitz zur Bedingung für das Wahlrecht zum Repräsentantenhaus. Das war zwar nicht demokratisch, führte aber, wegen der breiten Streuung von Landbesitz in dem Agrarland mit lediglich 4 Millionen Einwohnern, zu einer beachtlichen Zahl wahlberechtigter weißer Männer.

Vor allem seit den 1820er Jahren wirkte das „demokratische Momentum“⁵ in Richtung eines allgemeinen Männerwahlrechts, begünstigt durch einige Rahmenbedingungen:

- Die rasche Expansion der Bevölkerung führte zur Veränderung der Sozialstruktur. 1820 betrug die Bevölkerung schon zehn, 1850 dann 20 Mio. Handwerker, Händler, Arbeiter verbreiterten die Sozialstruktur und hatten von sich aus ein Interesse, als Bürger des Landes sich auch an Wahlen beteiligen zu können. Der Anteil der Landbesitzer im Verhältnis zu den Steuerzahlern schrumpfte dramatisch.
- Die Zahl der Einzelstaaten wuchs von 13 (1790) über 23 (1820) auf 31 (1850). Alle neuen Einzelstaaten gaben sich Wahlrechtsgesetze ohne Besitzqualifikationen, die Gründerstaaten bauten sie sukzessive ab. 1830 verlangte nur noch ein Viertel der Staaten dieses nun überholte Besitzerfordernis.
- Seit den 1820er Jahren war, zusätzlich zur Wahlrechtsreformbewegung, eine neue Triebkraft für die Egalisierung des Wahlrechts wirksam: die „elementare Dynamik der Wahl-Konkurrenz“, getragen von den modernisierten Parteien des „zweiten Parteiensystems“ in der Jackson-Ära. Dies folgte einer einfachen Logik: Neue Wähler sind potentielle Unterstützer. Wenn die eine der beiden Parteien vorgeht, muss die andere folgen, um den Anschluss in diesem Erweiterungswettbewerb nicht zu verlieren. Waren in den ersten Jahrzehnten ideologische Präferenzen pro oder contra einer Egalisierungspolitik noch relevant, setzte sich der wettbewerbsspolitische Ansatz mit der Erstarkung und Modernisierung der Parteien rasch durch. Wahlrechtsreform war ein die Einzelstaaten übergreifendes, wichtiges nationales Issue. Die Wahlbeteiligung stieg von 27 % (1824) über 56 % (1828) auf 78 % (1840). Die konservativen Gegner eines allgemeinen Männerwahlrechts wurden in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine schrumpfende, sehr kleine Gruppe.

Die vielen Einzelstaaten zeigten ein buntscheckiges Bild hinsichtlich einzelner Regelungen, aber der Trend war eindeutig: Schon in den 1820er Jahren war ein ganz erheblicher Anteil der männlichen, weißen Bevölkerung wahlberechtigt, mit deutlich steigender

⁵Dieses und das folgende Zitat sowie die neueste Analyse bei Keyssar 2009.

Tendenz. Die USA hatten Jahrzehnte vor dem ersten europäischen Großstaat, in dem sich das allgemeine Männerwahlrecht definitiv durchgesetzt hat (Frankreich 1871), in der Summe ihrer Einzelstaaten ein fast allgemeines Männerwahlrecht erreicht.

Die Prämie, in die Geschichte als Pionierstaat des allgemeinen Männerwahlrechts einzugehen, war begleitet von einem doppelten Schatten. Zum einen – und das teilten die USA mit Frankreich und der Schweiz – war der Vorreiter beim Männerwahlrecht ein Nachzügler beim Frauenwahlrecht.⁶ Zum anderen waren erhebliche Teile der Bevölkerung rechtlich oder faktisch (unter anderem durch Registrierungs- und Alphabetisierungstestpraxis) vom Wahlrecht ausgeschlossen: die Ureinwohnerschaft der Indianer, Afroamerikaner, Latinos. Es ging also schon am Beginn um eine höchst selektive Innovation. Dieser Schatten begleitete die US-amerikanische Wahlrechtsentwicklung über sehr lange Zeit, bis in die 1960er Jahre. Die starke Ansage für Volkssouveränität stand offenkundig im Spannungsverhältnis zu starker ethnischer Heterogenität und Rassismus in der Einwanderergesellschaft, mit der Dominanz weißer, protestantischer Männer.

Frankreich

Frankreich hatte formell am frühesten eine gesamtstaatliche Regelung allgemeinen Wahlrechts, praktisch gesehen war dies aber nur eine Episode – damit schon etwas mehr als bei den englischen Levellers, wo es nur eine Idee war. Das allgemeine Männerwahlrecht hatte symbolische Bedeutung für die radikale Phase der Französischen Revolution. Es stand aber weder im Zentrum der Aufmerksamkeit noch war es für den Fortgang der Revolution von Bedeutung, auch hat es keine breite Beteiligung bewirkt. Es war Teil einer – ungesicherten – Verfassung, nicht Teil einer – revolutionären – Praxis und nach dem Ende der Revolution ausgelöscht.

Das von der bürgerlich-revolutionären Versammlung beschlossene Zensuswahlrecht war Ausdruck großbürgerlicher Interessen. Nach ökonomischen Voraussetzungen wurden vier Klassen unterschieden: Passivbürger, Aktivbürger, Wahlmänner, Abgeordnete. Das im Dezember 1789 mit 453:443 Stimmen beschlossene Gesetz enthielt zwar nicht mehr Sonderrechte des Adels, dafür aber besitzstandswahrende Interessen des Großbürgertums. Arme und Bedienstete waren ausgeschlossen, das klingt vielleicht harmlos, betraf aber etwa ein Drittel der männlichen Bevölkerung. Durch die hohen finanziellen Anforderungen an Wahlmänner und Abgeordnete waren nur sehr wenige Franzosen an der eigentlichen Wahlentscheidung beteiligt. Rousseau hätte unter den Bedingungen nicht Abgeordneter werden können.⁷

⁶Vgl. dazu Kap. 20.

⁷Im Juli 1791, nach dem Fluchtversuch des Königs, veränderte man dieses Wahlgesetz, mit der Folge, dass das Kleinbürgertum bessere, die Ärmern noch schlechtere Wahlchancen hatten.

Zu der Zeit trat nur *ein* Intellektueller, ohne großbürgerlichen Hintergrund, für ein allgemeines, gleiches Männerwahlrecht ein: Robespierre. Er musste lediglich sein Idol Rousseau in Politik übersetzen. Der hatte im *Contrat social* eine naturrechtliche Auffassung vorgetragen, die jede Ausschließung verwarf und Beteiligungsrechte für alle stark machte – allerdings bezog sich das nicht auf ein Wahlrecht für Parlamente, die Rousseau verwarf.

Der Radikalisierung im Fortschreiten der Revolution entsprach die deutliche Verbreiterung der Wahlberechtigung. Demokraten gewannen auf Kosten der Liberalen, mittel- und kleinbürgerliches Bürgertum auf Kosten des Großbürgertums, „die Straße“ auf Kosten des Parlaments. 1792 wurde die Wahlberechtigung von knapp viereinhalb auf ca. sieben Millionen erweitert. Ausgeschlossen waren Bürger, die nicht vom „Ertrag ihrer Arbeit leben“ konnten, damit praktisch nicht steuerpflichtig waren. Die Eigentums- bzw. Einkommensqualifikationen der Wahlmänner blieben. Dies war nun schon ein fast allgemeines, wenn auch immer noch indirektes Männerwahlrecht.

Einen Radikalisierungsschritt weiter beschloss der Konvent 1793 ein durchgängig allgemeines, uneingeschränktes, allerdings nicht mehr praktiziertes (Männer-)Wahlrecht. Nun sollte die allgemeine, gleiche, direkte sowie – je nach Wunsch – geheime oder öffentliche Wahl gelten. Das Kriterium „frei“ existierte noch nicht, obwohl es guten Grund gegeben hätte, es nach den Pressionen, die 1792 bei den Wahlen von den Jakobinern ausgeübt wurden, zu erfinden.

1795 wurde das Rad zurück gedreht. Es gab wieder ein Zensuswahlrecht und man kehrte zum indirekten Prinzip zurück. Die Antwort auf die radikale Revolution war ein bürgerliches Klassenwahlrecht. Nach dem Fall von Napoleon 1815 wurde nochmal draufgesattelt. Von 6 Mio. Männern über 30 waren nun 110.000 wahlberechtigt. Auch bei weiteren Änderungen blieb das extrem restriktive Wahlrecht die wichtigste Waffe bürgerlicher Klassenherrschaft.

Erst 1848 war das allgemeine Männerwahlrecht in Frankreich mehr als ein Papiertiger und Kurzfriskandidat, als den es die radikale Revolution hinterlassen hatte. Es kam als Reaktion auf das empörend plutokratische Wahlrecht in der Zeit vor 1848. Extreme Inklusion antwortete in der 48er Revolution der extremen Exklusion, bei der Arbeiter, kleine Handwerker und Bauern sowie vermögenslose höher Gebildete ausgeschlossen waren. Grund für diese horrende Benachteiligung war, dass es keine allgemeine Einkommenssteuer gab und deshalb der Zensus entsprechend direkter Besteuerung auf Grundbesitz und Gewerbe praktiziert wurde. 1846 wählte man vier Fünftel der Abgeordneten mit weniger als 400 Stimmen – wahrlich vorenthaltene Demokratie. Die extreme Exklusion war Anlass für eine Revolution, die stattfindet, wenn die Reform nicht betrieben wird. Konzessionen hatten schon nach 1830 begonnen, aber sie reichten nicht aus.

Der Durchbruch zum allgemeinen Männerwahlrecht von 1848 hatte seinen Vorlauf. Mit der Julirevolution 1830 wurde das allgemeine Wahlrecht zu einer unüberhörbaren Forderung. Motive lagen in einer Mischung von politischer Frustration und sozialen Missständen wie beispielsweise Lohnsenkungen, städtische Überbevölkerung. Es war

die Zeit der Entstehung eines Proletariats. Die Bourgeoisie hielt Proletarier für moderne Barbaren, denen man das Wahlrecht nicht als Waffe geben dürfe. Ging es nach 1789 um die Frage der Gleichheit im bürgerlichen Recht, stand jetzt die Frage der sozialen Inklusion an. Die herrschende Begründung stellte auf die „*capacité politique*“ ab.⁸

Wie in der großen Französischen Revolution standen sich zwei Tendenzen gegenüber: die bourgeois-liberale und die demokratische Linie. Eine Schule des Wählens waren vor allem die Kommunalwahlen. Hier wurde nach einem direkten Verfahren gewählt und das extrem restriktive Zensuswahlrecht aufgeweicht. Dadurch kam es zu hoher Wahlbeteiligung.

An Boden gewannen auch klassenbezogene, weniger individualistische Begründungen für das allgemeine Wahlrecht. Die Forderung nach Ausweitung des Wahlrechts wurde in den 1830er Jahren allgemein verbreitet, über Presse, Versammlungen, Petitionen (die für alle Bürger offen waren). Seit 1839 nahm die Bewegung einen immer größeren Umfang an. Die Reichweite der Forderungen war unterschiedlich, radikale Republikaner und Sozialisten engagierten sich für das allgemeine Wahlrecht, andere vertraten begrenztere Forderungen wie die Herabsetzung des Zensus oder ein Wahlrecht für alle Gebildeten.

Allgemeines Wahlrecht war ein Thema und ein Diskurs geworden. Bekannte Theoretiker wie Constant, Guizot, Blanc, Tocqueville formulierten Vorstellungen. Es gab negative Nachwirkungen der Großen Revolution, aber auch positive Anknüpfungen an 1792. Seit 1847 fanden Reformbankette statt zugunsten des allgemeinen Wahlrechts. Sie hatten hohe Symbolik und feuerten die Diskussion an. Die Diskrepanzen zwischen gesellschaftlicher Leistungsfähigkeit und politischen Rechten war stark. So spielten Leistungsaspekte mit hinein, da neue produktive und intellektuelle Schichten ausgeschlossen blieben. Zumal es gleichzeitig eine direkte Wahl der Offiziere in der Nationalgarde gab – Symbol aktiver Bürgerschaft!⁹ Die Ablehnung eines solchen Wahlbanketts für Paris durch die reformunwillige Regierung führte zum Ausbruch der Revolution am 24. Februar 1848. Der König dankte ab.

Das allgemeine Wahlrecht wurde 1848 aus einer spezifischen Dialektik im Handlungsablauf und aus einer Mischung taktisch-strategischer Gesichtspunkte sowie ideologischer Präferenzen durchgesetzt. Das uneingeschränkte, allgemeine Männerwahlrecht wurde als Kompensation für die zunächst vorgesehene Volksabstimmung über die Republik eingeführt. Blanc und andere hatten die Volksabstimmung abgelehnt, weil diese – wegen monarchistischer Orientierungen in der Bevölkerung – die Republik hätte gefährden können.

⁸Offerlé 1993, S. 20 f.

⁹In der Nationalgarde waren zwar alle männlichen Franzosen zwischen 20 und 60 Mitglied, zwei Drittel wurden aber die Kosten für Uniform und Waffen nicht zugemutet, sie blieben passiv. Das aktive Drittel allerdings war wahlberechtigt.

Die 48er Revolution war ja wesentlich durch den Widerstand der Regierung gegen eine Wahlrechtsreform entstanden. Vielleicht hätten sich die Revolutionäre mit begrenzter Wahlrechtsreform begnügt, wenn sie nicht eine Volksabstimmung über die Einführung der Republik hätten vermeiden wollen. Dieser Wunsch machte die Einberufung einer verfassungsgebenden Nationalversammlung notwendig, die aber nur auf breiter demokratischer Grundlage gebildet werden konnte. Es war also die Angst, bei einer Volksabstimmung über die Einführung der Republik zu verlieren, die zur Einführung des allgemeinen Wahlrechts führte. Das heißt auch: Wahl war risikoärmer als Volksabstimmung – hier allerdings wegen des Konservatismus bzw. Traditionalismus des Volkes. Aber selbst 1848 war das Wahlrecht nicht das Hauptanliegen, eher waren es das Recht auf Arbeit und lokale Probleme.¹⁰

Auch dabei ging es um ein strategisches Machtspiel. Die revolutionäre Macht verlangte nach Konzessionen, und: parteipolitische Konzessionen waren billiger als ökonomische. Akteure waren bürgerliche und proletarische Bewegungen mit Wahlrechtsforderungen unterschiedlicher Reichweite. Relevant war dabei auch der Vorlauf der Bewegungen, der die Akteure berechenbarer machte. Günstig wirkte die gemäßigte Revolutionsregierung, mit einer überwiegend liberalen Zusammensetzung.

Alles spielte in einer revolutionären, nicht-eindeutigen Situation. Liberale und demokratische Eliten entzifferten Republik und allgemeines Wahlrecht als kleinsten gemeinsamen Nenner, sehr zum Unwillen von Karl Marx wegen des Beiseiteschiebens sozialer Forderungen. Speziell kompensierte dann das allgemeine Wahlrecht die Volksabstimmung. Eigentlich war es eine doppelte Substitution: allgemeines Wahlrecht statt Referendum *und* Sozialreform. Das allgemeine Wahlrecht kam sozusagen gerade recht. Das zeigt die instrumentellen Aspekte bei dieser Innovation, von unten und von oben.

Zum ersten Mal wurde das uneingeschränkt allgemeine, gleiche, direkte Wahlrecht für Männer über 21 Jahren 1848 bei der Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung angewandt. Die Zahl der Wahlberechtigten stieg von 240.000 (0,7 %) auf 8,2 Mio. (23,1 %). Gewählt wurden ca. 300 Monarchisten, 500 gemäßigte Republikaner und 100 „Linke“ (Demokraten/Sozialisten). Die erarbeitete Verfassung der Zweiten Republik legte das allgemeine, direkte Männerwahlrecht für die Wahl des Präsidenten und der Nationalversammlung fest. Als Präsident wurde Louis Napoléon Bonaparte gewählt. Die im Mai 1849 gewählte Nationalversammlung brachte der „Linken“ einen Anteil von knapp 30 %.

Zwar bekam die konservative Mehrheit der Nationalversammlung von 1849 noch einmal kalte Füße, als einige radikale Sozialisten bei Nachwahlen in Paris erfolgreich waren, und sie entzogen drei der nun zehn Millionen eingeschriebenen Wählern wieder das Wahlrecht, um vor der sozialistischen Gefahr sicher zu sein. Es war dann Napoleon

¹⁰Sehr gute Verlaufsanalyse bei Meyer 1901, S. 159 ff. Systematisch sehr gut Ziebur 1981, S. 286 f.

III., der durch seinen Staatsstreich im Dezember 1851 die Zweite Republik durch das Zweite Kaiserreich ersetzte und 1852 durch Dekret das allgemeine, geheime, direkte Wahlrecht einführte, wie es die Revolution 1848 erkämpft hatte. Danach waren die Wahlen zwar nicht „frei“, sie wurden von Schikanen und Repressionen von oben begleitet und brachten regelmäßig regierungskonforme Mehrheiten, aber das Prinzip des allgemeinen Männerwahlrechts blieb erhalten.

Nach dem Zusammenbruch des Zweiten Kaiserreichs 1870 wurde das allgemeine Männerwahlrecht der Zweiten Republik eindeutig und dauerhaft Grundlage für die Dritte Republik.

Schweiz

Die Schweiz führte als erstes Land der Welt 1798 das allgemeine gleiche Männerwahlrecht ein, schrieb es in die Verfassung der Helvetischen Republik und praktizierte es (wenigstens) bei einer Wahl. Der Startschuss für das allgemeine Männerwahlrecht kam nicht aus der Schweizer Gesellschaft. Aber es war auch kein reines Oktroi der französischen Besatzungsmacht. Es entstand aus einem Zusammenspiel zwischen einer revolutionären Minderheit in der Schweiz, den Patrioten, und der Pariser Direktorialregierung. Die Angst vor dem Volk blieb – man war 1798 in der nach-radikalen Phase der Französischen Revolution und die Schweizer Revolutionsfeinde waren stark. Es war eine indirekte, kompliziert-mehrstufige Mehrheitswahl, bei der die Hälfte der in Urversammlungen gewählten Wahlmänner durch Los eliminiert wurde. Das Parlament (der Große Rat) hatte nur das eingeschränkte Recht, Gesetze vorzuschlagen (die vom Senat, der von den Kantonen besetzt wurde, ohne Änderungsrecht beschlossen oder abgelehnt werden konnten). Das war zwar das allgemeine Männerwahlrecht, aber kein Durchbruch zur Demokratie.

Die Verfassung war kurzlebig und wurde nach drei Jahren durch andere Regelungen abgelöst. Die Idee dagegen war längerfristig wirksam. Wegen der Unterbrechungen und langen Zeiträumen bis zur definitiven Realisierung ist es vielleicht riskant, von einer Prägekraft des Normativen zu sprechen. Aber in der durch die französische Juli-Revolution von 1830 angeregten Demokratiebewegung kam die Forderung wieder auf die Tagesordnung. Trotz vieler Gegensätze zwischen liberalen und demokratischen Gruppierungen stimmte der Freisinn in den Forderungen nach Volkssouveränität und allgemeinem, gleichem, direktem Männerwahlrecht überein. Dies wurde in den „regenerierten“ Verfassungen der Kantone (Ausnahme: Tessin) verankert. Der Versuch, das allgemeine Wahlrecht auch im Bund durchzusetzen, scheiterte an den katholisch-konservativen Kräften. Zusammen mit religiösen Konflikten (Katholizismus vs. Antiklerikalismus) und gegensätzlichen Staatsvorstellungen (föderativ vs. zentralistisch) führte das 1847 zum Sonderbundkrieg, aus dem der Freisinn mit einer jahrzehntelangen Vorherrschaft hervorging.

1848 unternahm die Schweiz den zweiten Anlauf einer egalisierenden Bundesregelung. In der Verfassung des neu entstehenden Schweizer Bundesstaates wurde, und nun dauerhaft, das allgemeine, gleiche, direkte Männerwahlrecht verankert. International

war das eine „Pioniertat“¹¹, aber sie hatte einen Schönheitsfehler. Da man die Ausgestaltung den Kantonen überließ, gingen viele von ihnen einen Schritt zurück in Richtung eines faktischen Zensuswahlrechts. Das bestimmte die Schweizer Wahlrechtspraxis bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts und es diskriminierte vor allem die unteren sozialen Schichten.

17.3 Zur Erklärung

Das allgemeine Männerwahlrecht blieb auch dort, wo man sich dazu durchgerungen hatte, über lange Zeit eine ungesicherte Innovation. Sie rief Gegenkräfte auf den Plan, die versuchten, das Rad zurück zu drehen. In Frankreich, der Schweiz, auch im verspäteten Deutschland, als Antwort auf den mutigen Schritt nach vorne 1848. In Großbritannien behielten die alten Eliten die Kontrolle über die Egalisierung des Wahlrechts, das – gerade bezogen auf den sehr frühen Beginn von Parlament und Wahlen – sehr spät kam. In den USA gab es eine positiv-kontinuierliche Entwicklung zum allgemeinen Wahlrecht – der weißen Männer!

Strategisches Handeln

Wahlrechtskämpfe wurden erbittert geführt. Die Machtfrage war im 19. Jahrhundert eine Frage von Revolution oder Wahlrecht – oder von beidem. 1792 wurde in Paris zum ersten Mal das allgemeine Männerwahlrecht für die nationalstaatliche Ebene beschlossen. Es blieb das Großthema des 19. Jahrhunderts.

Die ausgedehnten Zeiträume zur Entscheidung dieser Machtkonflikte sind nur verständlich, wenn man sich die Gegnerschaft zur Egalisierung des Wahlrechts vergegenwärtigt. „Traditionalismus“ und „Patriarchat“ haben beim Widerstand gegen das Frauenwahlrecht neben dem Interessenfaktor ihre Rolle gespielt. Beim Kampf um das allgemeine Männerwahlrecht standen Interessen, dürftig bemäntelt mit allgemeinen Begründungen, im Vordergrund. Etablierte Sozialschichten, Adel und Bürgertum, Konservative und Liberale, waren die Hauptgegner einer Demokratisierung des Wahlrechts.

Je nach Konstellation konnten Liberale den Demokraten zur Mehrheit verhelfen oder Konservative – aus strategischen, nicht demokratischen Gründen – zu Verfechtern von Wahlrechtsausweitungen werden. Möglich war aber auch ein „Zurückkämpfen“ der etablierten gesellschaftlich-politischen Gruppen, das zu einem disruptiven Muster des Vor und Zurück führte. Frankreich ist, wegen seiner Wechselbäder in der Wahlrechtsfrage, das klassische Beispiel für das disruptive, Großbritannien für das evolutionäre Muster. Wie Abb. 17.1 zeigt, ist dies eine querlaufende Dimension, die mit jeder der Strategien verbunden sein kann.

¹¹Ricklin/Möckli 1984, S. 35.

Abb. 17.1 Muster der Wahlrechtsdemokratisierung. (Quelle: Eigene Darstellung)

	Demokratische Strategie	Konservative Strategie
Evolutionär	USA	Großbritannien
Disruptiv	Frankreich	Deutschland

Eine wichtige Rahmenbedingung ist der Föderalismus, in all seiner Ambivalenz. Einerseits bietet er Diffusionschancen für ein demokratisiertes Wahlrecht (USA, CH), die im unitarischen Staat fehlen (GB). Andererseits wirkt er als Restriktion (USA, CH, Preußen/Deutschland).

Die Erklärung über „strategisches Handeln“ erfordert *Akteure* mit Ressourcen, Leistungen, Interessen, Macht und dem Willen zur strategischen Intervention. Dabei stehen sich proaktive und reaktiv-abwehrende Akteure gegenüber. Sie bedarf eines geeigneten *Kontexts* bzw. einer Situation und einer passenden *Strategie*.

Akteure

Wahlrechtskonflikte waren immer politischer Ausdruck von Klassenkämpfen, nur die Akteure und Konstellationen wechselten. Am Anfang standen Kämpfe zwischen den Fraktionen und frühen Parteien des Groß- und Klein-Bürgertums, erst später wurden die Arbeiterparteien die wichtigsten Akteure bei der Diffusion eines demokratisierten Wahlrechts. Diese Rechtsfrage jedenfalls war immer eine Machtfrage. Und bei kaum einem anderen Thema vorher oder nachher konnte man die Klassenlinien so klar ziehen.

Allgemein-gleiches Wahlrecht war das Erkennungszeichen politischer Gleichheit wie die Vergesellschaftung der Produktionsmittel später das Schibboleth der ökonomischen Gleichheit wurde. Die Ängste des Bürgertums waren bei der politischen nicht geringer als bei der ökonomischen Gleichheit. Fünfzig-plus-ein-Prozent im Parlament war die magische Ziffer, die den Systemwechsel unmittelbar einleiten würde. Auch Marx, wenn er nicht auf Gewalt setzte, dachte so.

Es gab klare richtungspolitische Unterscheidungen: Für Demokraten war das allgemeine Männerwahlrecht ein konstitutives Merkmal. Sozialisten bzw. Sozialdemokraten setzten diese Tradition fort – eine Ausnahme war Eduard Bernstein, der sich angesichts ungebildeter Wählerschaft in einer Übergangsphase für ein begrenztes Wahlrecht einsetzte. Liberale standen für ein Zensuswahlrecht – mit Ausnahmen bei Links-liberalen. Konservative waren ideologisch gegen eine Egalisierung des Wahlrechts, später, zum Teil aus machtpolitischen Erwägungen, dafür.

Wahlrecht war Entscheidungsmaterie von Parlamenten. Es musste durch den Interessenfilter von Abgeordneten und die Profile von Parteien bzw. parteiähnlichen Akteuren hindurch. Eine Verbindung zwischen Sozialer Bewegung und Wahlrechtsdemokratisierung existiert, aber sie war nicht so stark, wie es ein Bewegungsmythos

gern sehen würde. Abgeordnete, häufig Parteien, waren die Akteure, die das allgemeine Wahlrecht durchgesetzt oder aufgehoben haben. Soziale Bewegungen haben für die Öffentlichkeit des Themas und für Druck gesorgt, ohne die Macht der Parlamente war in dieser Frage aber nichts zu erreichen. Nie fiel die definitive Durchsetzung eines allgemeinen Wahlrechts mit dem Höhepunkt der Mobilisierung einer Sozialen Bewegung zusammen. So waren in Großbritannien die Chartisten eine relevante Sozialbewegung, aber ohne unmittelbaren Erfolg. Allerdings gibt es auch Beispiele, bei denen die Bewegung ein wichtiger Faktor für die Reform war. In Frankreich hatte die demokratische Bewegung großen Einfluss, 1792/93 wie 1848. In Deutschland gilt das für die demokratische Bewegung 1848, hinsichtlich der Arbeiterbewegung für die 1860er Jahre (z. B. Gespräche Bismarck – Lassalle) sowie für 1918/19. In der Schweiz waren die demokratisierenden Bewegungsakteure von Bedeutung. Die amerikanische Unabhängigkeitsbewegung hatte erheblichen Einfluss auf die Wahlrechtsentwicklung. Für die Frauenbewegung galt dies sowieso.

Die von Karl Otto Hondrich ausgearbeitete Theorie der Demokratisierung koppelt Machtzuwachs und Beteiligungs- bzw. Einflussrechte an Leistungserbringung. Besonders gut überprüfbar ist dies bei formeller Demokratisierung wie Wahlrechtserweiterungen. Ökonomische Selbständigkeit, Eigentum, erbrachte Steuern, qualifizierte Berufe, Militärdienst – alles Beispiele für Ressourcen, die als Leistungen verstanden werden konnten, und die den Anspruch auf mehr politische Rechte stützten.

Idee und Interesse liegen in der Wahlrechtsfrage sehr nahe beieinander. Beide sind eng an Ressourcen und Leistungen gekoppelt, sodass die einfache Idee zu einer komplexen Machtfrage wird. Die Verteidiger des Status quo, Adel und Bürgertum, hatten einen einfacheren Kompass, da sie ihre gesellschaftliche Überlegenheit nur in restriktive Wahlrechtsregelungen eingeben oder durch politische Theoretiker übersetzen lassen mussten. Aufseiten der Unterprivilegierten hatte das allgemeine Wahlrecht lange Zeit eine antizipatorische Qualität: Sie waren noch auf dem Wege zu Leistungen, die erst gesellschaftlich anerkannt werden mussten, und sie konnten – wegen des rückständigen Interessenbewusstseins der Abhängigen – nicht wissen, ob und wann das allgemeine Wahlrecht tatsächlich zu mehr politischer Macht führt.

Kontext

Revolution und Krieg waren wirkungsmächtige Kontextfaktoren. Das „innovative Jahrzehnt“ war ein revolutionäres. 1848 gab es das Wahlrecht als Nachschlag für bürgerliche Revolutionen, bei denen es nicht gleich richtig geklappt hat (Frankreich, Schweiz), oder beim ersten, dann gerade noch möglichen Versuch des verspäteten Deutschland. Krieg war ein Hintergrundfaktor schon bei den Levellers, dann im amerikanischen Unabhängigkeitskampf, aber auch nach dem Ersten Weltkrieg.

Strategie

Man kann zwei Grundstrategien unterscheiden: Eine Exklusionsstrategie, die auf Abwehr und Ausschließung zielt. Und eine Inklusionsstrategie, die auf Offensive,

Öffnung, Egalisierung gerichtet ist. Beide haben sich über die Folgen getäuscht: Die Konservativen und Liberalen mussten die Revolution durch das allgemeine Wahlrecht nicht befürchten, die Demokraten und Sozialisten durften sie nicht erhoffen.

Die Etablierten erwarteten von einer Wahlrechtsegalisierung das Schlimmste: „Revolution“, Minorisierung, Klassenherrschaft von unten, „Zerstörung“ der Gesellschaft. Sie konnten aber nicht nur mit Horrorbildern Angst ausdrücken und schüren, sie brauchten positive Begründungen – die im Laufe von mehr als einem Jahrhundert zerrieben wurden. Nach 1918 konnten, unter bestimmten Umständen, „nur“ noch Frauen mit Argumentationen hingehalten werden, die sich ebenfalls historisch als falsch erwiesen.

Wie sahen die Erfahrungen mit der Anwendung des allgemeinen Wahlrechts aus angesichts massiver Angst-Szenarien? In den *USA* kam es früh, auf der Grundlage eines annähernd allgemeinen Wahlrechts einer noch kleinen Wählerzahl, zum Wechsel von zwei bürgerlichen Parteien durch Wahl, ohne eine Instabilität des Staates. In *Frankreich* gab es 1792 mit annähernd allgemeinem (Männer-)Wahlrecht, auf der Grundlage schwacher Wahlbeteiligung, von der Sozialstruktur her gesehen ein durchgängig bürgerliches Parlament – die entschlossen radikalen Akteure der unteren sozialen Schichten bewegten sich auf der Straße oder in den Sektionen der Pariser Commune. 1848 wurde das allgemeine (Männer-)Wahlrecht eingeführt. Die Wählerschaft schnellte von 241.000 auf über 8 Mio. Die Wahl vom April 1848 brachte den gemäßigten Republikanern, das heißt den Konservativen, die Mehrheit (500 Mandate), dazu kamen ca. 300 Monarchisten; Demokraten und Sozialisten endeten deutlich abgeschlagen (100). Im Dezember 1848 wurde Louis Napoleon, der Neffe von Napoleon I., bei allgemeinem Wahlrecht gegen vier andere Kandidaten zum Präsidenten gewählt. Die Parlamentswahl vom Mai 1849 führte zu einem Wahlsieg der konservativen Mehrheit (50,2 %), die radikalen Republikaner und Sozialisten kamen auf 29,6 %. Aus Angst vor bonapartistischen und linken Gruppierungen kehrte die konservative Mehrheit zum Zensuswahlrecht zurück. Dagegen führte Napoleon III., auch zur Legitimierung seines Staatsstreichs im Dezember 1851, wieder das allgemeine Wahlrecht ein. Der plebiszitäre Cäsarismus, der vom allgemeinen Wahlrecht profitierte, hielt an diesem Wahlrecht fest. Allerdings war der Einfluss der Regierung auf das „Management“ der Wahlen beträchtlich – regierungsgestützte Kandidaten gewannen immer eine große Mehrheit der Parlamentssitze, ihr drastischer Rückgang kündigte dann das Ende des Zweiten Kaiserreichs an. 1871 wurde die Nationalversammlung nach dem Wahlrecht der Zweiten Republik gewählt, dabei gewannen monarchistische Kandidaten (zwischen Orléanisten und Legitimisten gespalten) ca. 400 der 650 Sitze. Erst 1875 wurde das allgemeine Männerwahlrecht definitiv für die Dritte Republik verankert.

In der *Schweiz* blieb es, allein schon wegen des kantonal durchlöchernten, in Richtung von Zensus deformierten allgemeinen, gleichen Wahlrechts bei der liberalen Mehrheit. In *Deutschland* hatten 1848 bei einem allgemeinen Wahlrecht die liberalen und konservativen Parteien gewonnen – mit einem kleinen Segment „demokratischer“ Abgeordneter. Aber noch zu Ende des Jahrhunderts gab es in Deutschland eine Verbindung von Sozialistenangst und Staatsstreichplänen gegen das allgemeine Wahlrecht. Die kühle

empirische Beobachtung, zum Beispiel von Georg Meyer und Max Weber, zeigte das Gegenteil: Integration durch das allgemeine Wahlrecht.

Bei nüchterner Betrachtung gab es immer bürgerliche Mehrheiten, seit 1848 eine deutliche Schwächung des bürgerlichen Radikalismus. Rechte Kräfte waren stärker als linke, aber die sozialistische bzw. Arbeiter-Linke war die aufsteigende Kraft. Wie, wenn man sich nur in der Zeit, aber nicht in der Sache geirrt hat?

Es hatte sich aber auch gezeigt, dass das allgemeine Wahlrecht Landarbeiter und kleine Bauern für die Konservativen mobilisieren konnte – das Kalkül von Bismarck, als er das allgemeine Wahlrecht einführte und dabei vor allem an die konservative Landbevölkerung dachte, die er gegen die Liberalen mit ihrem städtischen Hintergrund mobilisieren konnte.¹² Was wenige Jahrzehnte zuvor die Spitze des demokratischen Fortschritts und die Innovation selbst gewesen wäre, war nun ein konservatives Kalkül. Zeitgleich gab es die historisch gelernte, konservative Abwehrstrategie des preußischen Dreiklassenwahlrechts, mit dem zwei Drittel der Deutschen den Landtag wählten.

Auch bei strategischen Absichten lief die Debatte, aus herrschender Perspektive, nicht über Interessen, sondern über Verantwortung. Interessen an politischer Anerkennung gesellschaftlicher Überlegenheit, an eigenen Vorteilen, an Machterhalt waren zwar mit Händen zu greifen, aber kein Argument. Stark gemacht wurde Verantwortung über Fähigkeiten, Pflichten, Gemeinwohl. Beim „Diskurs“ wird das noch einmal aufgenommen.

Egalitäre Dynamik

Bei der Wahlrechtserfindung gibt es einen Faktor, der zwischen strategischem Handeln und einer „hinter dem Rücken“ der Akteure wirksamen Entwicklungsmacht liegt. Nennen wir sie „egalitäre Dynamik“. Egalitäre Dynamik meint ein Doppeltes. Einerseits der Protest gegen ungleiche Regelungen, bis die volle politische Gleichheit des Wahlrechts erreicht ist. Andererseits die Verbreitung und Vertiefung des Grundwerts politischer Gleichheit als gesellschaftlich nahegelegt, seit der amerikanischen und der Französischen Revolution von den demokratischen Kräften gewollt und die, wenn einmal begonnen, keinen politischen Bereich, und schon gar nicht den des Wahlrechts, beim Egalisierungstrend auslassen können.

Formelle Ungleichheit provoziert und mobilisiert formelle Egalisierungsbewegungen. Nach formeller Egalisierung wird die informelle Oligarchisierung das größere Problem, obwohl sie von Anfang an mit dem Demokratisierungsprozess verbunden ist.

¹²Daneben galt eine außenpolitisch-taktische Motivation, wie Bismarck in seinen „Gedanken und Erinnerungen“ bekannte: „Im Hinblick auf die Nothwendigkeit, im Kampfe gegen eine Uebermacht des Auslandes im äußersten Nothfall auch zu revolutionären Mitteln greifen zu können, hatte ich auch kein Bedenken getragen, die damals stärkste der freiheitlichen Künste, das allgemeine Wahlrecht, schon durch die Circulardepesche vom 10. Juni 1866 mit in die Pfanne zu werfen, um das monarchische Ausland abzuschrecken von Versuchen, die Finger in unsre nationale omelette zu stecken.“

Die Kriterien eines demokratischen Wahlrechts – allgemein, gleich, direkt, geheim¹³, – sind untereinander verbunden. Ihre häufig gleichzeitige Durchsetzung folgte einer Logik der Egalisierung. „Der gradualistische Abbau der Beschränkungen des Wahlrechts umfaßte in der Regel alle Wahlrechtsgrundsätze gleichzeitig, bis schließlich die Standards des demokratischen Wahlrechts erreicht waren.“¹⁴ So gab es eine ungefähre Gleichzeitigkeit bei der Einführung von allgemeinem und geheimem Wahlrecht. Vor allem die Prinzipien ungleicher und indirekter Wahl dienten im 19. Jahrhundert einer Fortsetzung des Kampfs gegen das allgemeine Wahlrecht mit anderen Mitteln.

Das *indirekte* Wahlrecht wurde mit einer besseren Auslese begründet, half aber auch bei der Abwehr eines potentiell radikalen Volkswillens. In Europa blieb das bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts wirksam. Ihren Ursprung hatte die indirekte Wahl schon im Frankreich des Ancien Regime. Die Wahlen des dritten Standes zu den Generalständen bedienten sich bereits der Zwischenschaltung von Wahlmännern, die, von „Urwählern“ gewählt, über die tatsächliche Auswahl der Abgeordneten entschieden. So wurden auch die Generalstände 1789 gewählt und die erste Nationalversammlung übernahm das indirekte Wahlverfahren ohne große Debatten. Zwar ging die radikalere Konventsverfassung zum direkten Verfahren über, aber noch einmal stellte die Direktorialverfassung 1795 mit dem Prinzip indirekter Wahl die alten Verhältnisse wieder her. Erst seit 1848 ist Frankreich beim Prinzip direkter Wahl geblieben.

„Die große Menge des Volkes ist, namentlich in den Anfängen des konstitutionellen Staatslebens, oft wenig geeignet, einen passenden Abgeordneten herauszufinden. (...) Der bei der indirekten Wahl maßgebende Gedanke ist also, daß die besten und intelligentesten Persönlichkeiten unter der Wählerschaft zu Wahlmännern bestellt werden und diese ihrerseits den Abgeordneten wählen.“¹⁵ So referiert Meyer die ältere Begründung, die sich aber mit dem gewachsenen politischen Interesse und Verständnis der Wähler geändert habe. Nun beständen die Wähler darauf, zuerst einen Kandidaten aufzustellen, für den man in der Konsequenz dann freilich keine Wahlmänner, sondern nur noch „Zettelträger“ brauche.

Eine besondere Tradition der indirekten Wahl hatte sich in den USA ausgebildet. Die Theoretiker der Federalist Papers lieferten die Begründung.¹⁶ Repräsentation war für sie ambivalent: Vertreter können mehr vom Gemeinwohl verstehen, sie können aber auch „durch Intrigen, Bestechung oder andere Mittel Wählerstimmen erringen und dann die Interessen des Volkes verraten.“ Die Bedingung „für die Wahl geeigneter Wahrer des öffentlichen Wohls“ wird aber nicht in der indirekten Wahl von Abgeordneten gesucht. Vielmehr werden Größe der Republik und kurze Wahlperioden als die geeigneten

¹³Später zum Teil auch „frei“.

¹⁴Nohlen 2014, S. 48.

¹⁵Meyer 1901, S. 525 f.

¹⁶Vgl. Die Federalist Papers 1993, S. 93 ff. (Nr. 10, Madison).

Bedingungen identifiziert. Die größere Auswahl enthalte auch die größere Wahrscheinlichkeit, „daß die richtige Wahl getroffen wird“. Die nur kurzen Wahlperioden, das heißt die Häufigkeit von Wahlen, sorgen dafür, dass die Abgeordneten „in Abhängigkeit vom Volk gehalten werden“. Von wesentlicher Bedeutung für die Freiheit sei, „daß die Regierung im allgemeinen dasselbe Interesse verfolgt wie das Volk“. Deshalb sei wichtig, dass das Parlament „unmittelbar vom Volk abhängig und durch innige Sympathie mit ihm verbunden ist. Häufig erfolgende Wahlen sind zweifellos das einzige politische Mittel, durch das diese Abhängigkeit und Sympathie wirkungsvoll gesichert werden können.“ Diskutieren könne man nur über ein- oder zweijährige Perioden. Gegen das Argument, dass „dort, wo alljährliche Wahlen aufhören, die Tyrannei anfängt“, wird die Zweijahresfrist für sinnvoll gehalten. Viele Kandidaten, rasch abwählbare Abgeordnete und viele Wähler („die nicht alle bestochen werden können“) fördern, so die Annahme, die Chancen guter Gemeinwohlfindung. Deshalb die direkte Wahl von Abgeordneten.

Anders die Argumentation für die indirekte Wahl des Präsidenten.¹⁷ Um das Risiko einer Fehlbesetzung zu vermeiden, werden Wahlmänner vorgeschlagen, „welche am besten dazu befähigt sind, die dem Amt entsprechenden Eigenschaften zu beurteilen.“ Bedingungen ihrer Arbeit sollen gut für „sachliche Beratung“ sein. „Eine kleine Anzahl von Personen, von ihren Mitbürgern aus der großen Masse ausgewählt, wird am ehesten die Kenntnisse und das Urteilsvermögen besitzen, die für eine so komplizierte Untersuchung erforderlich sind.“ Getrennt in den Einzelstaaten sollen Wahlmännerversammlungen zusammentreten, die „durch diese Absonderung und Trennung in viel geringerem Maße einer angeheizten Stimmung ausgesetzt seien, die sich von ihnen auf das Volk übertragen könnte, als wenn alle zur selben Zeit am selben Ort zusammenkommen würden“. Hier also, wo es ganz besonders auf die Gemeinwohl-Kompetenz ankomme, gilt die Wahl der Besten durch die Besseren. Ruhige Beratung, sachliche Prüfung von „Befähigung und Tugend“ – klingt mehr wie bei einer Papst-, denn bei einer Volkswahl.

Das *ungleiche* Wahlrecht verleiht zwar allen männlichen Bürgern das Wahlrecht, differenziert sie aber nachträglich, vor allem durch Zensus oder Bildungsqualifikationen. Seine Anhänger waren mit dem Problem der Gerechtigkeit, ebenso mit den Konstruktionsproblemen konfrontiert, die von den Ausschlussregeln des beschränkten Stimmrechts bekannt sind.¹⁸

¹⁷Vgl. a. a. O., S. 404 ff. (Nr. 68, Hamilton).

¹⁸Vgl. Meyer 1901, S. 428 ff. zu den zwei Varianten: (a) Das preußische Dreiklassenwahlrecht mit seinen Absurditäten (z. B. erste Klasse teilweise mit nur einem Wähler!). (b) Das Mehrfachstimmrecht, zuerst in Belgien. So wollte J. S. Mill Mehrfachstimmen je Bildungsgrad verleihen.

Diskurs

Das Gute kommt auch hier nicht auf den leisen Schwingen guter Argumente. Argumente begleiten und unterstützen Wahlrechtskämpfe, aber sie entscheiden sie nicht. Dies zeigt allein die lange Dauer und Härte der Kämpfe, oft für kleine, manchmal auch für größere Fortschritte. Es gibt eine normative Kraft des Faktischen, aber die beruht dann schon auf vorhergehenden Erfolgen. Im Zeitalter der Öffentlichkeit geht es nicht ohne Begründungen, deshalb ist interessant, was sich Akteure Pro und Contra ausgedacht – und lange geglaubt haben. Man glaubt so sehr an sein Gesellschaftsbild und man kennt seine Interessen. Beides ist, kaum unterscheidbar, eng miteinander verknüpft. In Wahlrechtsfragen gibt es praktisch keine Abweichungen zwischen Interesse und Gesellschaftsbild. Aber die Passung zwischen Interessen und Begründungen musste immer wieder hergestellt werden. Dabei gibt es den Unterschied zwischen vorausseilend oder nachträglich anpassend. Die Kräfte der Veränderung brauchen Vorstellungen künftiger Gesellschaft noch bevor diese eine Interessenfolie zeigen kann. Ein utopischer oder auch nur reformerischer Überschuss also. Die etablierten Kräfte entwickeln Ideologien, wenn sie herausgefordert sind.

Aus der Sicht des erreichten und heute in Demokratien selbstverständlichen allgemein-gleichen Wahlrechts ist es erstaunlich, gelegentlich skurril, was man für ein gutes Argument hielt. Nackte Interessen sind unschön, aber noch ihre Verkleidung lässt den Machtgoismus durchscheinen.

Früher gab es einfache Gründe, Menschen von der Wahl fern zu halten. Wer keine Steuern zahlte, mit denen der König vor allem Kriege finanzierte, dem wollte er von seiner Macht auch nichts abtreten. Wer nicht ökonomisch selbständig und für sich verantwortlich war (erst an Grundbesitz, dann an Steuern gemessen), der konnte es auch in politischen Dingen nicht sein. Wer die Steuern zahlte, sollte auch über die Staatsausgaben entscheiden, genauer: Über *sein* Geld sollten nur *seine* Vertreter entscheiden.

Wer nicht schon mit der politischen Sphäre – zum Beispiel in der Gemeindeverwaltung – in Berührung gekommen war, dem fehlte das Minimum von Erfahrung und Interesse, das man auch für Wahlen braucht. Politik war noch nicht nach eigenen Regeln, schon gar nicht denen der Gleichheit, konstruiert. Sie schloss noch unmittelbar an Lebenswelt, Gesellschaft und Ökonomie an, war ihre Verlängerung nach gleichen Prinzipien.

Das Abenteuer der Konstruktion war groß – oder waren es eher abenteuerliche Konstruktionen? Man kann sich das in zwei Schritten ansehen: zunächst holzschnittartig das Pro und Contra zum allgemeinen Männerwahlrecht, danach die differenzierte, analytisch etwas stärker aufschließende Argumentation.

Contra argumentierte mit Selbständigkeit, Verantwortung, Leistung, Kompetenz. Sieyès zum Beispiel sprach von „Aktivbürgerschaft“ und meinte dabei „(...) die, welche zur Erhaltung der öffentlichen Einrichtungen beitragen, (...) die wahren Aktionäre des großen sozialen Unternehmens“.

Eine besondere Bedeutung hatte die Kategorie der „Selbständigkeit“. Dies war kein ökonomisch konsequent durchgebildeter Begriff (z. B. gehörten Beamte und Professoren

dazu – heute rechnen sie zu unselbständiger Arbeit). Kant, ein Anhänger des Zensuswahlrechts, sprach von „bürgerlicher Selbständigkeit“. Es war ein Kernelement liberaler Weltanschauung und diente der Erhaltung eines bürgerlichen Politikmodells durch Abwehr des allgemeinen Wahlrechts, die „Selbständigen“ als die Leute von Besitz und Bildung und als die eigentlichen Verantwortungsträger zu sehen.

Selbständigkeit, Fähigkeit, Leistung, Kompetenz sind unterschiedliche Dimensionen für Privilegierungen. Es gab nicht nur *ein* Argument, eher einen Begründungspluralismus. Max Weber zum Beispiel befürwortete das allgemeine Wahlrecht mit nationalen Begründungen: nur so könne ein integriertes „Herrenvolk“ Weltpolitik treiben.

Pro allgemeines Männerwahlrecht argumentierte man mit Ausschließung, Unterdrückung, Klassenherrschaft, Ungerechtigkeit, Interessenpolitik der Herrschenden. Diese Sicht gewann in dem Maße an Boden, wie die tradierten Vorstellungen bzw. Kriterien einen immer kleineren Teil der Gesellschaft umfassten.

Nirgendwo, außer vielleicht über Volksabstimmungen, ist so viel und so heftig gestritten worden wie bei der Wahlrechtsfrage. Bei beiden ging und geht es um Umverteilung politischer Rechte und es ging, anders als bei Bewegungen oder Parteien, die sich wesentlich informell entwickeln konnten, um rechtliche Regelungen, über die entschieden werden musste.

Es gab großen Erfindungsreichtum bei Regelungen und Begründungen, vor allem bei der Verfolgung von Abwehrstrategien. Regelungen konnten unter anderem ansetzen bei Grundbesitz, Steuern, „Selbständigkeit“, „Vermögen“, „Haushalt“, Bildung, Sesshaftigkeit. Dass dem Zensus immer eine „gewisse Willkür“¹⁹ anhaftet, gilt nicht nur für ihn. Die Forderung nach einem allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrecht dagegen war sehr einfach.

Die Vielfalt auf das Wahlrecht bezogener Argumentationsmuster soll hier wenigstens kurz aufgeblättert werden:

Naturrecht. Wahlrecht ist ein Menschenrecht. Es gibt nur „natürliche“ Ausnahmen – bei Geisteskranken oder Kindern „ruht“ das Wahlrecht für die Dauer ihrer politischen Unfähigkeit.

Demokratie. Allgemeine Beteiligung ist notwendig zum Zweck der Interessenvertretung aller. Beteiligung kann aber auch als Selbstwert gesehen werden, die der Emanzipation bzw. Selbstverwirklichung oder der Bürgertugend dient.

Öffentliche Aufgabe. Wahl wird als öffentliche Aufgabe verstanden, als ein „Amt“ oder eine Pflicht, die im Interesse der Gesamtheit ausgeübt wird und eine Befähigung voraussetzt. Auf der Grundlage ist auch – im Unterschied zur naturrechtlichen Begründung – Wahlpflicht möglich. Die „Qualifikationen“ sind ein weites Feld sozialer Konstruktion von Regeln und Begründungen – beim Verständnis als öffentliche Aufgabe müsste es immer auf „staatstragende“ Behauptungen hinauslaufen.

¹⁹Meyer 1901, S. 427.

Autonome Wahl. Wahl als von äußerem Druck freie, von persönlichen Voraussetzungen (z. B. Information) her selbständige Entscheidung. Die persönlichen Voraussetzungen werden in der Figur der „Selbständigkeit“ verdichtet. Das Vieldeutige von „Selbständigkeit“ wurde schon angesprochen. Ökonomische Selbständigkeit kann u. a. als Indikator für Mündigkeit oder als Voraussetzung intellektueller Entfaltung verstanden werden. Der Masse wird „leichte Beeinflussbarkeit“, „Irrationalität“ zugerechnet – revolutionär wie reaktionär. „Cäsarismus“ reagiert darauf: als Mobilisierung der Unterschichten durch charismatische Führer gegen ein liberales Bürgertum. Die Masse gilt, entsprechend dem Bildungsgefälle, als unaufgeklärt, ungebildet, inkompetent.

Systemfunktionen. Dabei wird Wahlrecht nach seinen Wirkungen auf wichtige Systemfunktionen beurteilt. Beispiele:

- Integration, unter anderem über verantwortliche, parlamentarische Führer. Bei Exklusion drohen Folgen von Entfremdung bis hin zur Revolution.
- Mittel zur externen und internen Durchsetzung von Nationsbildung (so zum Beispiel bei Bismarcks Reichsgründung).
- Politische Gleichheit als Gegengewicht bzw. Kompensation für die „unaufhebbare“ gesellschaftliche Ungleichheit (Max Weber).
- Voraussetzung imperialistischer Politik (Max Weber).
- Wahlbeteiligung als Voraussetzung für Politikfähigkeit (John Stuart Mill).

Reziprozität. Der Staat verleiht Stimmrecht entsprechend wichtigen Leistungen, die für die Gemeinschaft erbracht werden. Zum Beispiel: Wahlrecht für Militärdienst oder Wahlrecht für Steuerzahlen.

Soziale Eigeninteressen. Hier kann häufig nicht mit dem nackten Eigeninteresse argumentiert werden. Aber auch Gemeinwohlbegründungen sind eng mit dem Eigeninteresse bestimmter sozialer Großgruppen verbunden. Beispiele:

- Wahlrecht dient der Erhaltung der bürgerlichen Sozialordnung durch Sicherung gegen politische Rechte von Eigentumslosen. Angst vor den zahlenmäßig überlegenen unteren Klassen, das heißt, vor deren potentieller Mehrheit bzw. deren Eingriffen in das Privateigentum.
- Identifizierung einer Gruppe mit dem Gesamtinteresse als Grundlage für Ausschlussregeln, so zum Beispiel beim liberalen Bürgertum im Vormärz und 1848.
- Interesse von Steuerzahlern an der Kontrolle von Steuerhöhe und -verwendung.
- Ungerechtigkeit des Ausschlusses von Sozialgruppen, für die man spricht. So sprachen die Demokraten 1848 für kleinbürgerliche, zum Teil schon proletarische Klassen.

Parteistrategische Interessen. Inklusion und Exklusion entsprechend taktischen bzw. strategischen Interessen von politischen Parteien.

Situative Argumentationen. Politische Debatten schwanken zwischen prinzipiellen und pragmatischen, allgemeinen und situativen Argumentationen. So galten revolutionäre Aktivitäten in der 1848er Revolution manchen als Beleg für die revolutionären Potentiale der unteren Klassen.

Evolutionäre Argumentationen. Einschränkungen des Gleichheitsprinzips sollen ausdrücklich (und betont) nur solange gelten, bis entsprechende gesellschaftliche Voraussetzungen (z. B. der Bildung, „Selbständigkeit“) geschaffen sind.

Komplementaritätsargumentationen. Beabsichtigte Wechselwirkungen zwischen den Prinzipien allgemeinem bzw. beschränktem und gleichem, direktem, geheimem Wahlrecht sowie zwischen aktivem und passivem Wahlrecht. Nach dem Muster: wenn allgemeines, dann aber ungleiches (oder indirektes oder öffentliches) Wahlrecht. Leitend sind die gegensätzlichen Strategien von Inklusion/Öffnung und Exklusion/Schließung.

17.4 Schluss

Es gab viele Ansatzpunkte einer Abwehrstrategie gegenüber den mittleren/unteren Schichten. Zum Beispiel war in Deutschland, zum Teil auch in anderen Ländern, Diätenlosigkeit der Abgeordneten ein Korrektiv für das allgemeine Wahlrecht. So wurde durch materielle Voraussetzungen auf indirektem Weg eine Beschränkung des allgemeinen Wahlrechts bewirkt. Lange war indirekte oder ungleiche Wahl Teil einer Abwehrstrategie. Dazu gehörten auch die Wahlkreisgeometrie (die nur langsame Anpassung an Bevölkerungswachstum und Verstädterung) oder das Dreiklassenwahlrecht im hegemonialen Preußen bei allgemeinem Wahlrecht im Reich. Seine Wirkung tat auch das Zweikammer-System als Gegengewicht gegen allgemeines Wahlrecht und Parteienherrschaft.

Verhinderung oder Bremsung des allgemeinen Wahlrechts war nicht das einzige, aber es war ein besonders wichtiges Element einer Abwehrstrategie. Wahlpflicht war wegen anti-radikaler Effekte in der Masse der Bevölkerung denkbar, barg aber zu große Unsicherheit.

Vieles ist auf dem Weg zur modernen Demokratie wieder zur Disposition gestellt worden, aber beim allgemeinen Wahlrecht gab es einen Point of no Return. Seit Einführung des Frauenwahlrechts (mit dem späten Frankreich 1944/45 und dem Nachzügler Schweiz 1971) sind die Wahl-Grundsätze in den westlichen Demokratien nicht mehr kontrovers. Wenn das allgemeine und gleiche Wahlrecht einmal erreicht war, konnte es nicht rückgängig gemacht werden. Bewegung gab es noch beim Allgemeinkriterium, das den Grad der Inklusivität bestimmte – Senkung des Wahlalters oder Ausländerwahlrecht gehören dazu. Wenn man den Einfluss des Volkes bremsen wollte, musste man auf andere Instrumente zurückgreifen. Auch lernte man: Wahlrecht ist nur eine Rahmenbedingung, eine ermöglichende Struktur, die Variationen finden auf der Ebene von Wahl(kampf) und Parteien statt. Im Übrigen ist das allgemeine Wahlrecht ein besonders gutes Beispiel für das, was Karl Otto Hondrich „Demokratisierungsgrenze“ genannt hat. Ein notwendiges, aber gleichzeitig schwer überschreitbares Element moderner Demokratie.

*„Der Mensch muß denken und ich muß für meine Unterthanen denken, denn sie denken nicht, sie denken nicht. Ha, was bedeutet der Knopf im Schnupftuch? An was wollte ich mich erinnern?“
„Eure Majestät, der Staatsrath ist versammelt.“
König (freudig): „Ja, das ist's. – Ich wollte mich an mein Volk erinnern!“*

Georg Büchner

18.1 Wie viel Volk verträgt die Demokratie?

Die Umsetzung der naheliegenden Idee, das Volk in der Demokratie direkt entscheiden zu lassen, ist eine prekäre, als gesicherte eher späte Innovation modern-demokratischer Entwicklung.¹ Volksabstimmungen bzw. Volksentscheide (als Oberbegriff für Referendum, Gesetzesinitiative) gehören nicht zur Grundausstattung westlicher Demokratien in ihrer frühen Entwicklung. Der Staatsrechtler Gerhard Leibholz verstand Parteien, nicht Volksabstimmungen als „Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat“. Als grundlegender Baustein moderner Demokratie – so wurden Volksabstimmungen 1792/93 im Sinne einer Fundamentaldemokratisierung gedacht – sind sie früh gescheitert. Dann wurden sie, in Verkehrung ihres eigentlichen Sinns, umfunktioniert als plebiszitäres Herrschaftsmittel autokratischer Systeme – begonnen durch die

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u. a. Auer 1996, Bogdanor 1981, Crook 1996, Gallacher 2000, Gruner 1977, Hamon 1995, Kreis 2014, Loewenstein 1922, Loewenstein 1969, Luthardt 1994, Mercier 2015, Merkel 2011, Merkel/Ritzi 2017, Möckli 1994, Neidhart 1970, Reinhardt 2011, Reinhardt 2014, Riklin/Möckli 1984, Schmidt 2019, Stelzenmüller 1994, Suter 2014, Vatter 2014.

Napoleoniden bezeichnenderweise im selben Land, in dem der basisdemokratische Versuch gescheitert war. Solche Volksentscheide von oben, eine Verbindung von Akklamationsreferendum und Personal-Plebiszit, waren auch eine Innovation, aber keine demokratische. Sie waren so angelegt, dass der autokratische Herrscher sie nicht verlieren, sich aber zusätzlich bei den Institutionen moderner Demokratie bedienen konnte. Als plebiszitäre Affirmation also.

Am nachhaltigsten ist die plebiszitäre Innovation moderner Demokratie, wo sie als Teil einer Demokratisierung der Demokratie wirkt. Die direkte Entscheidungsbeteiligung des Volkes außerhalb von Wahlen in den beiden Staaten, in denen sie am tiefsten und längsten verankert ist, in den USA und der Schweiz, verweist auf vordemokratische, ja vormoderne Wurzeln. Allerdings geht es dabei eher um ein Anregungspotential und sekundäre Legitimation als um unmittelbare Kausalität.²

Eine Voraussetzung für die frühe Einführung von Volksabstimmungen ist das bereits erreichte Demokratisierungsniveau. Die drei Staaten, in denen das allgemeine Männerwahlrecht sich am frühesten durchsetzte – die USA, Frankreich und die Schweiz – sind auch die Staaten, in denen zuerst mit plebiszitären Formen experimentiert wurde. Es gibt einen unumkehrbaren Zusammenhang zwischen allgemeinem Wahlrecht und dem Stimmrecht der Referendumsdemokratie: Man kann den zweiten Schritt nicht vor dem ersten machen, kann aber nach dem ersten stehen bleiben.

Volksabstimmungen sind mehr oder weniger mit dem demokratischen Prozess verbunden. Und auch unter den Staaten mit plebiszitären Einrichtungen gibt es eine große Spannbreite, die wenigsten sind sehr konsequent in der Ausgestaltung der Volksgesetzgebung. In Europa eigentlich nur die Schweiz, obwohl selbst dort bis heute die Volksinitiative für die normale Gesetzgebung auf Bundesebene nicht verankert wurde. Die USA, zweite westliche Demokratie mit plebiszitärer Komponente, haben bis heute Volksabstimmungen jeder Art von der nationalen Ebene ferngehalten.

Volksabstimmungen sind keine Alternative zur Repräsentativdemokratie. Zwar hatte der praxisferne Rousseau gedroht: „Ein Volk, das sich repräsentieren lässt, das ist verloren, das hat sich aufgegeben.“ An seinem Modellfall Korsika schien alles noch ganz einfach. Als er aber aufgefordert wurde, für den Flächenstaat Polen mit seiner zahlreichen Bevölkerung einen Verfassungsentwurf vorzulegen, kombinierte er ganz selbstverständlich repräsentative und plebiszitäre Elemente – weil es unter solchen Bedingungen anders eben nicht geht.

Direkte Volksgesetzgebung erwies sich als komplementär und als Korrektiv, nicht als Alternative zur Repräsentativdemokratie. Aber diese Relativierung ist schon ein Ergebnis von Erfahrung. Dass repräsentative und plebiszitäre Demokratie zusammenpassen, ja, dass die eine jeweils die Schwächen der anderen Form ein Stück weit kompensieren kann und jede für sich den Keim der Selbstzerstörung in sich trägt, ist eine späte und noch heute keineswegs allgemein akzeptierte Einsicht.

²Vgl. dazu, am Beispiel der Schweiz, Abschn. 22.2.

Konflikte über Volksgesetzgebung bewegten sich immer zwischen der Angst vor dem Volk und der Überschätzung des Volkes. In die Angst vor dem Volk gingen massive Befürchtungen hinsichtlich sozialrevolutionärer Bedrohlichkeit und irrationaler Gefährlichkeit eine kaum noch rational auflösbare Verbindung ein. Die Überschätzung des Volkes war der Gegenschlag zu seiner Geringschätzung im Ancien Régime, ebenso wie Volkssouveränität die radikale Form des Widerspruchs zur Fürstensouveränität darstellte.

Die USA und die Schweiz sind auch in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse, weil sie beide relativ offene, jedenfalls durch Monarchie bzw. privilegierten Adel nicht eingeschränkte Gesellschaften waren. Tatsächlich gingen sie mit dem (fast) gleichen Männerwahlrecht weiter als andere Gesellschaften des 18. und 19. Jahrhunderts. Aber auch die US-amerikanische und Schweizer Gesellschaft gingen nicht so weit, wie sie gehen konnten.

Darin zeigen sich Tendenzen einer sozialen und politischen Oligarchisierung innerhalb demokratischer Gesellschaften. Konservatismus wird zum Ausdruck solcher Differenzierung und zu einem festen Bestandteil von Demokratie, der sich nicht notwendig gegen Demokratie, aber meistens gegen Demokratisierung richtete.

Dass der Souverän in der Demokratie nicht so weit ging, wie er gehen konnte, ist mit einer Formel wie „Selbstbegrenzung des Souveräns“ nicht sehr genau beschrieben. Es handelt sich um den Kampf emanzipatorischer und konservativer Kräfte innerhalb des Souveräns. Regelungen zur Volksgesetzgebung zeigen dann Kräfteverhältnisse und Kompromisse dieser gesellschaftlich-politischen Kämpfe an.

Das innerdemokratisch Umkämpfte ist auch darin sichtbar, dass die Durchsetzung institutionell gesicherter Instrumente der Volksgesetzgebung ihren Weg von unten nahm und eines sehr langen Zeitraums bedurfte, mit einer Vielzahl von Etappen. Nur was auf unterer Ebene durchgesetzt wird und sich bewährt, hat Chancen, auf die nationale Ebene durchzudringen. Der inhaltliche ist mit dem Zeitfilter verbunden. Nur wer Schritt für Schritt vorgeht und einen langen Atem hat, kann hoffen, auf zentraler Ebene weitreichende Volksrechte durchzusetzen.

18.2 Genese

Es ist nicht der einzige Fall, bei dem es nicht ganz leicht fällt, Land und Jahr der Innovation zu bestimmen. Geht man vom Kriterium „nationale Ebene“ aus, kommen nur Frankreich und die Schweiz in Betracht. Fragt man nach Verwurzelung und Dauerhaftigkeit, heißen die Länder USA und Schweiz. Ich habe die Frage im Innovationskalender formal entschieden, finde aber den amerikanischen wie den Schweizer Fall mit einer Innovation, die an Tradition anschließt, so spannend, dass der Fall der USA kurz beleuchtet wird.

Frankreich

Auch die an sich einfache Erfindung „Volksabstimmung“ ist viel komplizierter als man vermuten könnte. Im Folgenden soll deshalb zwischen einer Ergebnis- und einer

Beratungsgeschichte unterschieden werden. Die Ergebnisgeschichte ist übersichtlich und schmal, die Beratungsgeschichte und ihre Einordnung sind kompliziert. Pikanterweise sind Beratungs- und Ergebnisgeschichte nur locker verknüpft.

Als die Volksabstimmung auf gesamtstaatlicher Ebene in Paris erfunden wurde, stimmte das Volk sowieso fast täglich auf der Straße ab. Diese Aktiven misstrauten Repräsentanten so sehr, dass auch deren Verbindung von parlamentarischer Arbeit mit plebiszitären Instrumenten sie nicht besonders interessierte. Schon die Französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom September 1789 hatte Weichen gestellt: „Das Gesetz ist der Ausdruck des allgemeinen Willens. Alle Bürger sind befugt, an seiner Bildung persönlich oder durch Repräsentanten mitzuwirken.“ Wahlen, die man nicht besonders schätzte, waren das eine, Volksabstimmung das andere der durch Verfassung zu regelnden Mittel.

Es war weltweit eine Innovation, dass 1789 Volksabstimmungen auf gesamtstaatlicher Ebene als reale Möglichkeit verankert wurden. Die Herkunft dieses Passus blieb etwas dunkel, war aber wahrscheinlich mit amerikanischem Einfluss verbunden. Es kam in der ersten Revolutionsverfassung von 1791 zu keiner entsprechenden Regelung. Sie war strikt repräsentativ. Aber die Debatten in der Verfassungsgebenden Versammlung haben, mindestens theoretisch, der plebiszitären Wende des anschließenden Konvents vorgearbeitet.³ Der Paukenschlag von 1789, die prinzipielle Gleichberechtigung von repräsentativer und plebiszitärer Mitwirkung der Bürger an der Gesetzgebung, führte nicht unmittelbar zu verfassungspolitischen Konsequenzen. Aber die Idee stand nun auf dem Papier, wer wollte, konnte daran anknüpfen.

Kaum ein Jahr später, am 21. September 1792, fasste der Konvent – auf Antrag Dantons – den Beschluss, die von ihm auszuarbeitende Verfassung der neuen Republik anschließend einer Volksabstimmung zu unterwerfen: „Es kann keine andere Verfassung geben als jene, die durch das Volk angenommen worden ist.“ Nun setzten das Versagen der auf Repräsentation gegründeten Konstitutionellen Monarchie, die Radikalisierung der Sozialen Bewegung und die personelle Linksverschiebung im Konvent das Thema der Volksabstimmung auf die Tagesordnung der institutionell zu regelnden Fragen.

Ein Verfassungskomitee, dem u. a. Sieyès, Thomas Paine und Condorcet angehörten, sollte einen Verfassungsentwurf erarbeiten. Sechs Girondisten standen drei Jakobinern gegenüber, aber die Unterschiede in Verfassungsfragen waren nicht sehr groß. Die Federführung vor allem auch für die direktdemokratischen Teile der neuen Verfassung lag beim Marquis de Condorcet. Er selbst bestimmte wesentlich die Beratungen und den Gironde-Verfassungsentwurf vom Februar 1793. Da nun aber im Bruderkrieg zwischen Jakobinern und Girondisten alles als verdächtig und falsch galt, was von den Girondisten kam, verfiel auch das Condorcet-Konzept direkter Demokratie dem Verdikt. Es wurde teils bruchstückhaft übernommen, teils vom Initiativ- zum Referendumsansatz verändert. (Condorcet beschwerte sich öffentlich über die Verfälschungen – was ihn das Leben kostete.)

³Vgl. Loewenstein 1922.

Die von Jakobinern in großer Eile geschriebene Verfassung von 1793 bestimmte zwar: „Das souveräne Volk (...) beschließt über die Gesetze.“ Initiative, Beratung, Ausarbeitung lagen allerdings beim Parlament. Dessen Beschluss war aber nur ein Gesetzesvorschlag. „Der Vorschlag wird gedruckt und allen Gemeinden der Republik unter der Aufschrift ‚Vorgeschlagenes Gesetz‘ übersandt.“ Im folgenden Art. 59 hieß es dann: „Wenn 40 Tage nach Übersendung des vorgeschlagenen Gesetzes in der um eines größeren Hälfte der Departements ein Zehntel ihrer regelmäßig gebildeten Urversammlungen nicht Einspruch erhebt, ist der Vorschlag angenommen und wird Gesetz.“ Bei erfolgreichem Einspruch beruft das Parlament die Urversammlungen ein, die dann definitiv über den Gesetzesvorschlag entscheiden. „Abstimmungen über Gesetze erfolgen durch Ja oder Nein.“ (Art. 19) Es ist freigestellt, geheim oder „mit lauter Stimme“ zu votieren. Bürgern, die nicht schreiben können und doch geheim abstimmen wollen, wird von den Stimmzählern geholfen.

Ein Initiativrecht haben die Urversammlungen hinsichtlich der Verfassungsrevision oder der Abänderung einiger Artikel. Das Quorum dafür ist das Gleiche wie bei der Beantragung eines Referendums, die Mehrheit aller Urversammlungen entscheidet dann, ob ein (verfassungsgebender) Nationalkonvent einberufen wird.

Die erste nationsweite Volksabstimmung fand zu der zwei Monate zuvor vom Konvent verabschiedeten jakobinischen Verfassung im August 1793 statt. Dieses Verfassungsreferendum wurde mit ca. 1,8 Mio. gegen ca. 12.000 Stimmen angenommen, bei mehr als zwei Dritteln der Stimmberechtigten, die gar nicht ins Stimmlokal gingen. Ein Ergebnis, das auf dem Hintergrund von Bürgerkrieg und Abwesenheit vieler junger Männer wegen Militärdienstes, aber auch von Erfahrungen mit offener Stimmabgabe, eines Analphabetismus von ca. 70 % und von Einschüchterungspolitik vielleicht verständlicher wird. Das Inkrafttreten dieser ersten plebiszitär angelegten und verabschiedeten Verfassung auf Gesamtstaatsebene wurde auf Friedenszeiten vertagt. Da sie nie angewandt wurde, konnte die in ihr enthaltene Regelung zur Volksabstimmung über Gesetzesentwürfe nie auf die Probe praktischer Bewährung gestellt werden. Tatsächlich war sie nicht besonders bürgerfreundlich. Für ihre Ingangsetzung hätte es einer erheblichen Mobilisierung der Primärversammlungen in den Departements bedurft, in denen beraten und abgestimmt werden sollte. Nur bei einer hinreichend großen, in kurzer Zeit (40 Tage!) vorgebrachten Zahl von Einwänden musste anschließend über den Gesetzestext in einem Referendum abgestimmt werden.

1793 ordneten sich das (fakultative) Gesetzesreferendum ebenso wie das (obligatorische) Verfassungsreferendum und die Verfassungsinitiative ein in den Versuch, den Einfluss der Bürger in der institutionalisierten Politik aufzuwerten. Dem dienten auch das parlamentarische Versammlungsregime, die einjährige Wahlperiode, die direkten Aktionen der neu erfundenen Sozialen Bewegung, schließlich auch Wahlen. Für die in der radikalen Phase der Französischen Revolution herrschenden Montagnards hatte das Referendum – nach Versammlungsregime, Sozialer Bewegung, öffentlicher Meinung – eine untergeordnete Bedeutung.

Die Beratungsgeschichte zeigt noch deutlicher als die Ergebnisgeschichte, dass die Idee der Volksabstimmung zwar in der Luft lag, die Zeit dafür aber noch nicht reif war.

Dies auch wegen der Schwierigkeit, konzeptionell Klarheit zu gewinnen. Am einfachsten und klarsten war die Sache beim Verfassungsreferendum, das ja auch am frühesten erfolgreich war. Höhere Legitimation durch Volksentscheid und mangelnde Konkurrenz zum Parlament als der gesetzgebenden Körperschaft waren Gründe dafür.

Die Strukturen sowie die Funktionen Initiative, Beratung und Entscheidung waren zu klären. Das Parlament hatte seine Struktur, verfügte über Initiativ-, Beratungs- und Entscheidungsrechte. Wie aber sah das beim ungegliederten Volk aus und wie sollte sich die plebiszitäre zur repräsentativen Komponente verhalten? Fragen über Fragen, keine Antworten. Man war erst dabei, die Fragen zu verstehen.

Strukturen

Die Idee, die unter anderem inspiriert war von den amerikanischen Town Meetings sowie den Sektionen der Pariser *Commune*, bestand darin, das große Volk in die vielen kleinen Einheiten zu zerlegen, die anderswo direkte Demokratie trugen. Die Urversammlung („*Assemblée primaire*“), im Entwurf von Condorcet eine Versammlung von 450–900 Mitgliedern, sollte im modernen Flächenstaat mit Massenbevölkerung eine Revitalisierung der kleinen Einheit tragen. Hier war der Ort für Initiative, Beratung und (vorläufige) Entscheidung. Das war etwa die Größenordnung des Parlaments, aber davon hätte es tausende gegeben. Von unten nach oben wäre in einem dreistufigen Abstimmungsprozess (örtliche Versammlung, Gemeinde, Departement) festzustellen, ob eine Abweichung des Volks- vom Parlamentswillen mehrheitsfähig ist. (Bei Condorcet führte selbst diese langwierige Prozedur nicht unmittelbar zu einem neuen Gesetz, sondern zur Neuwahl des Parlaments.) Eine solche Konstruktion kann nur gedacht werden, wenn man von der Fiktion einer einheitlichen und eindeutigen *volonté générale* ausgeht. Dann sind zwar partielle Abweichungen möglich und an verschiedenen Stellen auch Mehrheitsentscheide zu Hilfe zu nehmen, aber nur so sind – gedanklich! – die massiven Koordinations- und Integrationsprobleme auszublenden, die die institutionelle Zersplitterung und die bloße Aggregation von Einzelwillen hätten auslösen müssen.

Der paradoxe Ausgangspunkt aller Konzepte direkter Demokratie zu der Zeit waren individuelle Akteure bei einem gemeinsamen, vorgegebenen Volkswillen. Ohne kollektive Akteure war dieses Paradox in der Praxis nicht aufzulösen. Und ohne die Konkurrenz zwischen Kollektivakteuren – die aber gerade wegen der unterstellten Homogenität der *volonté générale* verpönt waren – war auch direkte Demokratie im modernen Flächenstaat nicht praktikabel.

Initiative

Sie war in der kleinen Versammlungseinheit kein Problem (bei Condorcet lag die Antragsberechtigung bei 50 Mitgliedern). Bei vielen Urversammlungen hätten sich aber Fragen der Begrenzung, Koordinierung, Fokussierung gestellt. Wer war fähig, eine Initiative zu entwickeln, die mehr war als eine Kritik oder Anregung, also zum Beispiel einen Gesetzesvorschlag?

Beratung

Sie hatte in der kleinen Einheit einen günstigen Rahmen, aber sie verpuffte, schon alleine durch den extremen Reduktionismus eines Ja oder Nein, der das ganze Verfahren durchzog, oder durch die Unverbindlichkeit von Anregungen, mit denen das Parlament – auch wenn eine Initiative erfolgreich war – machen konnte, was es wollte.

Entscheidung

Auch bei der Entscheidung war vieles zu klären. Die Macht der Fragestellung, die sich bald zeigte, als die Napoleoniden das Instrument autoritär in die Hand nahmen, war eine der Schlüsselfragen bei Volksabstimmungen. Wo liegt die Letztentscheidung, beim Volk bzw. der Mehrheit der Urversammlungen oder doch – wie verästelte auch immer – beim Parlament?

Die Probleme, die das revolutionäre Frankreich mit Volksabstimmungen hatte, zeigten sich auch bei anderen Fragen. Sie gehen auf die Negation handlungs- und alternativfähiger Kollektivakteure zurück. Das Fehlen von Fraktionen im Parlament, von Parteien bei Wahlen und Abstimmungen führt zu Fehlstrukturierungen, die auch bei Egalisierung und breitester Volksbeteiligung nicht aufgefangen werden können.

Gab es denn keine Hilfe beim Übervater der radikalen Revolution, Jean-Jacques Rousseau? Die Anhänger Rousseaus hatten ein generalisiertes Vertrauen zum Volk, konkret und praktisch aber musste man wissen: Welches Volk? Das der Straße (wo das Volk häufig wechselte), das in der Vendée (dort gab es starke, klerikal-monarchistische Gegnerschaft), das der Pariser Sektionen (wo die Sansculotten dominierten)?

Man betrat Neuland. Rousseau war ein Theoretiker der direkten Demokratie in Kommune bzw. Kleinstaat, nicht einer Referendumsdemokratie im Flächenstaat. Sein Postulat war klar: „Jedes Gesetz, das das Volk nicht selbst beschlossen hat, ist nichtig; es ist überhaupt kein Gesetz.“ Aber wie sollte die Praxis aussehen? Rousseau hatte Demokratie – oder Republik, wie er die Sache noch nannte – in großen Staaten nicht für möglich gehalten. Sein Idealstaat hieß Korsika, mit kleiner Bevölkerungszahl und homogener Sozialstruktur. Aber als er einen Verfassungsvorschlag erarbeiten sollte, ging es auch dort nicht ohne Zuhilfenahme repräsentativer Strukturen ab. Noch mehr entfernte er sich von seinen Idealen, als er für Polen eine Verfassung ausarbeitete. Rousseau fand keinen Weg von seinem theoretischen Konstrukt in die verfassungspolitische Praxis eines Landes, das größer war als eine Kommune wie Genf oder Sparta. Dabei misslang nicht nur eine Fundierung zwischen Repräsentation und Identität, sondern auch die Gewichtung, Zuordnung und Wechselbeziehung zwischen Volk, Parlament und Regierung. Das Volk sollte stark sein, klar. Wie aber passte das zu einem schwachen Parlament und einer starken Regierung? Es ist schon erstaunlich: Rousseau hat an Repräsentation herumgedoktert, auf den Ausweg eines parlamentsvermittelten Referendums, das noch am ehesten Identitätsdemokratie im modernen Flächenstaat hätte retten können, ist er nicht gekommen.

Referendum hätte für ihn doch wenigstens ein Surrogat der wahren Demokratie im bevölkerungsreichen Flächenstaat sein können. Dabei hätte er einige Fragen klären

müssen – und theoretisch erörtern können. Hat das Volk ein Initiativrecht oder sollen – aus praktischen Gründen – Gesetze immer vom Parlament vorberaten, formuliert und dann dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden? Muss das immer (obligatorisch) oder nur auf Antrag hin (fakultativ) geschehen und wie sähe dafür ein vernünftiges Verfahren aus? Wäre auch eine Regierung oder gar ein „Präsident“ zur Initiierung eines Referendums berechtigt oder würde so daraus definitiv etwas ganz anderes, wenn das Volk durch sanften oder gar polizeilichen Druck nur zustimmen kann? Müsste man ein Personalplebiszit aus demokratischen Gründen definitiv ausschließen? Fortzuführende Fragen – in der Theorie keine Antwort.

Die verfassungsgebende Versammlung zu Beginn der Französischen Revolution hat, wie Karl Loewenstein fand, eine theoretisch eindrucksvolle Debatte über die repräsentative und plebiszitäre Komponente im modernen Verfassungsstaat geführt. Gesiegt hat zunächst ein sehr konsequentes Prinzip von Repräsentation. Zur praktisch-operativen Seite hat sie nichts beigetragen. Es ging noch um Prinzipien, nicht um bevorstehende Praxis. Condorcet, der als erster systematisch etwas zur Regelung von Volksabstimmungen ausgearbeitet hatte, war ein Mann der Girondisten, der über vieles unkonventionell dachte, sich auch früh für das Frauenstimmrecht eingesetzt hatte, der aber mit dem Referendum etwas ganz anderes wollte als die Jakobiner, die Teile seiner Vorarbeiten aufnahmen. Condorcet wollte die Kanalisierung eines aus seiner Sicht bedrohlichen, revolutionären Volkswillens in einer entschieden repräsentativen Verfassung.

Die Bürger sollten in einer „*censure du peuple*“ sich abweichend mit einem Gesetz des Parlaments befassen können. Alles hatte noch eine etwas andere Bedeutung als heute. Bei der Gesetzesinitiative war eher Anregungspotential für das Parlament zu erwarten, beim Gesetzesreferendum musste das Gesetz zuvor schon in Kraft getreten sein, was den Widerstand gegenüber Veränderungen wohl erhöht hätte. Die Hürden vor einer Letztentscheidung des Volkes waren bei Condorcet noch höher als beim Jakobinerentwurf. Die Bürger mussten schon sehr hartnäckig sein, um hier zu Erfolgen zu kommen, und das über lange Zeit. Das war eher der vorsichtige Teil eines Aufklärungs-, Erziehungs- und Fortschrittsprogramms als die machtvolle Intervention eines selbstbewussten, handlungsfähigen Volkes. Es eröffnete die Möglichkeit eines Korrektivs, fast nur einer Notbremse, nicht den zweiten, mit dem Parlament gleichberechtigten Weg der Gesetzgebung.

Die Jakobiner haben dann eine veränderte Form in ihre radikaldemokratische, auf Identität zielende Verfassung von 1793 eingebaut. Das Referendum stand im Mittelpunkt, die Gesetzesinitiative war gestrichen. Eine Minderheit der Urversammlungen konnte zu einem vom Parlament beschlossenen, aber noch nicht in Kraft getretenen Gesetz in der kurzen Zeit von 40 Tagen eine Volksabstimmung beantragen, eine Mehrheit der Versammlungen in einem folgenden Durchgang das Gesetz verwerfen. Urversammlungen wurden beibehalten, obwohl sie wesentliche Funktionen verloren hatten. Dass die Jakobiner, nachdem sie die Sache in die Hand genommen hatten, das Verfahren der Volksgesetzgebung nicht wirklich bürger nah gestaltet haben, bestätigt, dass auch in

ihrer Sicht die Volksgesetzgebung im politischen Prozess nicht zentral sein sollte. Die Idee, Politik kontinuierlich darauf aufzubauen, lag dem offenkundig nicht zugrunde. Über den internen Beratungsprozess ist nichts bekannt geworden.

Neben Überzeugungen gab es von Anfang an auch taktische Spiele und Vorteilsüberlegungen bei Volksabstimmungen. Forderungen nach Referendum bzw. Volksabstimmungen waren am ehesten beim Klub der Cordeliers Teil direktdemokratischer Überzeugungen. Schon 1791 forderten sie, dass Gesetze erst nach Zustimmung (änderungsberechtigter) Urwählerversammlungen in Kraft treten sollten. Nach dem Fluchtversuch des Königs im Juni 1791 war für sie die Republik unaufschiebbar, über sein Schicksal sollten die Urwählerversammlungen entscheiden. Taktisch verhielten sich die Girondisten im Königsprozess, als ihre Konventsabgeordneten zwischen Todesstrafe und Aufschub schwankten und schließlich die Abstimmung Urwählerversammlungen überlassen wollten. Gegen die geschlossen für die Hinrichtung eintretenden Montagnards sollte das den Anstrich des Demokratischen liefern und spekulierte auf die größere Milde bei weniger radikalen Bürgern. Ende Mai 1793, als es um die Eliminierung von Girondisten aus dem Konvent ging, forderte die radikale Linke um Jacques Roux, die 22 girondistischen Abgeordneten zu verhaften, die – so der Vorwurf – versucht hatten, durch Volksabstimmung das Leben des Königs zu retten.

Die Napoleoniden haben den ursprünglichen Sinn der frühen Volksabstimmungs-idee verkehrt und sie herrschaftlich umfunktioniert. Sie wurden zu von oben initiierten Akklamationsreferenden ohne wirkliche Alternative und man hat sie nun immer mit einer Personenfrage verknüpft (Personalplebiszite). Napoleon I. praktizierte das viermal, Napoleon III. zweimal. Kaum dass man demokratische Volksabstimmungen auf nationaler Ebene in Frankreich erfunden hatte, waren sie auch schon am Ende. Die III. Republik verstand sich als „*parlementarisme absolu*“, mit einer Frontstellung gegen alle Varianten plebiszitärer Praxis. Im Oktober 1945 fällte die Bevölkerung ein vernichtendes Urteil über die Dritte Republik: 96,4 % sprachen sich gegen die Dritte und für eine Vierte Republik aus. Im Mai 1946 lehnten die Franzosen in einer Volksabstimmung mit 53:47 % den Verfassungsentwurf ab. Erstmals wurde vom französischen Volk ein ihm vorgelegter Verfassungsentwurf abgelehnt. Der zweite Entwurf fand eine Mehrheit von 9.3 gegenüber 8.2 Mio., bei 8.5 Mio. Enthaltungen – damit hatten knapp 36 % der Wahlberechtigten die Verfassung gebilligt. De Gaulle kam 1958, in der autoritär-plebiszitären Tradition, wieder auf Volksabstimmungen zurück – allerdings auch auf das Verfassungsreferendum.

Schweiz

Für die Schweizer bedeutet 1874 einen Durchbruch auf dem Weg zur Referendumsdemokratie. Zwar gab es schon 1802 ein Verfassungsreferendum und die Bürger hatten sich 1848 das Recht erkämpft, über die Verfassung mit zu entscheiden (obligatorisches Verfassungsreferendum und Volksinitiative auf Totalrevision), aber erst 1874 eröffnete sich ein Weg, direkt auf die normale Gesetzgebung auf Bundesebene einzuwirken. 1891 kam das Recht einer Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung hinzu.

Es fing also auch hier 1802 mit einem Verfassungsreferendum an, allerdings mit einer etwas schrägen Auszählung. Die Helvetische Verfassung erhielt zwar mehr Nein- als Ja-Stimmen, da man aber festgelegt hatte, die große Zahl der nicht Abstimmenden als Zustimmende zu zählen, war die Verfassung angenommen.

Da die Kantone einen kräftigen Schritt nach vorne gemacht hatten (zum Teil schon mit Gesetzesveto und fakultativem Gesetzesreferendum), war es 1848 unausweichlich, in der Bundesverfassung wenigstens das obligatorische Verfassungsreferendum für Teil- und Gesamtrevision sowie die Volksinitiative auf Totalrevision zu verankern. Während der 1860er Jahre setzten sich in den meisten Kantonen Gesetzesreferendum und Gesetzesinitiative durch. Auch hier zog die Bundesebene nach, wenn auch mit Abschwächung und Kompromiss. Seit 1874 war es möglich, jedes vom Parlament beschlossene Gesetz nachträglich zum Gegenstand eines Volksentscheids zu machen (fakultatives Gesetzesreferendum). Eine solche Referendumsinitiative kam zustande, wenn sie von mindestens 30.000 Unterschriften unterstützt wurde.

Es ist einer der paradoxen Effekte von Erfindungsprozessen, dass auch konservativ-föderalistischen Gruppen dieser Erfolg zuzuschreiben ist. Die Schweizer Bundespolitik wurde nach 1848 durch eine breite und stabile liberale Mehrheit, die Alleinherrschaft des Freisinns bestimmt. Die 1847/48 in Bürgerkrieg und Verfassungsgebung unterlegene konservativ-föderalistische Rechte verfügte zwar über starke Positionen in den Kantonen, blieb aber ohne Einfluss auf die Bundespolitik, zumal sie durch das geltende Wahlsystem deutlich unterrepräsentiert war. Die plebiszitäre Öffnung wurde „zu einem wirkungsvollen Instrument der konservativen Opposition“⁴. Damit konnte die „oligarchisierende Verengung“ der Repräsentation auf Bundesebene aufgebrochen werden.

Zuvor schon war die „oligarchische Enge der Repräsentativsysteme“ in den Kantonen – gegenüber der schwachen Bundesgewalt nach wie vor Sitz der politischen Macht – spürbar geworden und auf heftige Kritik gestoßen. Hier bildete sich ein politisch heterogenes Zweck-Bündnis, das dann auch auf der Bundesebene erfolgreich wurde. Es bestand aus den konservativ-föderalistischen Kräften, die gegen das zentralistische Repräsentativsystem standen und ein Gegengewicht schaffen wollten, sowie radikal-demokratischen Reformgruppen, die auf Einführung plebiszitärer Instrumente drängten.

Der Druck, die Schweizer Verfassung von 1848 grundlegend zu revidieren, wuchs in den 1860er Jahren. Vor allem aus zwei Gründen. Die Industrialisierung schuf gesamtgesellschaftliche Regelungsprobleme, die mit der schwachen Bundesgewalt nicht mehr zu bewältigen waren. Und: Das in der politischen Tradition und Kultur nur schwach verankerte Repräsentativprinzip führte, verstärkt durch ein die Kräfteverhältnisse verzerrendes Wahlsystem, zu heftiger Kritik an „parlamentarischer Oligarchisierung“. Stärkung der Bundesgewalt und plebiszitäre Öffnung waren Antworten auf diese beiden Probleme.

⁴Neidhart 1970, S. 10. Aus dieser grundlegenden Arbeit auch die folgenden Zitate.

Aus der Sicht der politischen Akteure lag genau in dieser Doppelantwort auch der politische Kompromiss. Die „demokratische Bewegungspartei“ war mit den konservativen Föderalisten, aber gegen das „liberale Zentrum“ für die plebiszitäre Öffnung. Gleichzeitig votierte sie mit den Liberalen gegen die Föderalisten für die Stärkung der Zentralgewalt.

Anfang der 1870er Jahre gewann die „radikaldemokratische Bewegung“, die zugleich zentralistisch und plebiszitär orientiert war, an Einfluss. Sie wollte sowohl das Gesetzesreferendum wie auch die Gesetzesinitiative auf bundesstaatlicher Ebene einführen. Aber auch der durch sie bestimmte Verfassungsentwurf wurde in einem Referendum 1872 abgelehnt. „Das Referendum verhinderte Konfliktregelungen gegen den Willen gemeinsam opponierender Minoritäten, es zwang zum Kompromiß.“.

Dieser Verfassungskompromiss kam dann 1874 zustande, ohne dass er noch einmal einem Referendum unterworfen wurde. Die Liberalen, entschiedene Anhänger des Repräsentativsystems, blieben Gegner jeder Form plebiszitärer Öffnung auf Bundesebene. Die Demokraten mussten Abstriche machen bei der bunten Palette plebiszitärer Forderungen, vom Veto über das Abberufungsrecht bis zur Gesetzesinitiative, dem „intensivsten Ausdruck des demokratischen Gedankens“.

Die Konservativen wollten im repräsentativen, nun plebiszitär zu erweiternden System auch die föderative Komponente stärken. Zunächst forderten sie neben dem Volksvotum das Ständevotum, was bedeutete, dass ein erfolgreicher Volksentscheid auch der Zustimmung der zweiten Kammer, des Ständerats, bedurfte. Der Kompromiss zwischen Demokraten und konservativen Föderalisten bestand darin, dass mindestens acht Kantonen das gleiche Recht eingeräumt wurde wie 30.000 Schweizer Bürgern: ein Bundesgesetz „dem Volke zur Annahme oder Verwerfung“ vorzulegen.

Plebiszitäre Öffnung ging also mit plebiszitärer Stützung Hand in Hand. Ohne das Eigeninteresse der Konservativen und ihre Befürwortung des Referendums hätte es aber keine politische Durchsetzungschance gehabt. Nutznießer des Referendums war die konservativ-föderalistische Opposition. Sie konnte durch eine Serie erfolgreicher Referenden ein Gegengewicht zur erdrückenden liberalen Mehrheit auf der Bundesebene schaffen. Die Demokraten, Initiatoren der plebiszitären Öffnung, mussten lernen, dass „das Volk“ ein wenig konservativer war als es sich die demokratische Fortschrittsideologie ausgemalt hatte. Dass sie, wie alle anderen, auch gegen eigene Parteiinteressen an der „unbedingten und widerspruchslosen Anerkennung von Volksentscheiden“ festhielten, hat zur legitimen Selbstverständlichkeit plebiszitärer Demokratie in der Schweiz erheblich beigetragen.

Warum durchbricht gerade die Schweiz 1874 die Schranke, die vor der normalen Gesetzgebung durch Volksabstimmung auf nationaler Ebene errichtet worden war?

Ideen

Die revolutionären Ideen von 1789 (Frankreich) und 1798 (Schweiz), vor allem Volkssouveränität und Naturrecht, haben geholfen, ein traditionsgeprägtes, an ständisch-patrizischen Vorteilen orientiertes Staatsverständnis aufzubrechen. So fand eine intensive

Rezeption der französischen Volkssouveränitätslehre statt. Zwar war das französische Protektorat einer Helvetischen Republik (1798–1803) von einer Ambivalenz zwischen Fremdherrschaft und Modernisierung begleitet, aber es gab neben dem Widerstand der traditionellen Eliten auch demokratische Kräfte im Land, die die neuen Ideen aufgriffen, verstärkten und auf die Schweizer Verhältnisse anzuwenden versuchten. Der Ideeninput von außen hat dazu beigetragen, ein so traditionsgeprägtes Land wie die Schweiz in „Bewegung“ zu setzen.

Traditionen

Vor allem die Landsgemeinde war Trägerin vormoderner Gemeinschaftsformen, mit einem althergebrachten Mythos des souveränen Volkes. „Kleinräumigkeit und (...) alpine Abgeschlossenheit der schweizerischen Gesellschaft“ stützen diese Traditionen „monarchiefreier“ Staatsgebilde im Kleinformat. „In den von der Außenwelt stark isolierten, alpinen politischen Zwerggebilden konnten sich die Formen der mittelalterlich-genossenschaftlichen Demokratie erhalten, die ihre Ausstrahlung auf das flache schweizerische Mittelland auf die Dauer nicht verfehlten.“ Die Bürger (strikt männlich!) in den schweizerischen Landsgemeinden träumten nicht von Demokratie, als sie sich zu Debatte und Entscheidung auf den Dorfplätzen versammelten. Sie taten dies, weil sich so der harte Überlebenskampf in einer unwirtlichen Bergwelt besser bestehen ließ.

Wieweit konnte an die Tradition unmittelbar angeknüpft werden? Es gab den konservativen Gehalt der Landsgemeinde-Tradition, von dort kam nicht die Trägerschaft der mehr städtisch geprägten Demokratiebewegung.

Wie weit wäre die landesübliche, traditionelle Demokratie aus eigener Kraft gekommen, brauchte sie den ideellen Schub? Das war wohl so.⁵ Hätte die abstrakte Idee der Demokratie in einer eher konservativen Gesellschaft, mit einer agrarischen und patrizischen Prägung wie in der Schweiz, ohne die überlieferte politische Infrastruktur so schnell Fuß fassen können? Man darf es bezweifeln.

Was genau ist die Erfindung Volksabstimmung in einer Gesellschaft mit einer langen Tradition direkter Demokratie? Die ursprüngliche direkte Beteiligung verlängert sich nicht einfach in eine Referendumsdemokratie. Diese muss neu gedacht, der Volkseinfluss umgeformt werden. Zum Beispiel erfordert Referendumsdemokratie Parlamente mit Repräsentationsanspruch und Kampagnen, die den sich entwickelnden Wahlkampagnen nicht unähnlich sind.

Anschlüsse und Bündnisse

Die Schweizer Innovation eines fakultativen Gesetzesreferendums 1874 profitierte von vielfältigen Anschlusshandlungen an die plebiszitäre Geschichte der Schweiz im ganzen 19. Jahrhundert. Das war zum einen die Geschichte des Verfassungsreferendums

⁵Vgl. dazu Abschn. 22.2.

auf nationaler Ebene (1802, 1848). Von unten waren es die Kämpfe und Erfolge in vielen Kantonen und Städten. Alle plebiszitären Institutionen des Bundes mussten zuvor auf kantonaler Ebene durchgesetzt und akzeptiert werden. Die liberal-demokratischen Regenerationsbewegungen der 1830er Jahre haben – mit unterschiedlichen Instrumenten – plebiszitäre Spuren in den Kantonsverfassungen hinterlassen. Aber die Schwellen für plebiszitäre Formen der Gesetzgebung waren noch sehr hoch, dominant blieb die Herrschaft der Parlamente.

Besonders wichtig war die demokratische Bewegung der 1860er Jahre, die die Forderung nach einem „obligatorischen Gesetzesreferendum“ nach vorne brachte. Angeregt war dies durch die Verfassung von 1848, nach der alle neu verabschiedeten Kantonsverfassungen das Recht auf obligatorisches Verfassungsreferendum wie auch die Möglichkeit einer Volksinitiative auf Gesamtänderung der kantonalen Verfassung garantieren mussten. Die Idee eines obligatorischen *Gesetzes*referendums war angeregt durch französische Revolutionsdenker, sie wäre der stärkste Einbruch in ein Repräsentativsystem gewesen, hat sich aber nur in wenigen Kantonen durchgesetzt.

Es gab, wie anderswo, die Angst vor dem Volk, aber es gab keine Überschätzung des Volkes im Sinne einer Radikalalternative. Referendumsdemokratie war immer als Korrektiv gedacht, nie als Alternative. In der Schweiz gab es ja die bürgerliche Repräsentativdemokratie seit Beginn des 19. Jahrhunderts.

Die Schweiz war eine Werkstatt, in der schon früh die wechselseitige Verträglichkeit unterschiedlicher Demokratieelemente erprobt wurde und dann auch zu neuen, verbindlichen Formen führte. Eine nicht beabsichtigte Wirkung der plebiszitären war die Verhandlungsdemokratie.⁶ Dies geschah in einer Mischung von Korrektur und Integration. „Enttäuschungen, welche die selbstherrliche Regierungsmehrheit in zahlreichen Referendumsniederlagen hatte hinnehmen müssen“ spielten ihre Rolle. Es kam dazu, „referendumsfähige Minderheiten“ von Entscheidungen nicht auszuschließen. „So führte dieser Zwang zum Referendum allmählich zur bundespolitischen Mitbeteiligung und zur Integration der konservativ-föderalistischen Minoritäten.“ Im Grunde war es eine plebiszitär erzwungene Regelung der Konflikte zwischen Radikalen, Liberalen und Konservativen. So konnte von einer „strukturbildenden Funktion des plebiszitären Elements“ gesprochen werden.

Auch die Schweiz, in der 1874 die Volksgesetzgebung auf nationaler Ebene zum Durchbruch kam, hat zunächst die Grenzziehungen des Verfassungsreferendums praktiziert, dann aber als erster Flächenstaat auch überwunden. Für autokratisch-plebiszitäre Experimente wie im Frankreich der Napoleoniden war die Schweiz nie anfällig.

Vor dem Durchbruch in der Schweiz 1874 gab es drei Anläufe, die vor bezeichnenden *Grenzziehungen* Halt machten. Die USA mit verbreiteter Referendumsdemokratie in den Einzelstaaten: vor der Grenze Volksabstimmungen auf bundesstaatlicher Ebene.

⁶Dazu Neidhart 1970; vgl. auch Stelzenmüller 1994, S. 294.

Frankreich mit seinem Verfassungsreferendum von 1793: die verabschiedete, aber nicht praktizierte Verfassung selbst mit der Möglichkeit eines Gesetzgebungsreferendums, allerdings nicht mit Volksinitiative! Ebenfalls Frankreich mit dem Napoleonischen Personalplebiszit von 1851: vor der Grenze sachplebiszitärer Volksentscheidungen.

USA

Auch die USA waren unter den Kandidaten früher Volksgesetzgebung, aber diese konnte sich nie auf der nationalen Ebene durchsetzen.⁷ Sie wird hier kurz erwähnt, weil sie auf der einzelstaatlichen Ebene früher war als die Schweiz und weil sie, wie die Schweiz, für die moderne Referendumsdemokratie ein vormodernes Fundament hatte. In beiden Fällen ging eine Versammlungsdemokratie den modernen Tendenzen voraus. Für die Eidgenossen in lokalen Traditionen wurzelnd, in den USA – neben Voraussetzungen königlicher Freibriefkolonien – vor allem auf der religiösen Gemeinschaft früher Siedlerkolonie aufbauend. Auch am Anfang moderner Direktdemokratie, die in den USA stattfand, stand nicht die Absicht der Demokratie. In Nordamerika entstand sie aus dem Einverständnishandeln der frühen Kolonisten in den religiösen Gemeinschaftssiedlungen Neu-Englands. Die Puritaner hielten viel von Monarchie, wenig von individueller Meinungsfreiheit, am wenigsten von „Demokratie“. Aber die von ihnen entwickelte Tradition von Town Meetings hat, neben späteren, europäischen Aufklärungseinflüssen, Idee und Praxis einer unmittelbaren Form von Demokratie wachgehalten. Spätestens um 1700 waren Town Meetings den repräsentativen Strukturen klar untergeordnet. Das Town Meeting überschritt mit der Revolutionszeit seinen Zenit – für die durch Einwanderung wachsende Bevölkerungszahl war es wenig praktikabel.

Die Referendumsdemokratie konnte an die Idee einer ausdrücklichen Zustimmung des Volkes anschließen. In ihrer ersten Phase bezog sie sich, wie in Frankreich und der Schweiz, auf die Verabschiedung einer Verfassung durch das Volk. Zum ersten Mal wurde über ein solches Verfassungsreferendum 1778 in Massachusetts abgestimmt – und abgelehnt. Zwei Jahre später wurde die Verfassung mit einer Zweidrittelmehrheit, bei ca. 23 % Stimmbeteiligung, durch die Anwesenden in Town Meetings angenommen. Das Verfassungsreferendum wurde von da an mehr und mehr zur Normalität in den Einzelstaaten. Allerdings erweiterte es sich nicht zur Volksbeteiligung bei der normalen Gesetzgebung und stellte zu keiner Zeit das Repräsentationsprinzip infrage. Das galt entschieden für die verfassungsgebende Versammlung der USA mit ihrer Föderalisten-Mehrheit, die noch nicht einmal die Senatsvertreter und den Präsidenten direkt durch das Volk wählen ließ sowie Sicherungen gegen eine etwaige Übermacht des Volkes durch die Abgeordneten des Repräsentantenhauses einbaute (dies galt als die Hauptgefahr). Auf der Ebene von Einzelstaaten kam es zur Instrumentalisierung durch Volksabstimmung legitimer Verfassungsänderungen anstelle fehlender Instrumente

⁷Vgl. dazu vor allem Stelzenmüller 1994.

plebiszitärer Gesetzgebung: Man machte schwierige Projekte normaler Gesetzgebung zum Gegenstand von Verfassungsänderung.

Erst um 1900 herum führte eine von Progressive Movement und der Populist Party angefachte Debatte, die sich unter anderem gegen die Macht der Bosse und Lobbys richtete, zur Aufnahme von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen sowie Gesetzesreferenden in einzelnen Bundesstaaten. Aber auch hier benötigte die Verbreitung einige Jahrzehnte.

Warum sind Volksabstimmungen in den USA, anders als in der Schweiz, auf Bundesebene – trotz Versuchen – nicht institutionalisiert worden? Man kann dazu Vermutungen anstellen. Die Hürden für eine Änderung der Bundesverfassung sind sehr hoch. Das reiche, häufig angewendete Instrumentarium plebiszitärer Instrumente auf der Staatenebene wirkt befriedend für den Wunsch stärkerer Beteiligung, gerade auch bei bürgernahen Fragen. Die gemischten Erfahrungen mit plebiszitärer Praxis⁸ stützen jedenfalls keine suggestive Evidenz für erweiterte Anwendung. Es gibt plebiszitäre Ventile auf bundespolitischer Ebene, die auch kompensatorisch wirken können, zum Beispiel die Volkswahl des Präsidenten inklusive Primaries, die kurzen Wahlperioden des Parlaments, populistische Bewegungen und Parteien. Schließlich die feste Verankerung des repräsentativen Prinzips seit den Zeiten der Verfassungsväter, wobei die Repräsentationsvorstellungen immer schon ein starkes Element von Responsivität mit umfassten.

18.3 Schluss

Wie lange brauchte es von der ersten Idee bis zur ersten Durchsetzung, die dann wirklich eine Praxis in Gang setzte! Und selbst das in eingeschränkter Form, noch nicht einmal mit dem Recht auf eine eigene Gesetzesinitiative beim Volk. Eine Verbreiterung der Volksgesetzgebung fand in einer ersten Welle erst nach dem Ersten Weltkrieg statt. Es stimmt schon: Auch in der Demokratie trauten die Regierenden ihrem Volk nicht und sie trauten ihm nicht viel zu. Richtig ist aber auch: Volksabstimmungen sind das am Schwierigsten im repräsentativen System einzubauende Element.

Am Anfang, in der *Französischen* Revolution, war Volksabstimmung eine Kopfgeburt. Die Regeln waren so kompliziert, dass mit einer erfolgreichen Anwendung nicht wirklich zu rechnen war. Dieser Ansatz, Volksabstimmung von und für unten zu denken, hatte nach dem Scheitern der Jakobiner in Frankreich keine Chance mehr. Dort, wo es am frühesten und weitgehendsten zum Konzept einer Gesetzgebung des Volkes gekommen war, eben in Frankreich, scheiterte es früh. Ja, es verkehrte sich rasch in das Gegenteil und half bei einer Modernisierung des Caesarismus. Tatsächlich entwendeten vor allem die Napoleoniden dieses Instrument aus der Demokratiewerkstatt der Revolution und machten etwas völlig anderes daraus: ein Instrument zur zeitgemäßen Befestigung

⁸Auch zur Würdigung im Einzelnen vgl. Stelzenmüller 1994.

autokratischer Herrschaft. Die basisdemokratische Erfindung wurde autoritär instrumentalisiert. Ohne anschlussfähige historische Wurzeln ist man in Frankreich über die Form von Verfassungsreferenden (nach ausführlicher Beratung einer neuen Verfassung in den Gremien) und – in der Praxis – von Akklamationsreferenden und Personalplebisziten nicht hinausgekommen. In der Gesetzgebung fanden nach 1793 nicht einmal weitere Experimente statt.

Ganz anders in der *Schweiz*. Anschluss an vordemokratische Traditionen – das war die konservative Komponente. Triebkraft egalitär-partizipatorischer Ideen – das war die revolutionäre Komponente, auf die es ankam. In der Schweiz gelang ein strategisches Bündnis zwischen Radikaldemokraten und Konservativen zur Durchsetzung der Innovation. Und schließlich wirkte das Schweizer Gütesiegel: langsame, etappenweise Durchsetzung. Nur hier wurden Referenden zu einem tragenden Teil der Repräsentationsdemokratie auf nationaler Ebene. Das aus dem nach-revolutionären Frankreich übernommene Direktorialsystem hatte Schwächen (z. B. beim Verhältnis zwischen Regierung und Parlament), denen gerade auch durch den Einbau der Referendumsdemokratie entgegengewirkt werden konnte. So entstand ein eigenartiges, aber modernes Regierungssystem mit starker, direkter Volksbeteiligung. Schweizer Politologen sprechen von einer „halbdirekten“ Demokratie.

Selbst in *Großbritannien*, wo man so lange die Parlamentssouveränität, das heißt die alleinige Kompetenz des Parlaments zur Gesetzgebung, verteidigt hatte, gab es zum Ende des 19. Jahrhundert Debatten und Kampagnen zur Einführung von Referenden.⁹ Auch mit einer „Referendumsdrohung“ konnte man operieren. Es überwogen taktische Gesichtspunkte parlamentarischer Minderheiten hinsichtlich eines zusätzlichen Einflussinstruments. 1911 wurde zum ersten Mal im Unterhaus darüber debattiert. Mit der Abschaffung des absoluten Vetorechts des Oberhauses im gleichen Jahr entfielen weitere Argumente für ein Referendum im britischen System. Für die meisten war die Repräsentation durch das Unterhaus mit so viel Volkswillen aufgeladen, dass Wahl und „Parlamentssouveränität“ keines korrigierenden oder ergänzenden Ausdrucks des Volkes bedurften. In den britischen Verfassungsdebatten war das Referendum bis in die 1970er Jahre kein relevantes Thema mehr. 1975 kam es dann auch in der Hochburg des Repräsentationsdenkens zum ersten Referendum, Bestätigung des EG-Beitritts Großbritanniens – nicht aus verfassungspolitischer Überzeugung, sondern um die Einheit der regierenden Labour Party zu sichern. Erfolgreich durch viele situative Faktoren, war dies keine unverrückbare Festlegung des britischen Volkswillens. 2016 führte das Brexit-Referendum zu einer Zerreißprobe des politischen Systems.¹⁰ Legitimität und Notwendigkeit von Referenden bleiben umstritten. Sie wurden auch nicht integraler

⁹Vgl. Bogdanor 1981, auch zum Folgenden.

¹⁰Vgl. Abschn. 22.2.

Bestandteil von Gesetzgebung, sondern blieben „Systementscheidungen“ wie EU-Mitgliedschaft oder „devolution“ (Dezentralisierung – 1997) vorbehalten.

Insgesamt zeigte die Praxis die „Ungefährlichkeit“ des Referendums. Das Volk war nicht radikal, es nahm den Reichen nicht durch Volksbeschluss ihr Geld und Vermögen. Obwohl das 18. und vor allem das 19. Jahrhundert ständig über die politischen Möglichkeiten und Rechte des Volkes debattiert haben: Die Politikfähigkeit des Volkes ließ sich, je länger, desto weniger bestreiten. Zwischen Beteiligungsanspruch und Abwehr der traditionellen Eliten ging es um grundlegende Rechte des Volkes. Das allgemeine Wahlrecht und das Stimmrecht, das heißt das Recht zur direkten Mitwirkung bei der Gesetzgebung, waren als Volksrechte von der Sache her verbunden. Bei allen Risiken, schien aber die Verbreiterung des Wahlrechts das weniger gefährliche, eher von oben zu kontrollierende Volksrecht zu sein.

Weltweit haben in den 200 Jahren zwischen 1793 und 1993 knapp 800 Referenden stattgefunden. Die Institution hat sich durchgesetzt, wenn auch nur selektiv. Es war die am längsten umkämpfte und am unvollständigsten realisierte Innovation moderner Demokratie. Man kann nicht wirklich sagen, dass das letzte Wort in der modernen Demokratie immer das Volk hat.

Der plebiszitäre Ansatz, mit seinem Kern von Volksabstimmungen, ist keine Alternative zum repräsentativen Prinzip im modernen Flächenstaat. Nur für einen kurzen Augenblick sah es in Frankreich so aus, als könnte die plebiszitäre Verfassung von 1793 eine komplette Alternative zur repräsentativen Verfassung von 1791 sein. Tatsächlich wurde sie ja nie praktiziert und das Plebiszit verkehrte, beginnend mit Napoleon, demokratische Volksabstimmungen in ihr autokratisches Gegenteil.

Das repräsentative Prinzip blieb, wenn nicht übergeordnet, so doch vorgeschaltet: Ohne Parlament und Abgeordnete geht es nicht. Es gibt aber drei Wege, Repräsentationslücken, Oligarchisierung, Entfremdung im repräsentativen System zu bekämpfen. Der eine Weg heißt: *Am Parlament vorbei*. Das ist dort, wo Bürger vom Volksbegehren bis zum Volksentscheid ohne Mitwirkung parlamentarischer Instanzen tätig werden können („direkte Demokratie“). Die Institutionalisierung dafür ist sehr begrenzt. Der zweite Weg: *Zusammenspiel von Parlament und Volk*. Klassisch in der Form des Referendums, bei der die Gesetzgebungskompetenz der Parlamentarier gefordert ist („Referendumsdemokratie“). Der dritte Weg lautet: *Plebiszitäre Verflüssigung repräsentativer Strukturen* (man könnte sie „volksnahe Repräsentation“ nennen). Dazu gehören kurze Legislaturperioden, „Instruktionen“ (wie man in den USA über imperatives Mandat sprach), Rechenschaftspflicht, Amtszeitbegrenzung bzw. Rotation, Abberufungsrecht (Recall), Parlamentsauflösung durch Volksentscheid (z. B. in sieben deutschen Bundesländern).

Von Anfang an stand die Konstruktion von Volksabstimmung im Spannungsverhältnis von qualifizierten und einfachen Bürgern. Angesichts der Priorität parlamentarischer Versammlungen und der gefühlten Überlegenheit parlamentarischer Akteure war deren Dominanz bei der Strukturierung zu erwarten. Die Strukturierung von Sachabstimmungen erforderte ein hohes Maß u. a. von Sachwissen, Erfahrung, politischem

Know-how – schon in der kommunalen Demokratie von Athen, um wie viel mehr im bevölkerungsreichen Flächenstaat mit komplexen Problemlösungen. Bereits im radikal-demokratischen Entwurf von 1793 waren die Gewichte stark zugunsten der Parlamente gesetzt. Das hat sich für Parlamente und Regierungen, noch später für die intermediären Organisationen der Parteien weiter verstärkt. Volksabstimmungen erfordern einen hohen und klugen Regulierungsbedarf sowie professionelles Politikwissen, wenn sie zugleich Partizipation, Effizienz, Legitimation zusammenbringen sollen.

Weil Volksabstimmungen zwar eine längere Erfindungsgeschichte haben, sich aber erst spät durchsetzen konnten, gab es besondere Schwierigkeiten bei der Abstimmung mit dem etablierten Institutionensystem. Vieles hat sich verändert mit dem Aufkommen von Parteien. Durch ihre Zwischenstellung zwischen Volk und Staat üben Parteien, aus Sicht der Bürger, Verstärkungs-, Brems- und Filtereffekte aus. Die Komplexität praktizierter Volkssouveränität wächst. Es wird immer schwieriger, direkt Bürger- in Staatswillen zu transformieren.

Demokratie ist schön, macht aber auch viel Arbeit.
Frei nach Karl Valentin

19.1 Genese

Fraktionen sind, so oder so ähnlich heißt es in den Geschäftsordnungen der Parlamente, Vereinigungen von Abgeordneten, die der gleichen Partei angehören.¹ Sie sind formell organisiert, kennen Mitgliedschaft und Leitungsstrukturen und sie verfügen über Sanktionsmittel, um mit einiger Regelmäßigkeit die Aktionseinheit dieses Kollektivs herzustellen. Und um so etwas zu erfinden, brauchte das englische Parlament mehrere Jahrhunderte und auch das französische Parlament mehr als 100 Jahre! Wie schwer es ist, Einfaches zu erfinden, zeigt sich nicht zuletzt an der Innovationsgeschichte von Parlamentsfraktionen. Was heute wie ein bloßes technisches Hilfsmittel aussieht, ohne das man ein Parlament nicht betreiben kann, ist eine höchst voraussetzungsvolle Institution, die sich historisch gesehen keineswegs von selbst verstand und zu der es Alternativen gab.

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u. a. Albertini 1961, Bagehot 1971, Bentham 1817, Best 1990, Biedermann 1849, Boldt 1971, Botzenhart 1977, Cannon 1997, Döring 1993, Fraenkel 1960, Fraenkel 1964b, Hartmann 1977, Hatschek 1915, Hauenschild 1968, Hechter 1987, Hildebrandt 1986, Hill 1991, Hoadley 1986, Hudemann 1979, Hudemann 1998, Jennings 1960, Kluxen 1983, Kramer 1968, Langewiesche 1978, Loewenstein 1961, Lösche 1989, McKenzie 1961, Mittmann 1976, Mohl 1848, Mohl 1902, Morrison 1966, Nipperdey 1961, O’Gorman 2016, Patterson 1988, Redlich 1905, Ritter 1972a, Saalfeld 1995, Schieder 1969, Siemann 1985, Steffani 1966, Steffani 1979, Ullrich 1996, Weber 1976, Wehler 1987, Welcker 1836, Wende 1975, Wirsching 1990, Ziebur 1963, Ziebur 1969.

Paulskirche: Die fast inoffizielle Erfindung von Fraktionen

Die Paulskirchen-Versammlung in Frankfurt, das erste frei gewählte, nationale Parlament Deutschlands, das „Reichsparlament“, wurde am 18. Mai 1848 eröffnet. Es gab keine vorgeschriebene Sitzordnung. „Man“ – Frauen gab es ja nicht – setzte sich zu Leuten, die man aus der Region oder aus dem Beruf, einige auch schon aus politischen Zusammenhängen kannte. Region war das wichtigste spontane Sortierungskriterium. Manche platzierten sich aber auch ganz beliebig. Man konnte dies als eine Stunde Null erleben, nichts war vorgegeben, noch nichts festgelegt.

Die meisten, zwei Drittel der Abgeordneten, waren ohne vorhergehende Erfahrung in einer der Versammlungen des Frühparlamentarismus. Das konnte eine Chance für Innovation sein – sie hatten nichts Falsches gelernt. Zwar war auch hier die Stunde Null wie eigentlich immer eine Illusion, weil es Vorstrukturierungen durch den Frühparlamentarismus der Länder gab, aber vielleicht war die Unbefangenheit der Frankfurter Abgeordneten größer, da ihre Vorerfahrungen geringer waren.

Durch ihre Wahl zu Abgeordneten des Paulskirchen-Parlaments waren sie nicht eingeschränkt. Die ersten Parlamentswahlen trugen in Reinform den Charakter von „Personalwahlen“, ohne ideologische Differenzen, ohne Parteien. So waren sie freischwebende Abgeordnete, von Wählern ungestört. Parteiunabhängig schon deshalb, weil außerparlamentarische Parteiorganisationen noch nicht existierten.

Es gab auch keine Regierung, die sie durch Vorgaben oder Repression zu steuern versuchte. Ungewöhnlicherweise konnten Abgeordnete sich als Gleiche unter Gleichen fühlen. Es gab fast keine Prominente, einige wenige zwar aus der Kultur – Ludwig Uhland war da, Karl Moritz Arndt und Jakob Grimm auch –, aber keine wirkliche Politiker-Prominenz und jedenfalls keine politische Hackordnung.

Auch England und Frankreich konnten nicht als Vorbild dienen. In beiden Ländern gab es keine formellen Fraktionen, die Geschäftsordnungen dieser Parlamente erwähnten sie nicht. Im englischen Parteiensystem hatten sich informell richtungspolitische Netzungen gebildet, in Frankreich waren Parlamentsfraktionen ebenso verfehlt wie außerparlamentarische Parteiorganisationen.

Vorbild Frühparlamentarismus?

Der deutsche Früh-Parlamentarismus in den Einzelstaaten war, selbst in Süddeutschland, massiv vom monarchischen Prinzip überlagert. Die Angst der Fürsten vor unabhängigen Parlamenten, vor allem vor Parteigeist und Fraktionen, war übermächtig. Interne Regelungen blieben keineswegs den Abgeordneten allein überlassen. So wirkten die Regierungen unter anderem mit bei der Bestellung des Parlamentspräsidiums, der Festlegung der Sitzordnung und anderen Fragen des inneren Parlamentsbetriebs wie zum Beispiel der Veröffentlichung von Protokollen, die von der Regierung unterbunden werden konnte. Schnelle Entscheidungen waren gar nicht oder nur im Einverständnis mit der Regierung möglich.

Die Restriktionen gingen tatsächlich so weit, dass die Exekutive den Abgeordneten die Sitzordnung diktierte. Diese Frage wurde sogar als hochpolitisch angesehen. Um

ein Zusammensitzen und Kommunizieren nach politischen Richtungen zu verhindern, wurden die Plätze nach Verlosung (z. B. Bayern und Sachsen), in anderen nach Standeszugehörigkeit und Anciennität (Württemberg) zugewiesen. In einigen Ländern gab es Sitz-Freiheit (z. B. Baden und Hannover).

In Bayern kamen die Redner nur in der Reihenfolge ihrer (festgelegten) Plätze zu Wort. Sie mussten sich am Tag vor der Debatte im Sekretariat anmelden! Man tat, was man konnte, um mithilfe von Sitz- und Redeordnungen den Parteigeist auch innerhalb der Parlamente zu ersticken, und man wusste warum.

„Als in der sächsischen Zweiten Kammer während des Landtages von 1833/34 zwei Abgeordnete darum baten, die Plätze miteinander tauschen zu dürfen, weil ‚dem einen das reflektierende Licht, dem anderen die weite Entfernung von den Direktorialsitzen unangenehm sei‘, wurde diese Bitte vom Präsidenten mit der Begründung zurückgewiesen, daß ‚ähnliche Inconvenienzen auch von anderen empfunden würden und daher, wenn man einmal Abänderungen zulasse, mehrere nachfolgen möchten, wodurch die vermöge des Loses bestimmte Sitzordnung völlig zerstört würde‘.“²

Übrigens hielten sich die bayerischen Abgeordneten, denen die Sitzordnung aufgezwungen worden war, dadurch schadlos, dass sie während der oft ermüdend langen Reden ihre Plätze verließen und sich mit Gleichgesinnten – stehend und in Gruppen – unterhielten. So leise übrigens, dass man von „Flüsterunterhaltungen“ sprechen konnte.

In Baden hatte man sich an der französischen Nationalversammlung orientiert. Das führte einerseits zu etwas mehr Autonomie als anderswo, andererseits aber auch zum spezifisch französischen Anti-Parteien-Programm: den „Abteilungen“, in die sich das Parlament gliederte, um Fraktionen zu vermeiden. Dabei wurden die Abgeordneten durch Los in möglichst gleichstarke Abteilungen gewählt. Die Abteilungen hatten je einen Vorsitzenden und einen Sekretär, ihre Aufgabe war die Vorberatung der Gesetze oder anderer Gegenstände der Parlamentsarbeit. Jede Abteilung wählte mit absoluter Mehrheit ein Mitglied für die „Kommission“, die unter Berücksichtigung der in den Abteilungen vertretenen Ansichten, aber in freier Beratung einen Bericht für das Plenum erarbeitete. Die Kammer konnte zusätzlich sachverständige Abgeordnete in die Kommission entsenden, wenn sie den Zufälligkeiten des Delegationswesens ein wenig entgegenwirken wollte. Obwohl nur in einem Land praktiziert, wurde es durch den aus Baden kommenden Robert von Mohl über seinen einflussreichen Geschäftsordnungsentwurf in die Paulskirche getragen.

Im Frühparlamentarismus war die Redezeit prinzipiell unbegrenzt. In Hannover und Württemberg redeten die Abgeordneten stehend vom Platz aus und sprachen dabei den Präsidenten an. In Baden konnten Debattenredner auch von der Tribüne aus sprechen. Unbegrenzte Redezeit und individuelles Antragsrecht stehen einem arbeitsfähigen, effizienten Parlament entgegen. Da man Verbindungen zwischen Abgeordneten verhindern

²Kramer 1968, S. 19.

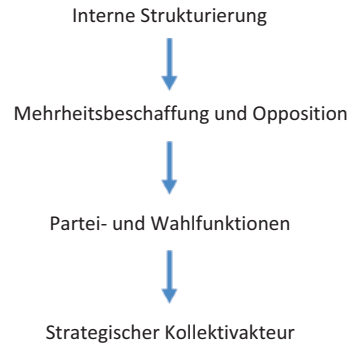
wollte, musste dem einzelnen Abgeordneten das Recht eingeräumt werden, selbständige Anträge zu stellen. Zwar wurden für die definitive Zulassung der Individual-Anträge weitere Filter eingebaut, es gab aber kein Quorum, damit keine „Gruppen-Anträge“ und so auch keinen Anreiz zur Gruppenbildung auf diesem Wege.

Im Zusammenhang der Proto-Fraktionen des deutschen Frühparlamentarismus kann man mit Helmut Kramer einige Merkmale herausheben:

- Fast durchgängig existierte allenfalls informelle, stark begrenzte, nicht-kontinuierliche Gruppenbildung. Am weitesten war die Entwicklung im Sachsen der 1840er Jahre und in Baden. Aber auch in Baden kam es noch nicht zur Ausbildung formalisierter Fraktionen mit formeller Mitgliedschaft und Fraktionsdisziplin, obwohl die Entwicklung bis an diese Schwelle führte. Die Pionierrolle Badens zeigte sich unter anderem an folgenden Innovationen: Erstmals für Deutschland gab es 1831 in Baden regelmäßige, abendliche Vorberatungen der liberalen Abgeordneten um Welcker und andere. Erstmals in Deutschland kam es zur Einführung einer Sitzweise nach den politischen Richtungen im Halbkreis des Parlamentsgebäudes – die Radikalen setzten sich weg von ihren liberalen Gesinnungsfreunden, die ihnen bei einer Ausschusswahl eine Niederlage bereitet hatten!³
- Die Entwicklung in Baden nach 1840 erklärt sich durch zwei unterschiedliche Konstellationen: den zugespitzten Konflikt zwischen einem reaktionären Ministerium und der liberalen Opposition, sowie ein vergleichsweise liberales Regime nach Entlassung des reaktionären Ministers Blittersdorf (1843-). Dazu kommen der Einfluss des nahen Frankreich und die Aufgeschlossenheit der Bevölkerung gegenüber liberalen und demokratischen Ideen.
- Regierungen waren ein wichtiger, restriktiver Einflussfaktor bei der Ausbildung von Fraktionen.
- Viele Landtage hatten noch eine starke ständische Komponente. In Württemberg zum Beispiel mit vorgeschriebener Amtstracht: Vertreter der Ritter in blauer Uniform, mit dem Degen an der Seite, die anderen mit langen, faltigen Mänteln in schwarzer Seide. Das ständische Element wirkte stark gegen Partei- bzw. Fraktionsbildung.
- Geringe Politisierung des öffentlichen Lebens, von denen die Abgeordneten ein Teil waren. Häufig fehlten ihnen auch persönlich Skills zur Beeinflussung eines Parlaments bzw. der Öffentlichkeit und nicht zuletzt politisches Selbstbewusstsein.
- Wo es zur Kristallisierung von Richtungen kam, geschah dies um markante Persönlichkeiten herum (z. B. Blum, Welcker, Itzstein).
- Wo Richtungen sich andeuteten, waren es Vorformen der späteren politischen Tendenzen: Radikalismus, verschiedene Schattierungen des Liberalismus, Konservatismus. Im relativ offenen badischen Parlamentarismus vollzog sich in den Jahren vor 1848

³Zitat Mohl zur Bedeutung der Sitzordnung in Kramer 1968, S. 51 f.

Abb. 19.1 Entwicklungs- und Funktionsschema. (Quelle: eigene Abbildung)



die Spaltung der liberalen Großfamilie in die Radikalen/Demokraten einerseits, die Liberalen andererseits – auch eine Folge offener Debatten und Gruppenbildung.

- Hemmend für die Fraktionsbildung waren weniger bestimmte Doktrinen als das Fürsten-Prinzip einschließlich des zum Teil massiven Drucks von oben wie Maßregelung bzw. Versetzung von Beamten, Schließung des Landtags, Wahlbeeinflussungen. Aufseiten der Abgeordneten standen verbindlichen Formen von Gruppenbildung am stärksten Auffassungen entgegen, die die Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten betonten.

Im Ganzen war dies eine Spielwiese einflussarmer, unverbundener Volksvertreter, die einen dem Hofe genehmen, von der Regierung kontrollierten Parlamentarismus übten. Wirksam verhinderte richtungspolitische Gruppenbildung gehörte konstitutiv zu den Unfreiheiten des deutschen Frühparlamentarismus.

Entwicklungsschema

Fraktionen dienen unterschiedlichen Funktionen. Da historisch nicht alle Funktionserfordernisse gleichzeitig auftraten und da es für einige dieser Anforderungen zunächst auch Alternativen gab, ist der Erfindungsprozess bei Fraktionen recht fragmentiert. Das Funktionsschema in Abb. 19.1 zeigt eine aufsteigende Linie zum parteiförmigen und strategischen Akteur (3 und 4), die ersten beiden Phasen sind variabel, in Deutschland begann man mit der Strukturierung, in England mit der Unterstützungsfunktion. Mit dieser Maßgabe ist das Funktions- gleichzeitig ein grobes Entwicklungsschema. „Funktion“ wird, entsprechend dem handlungstheoretischen Erklärungsrahmen, als „Leistung“ verstanden. Aus Gründen der Darstellung nehme ich diesen Punkt, der später bei der Erklärung noch einmal aufgegriffen wird, hier schon vorweg.

Interne Strukturierung/Rationalisierung des Parlaments

Der größte Ordnungsbedarf tritt in Parlamenten auf, die über hohe Autonomie verfügen, jedenfalls von einer Regierung nicht gesteuert werden können. So in der französischen Nationalversammlung nach 1789 oder im Paulskirchenparlament von 1848.

Wer bestimmt das Thema der Debatte, wer Redezeit und Reihenfolge der Redner? Wer verhindert, dass man auch in der sechsten Stunde noch einmal die gleichen Argumente wie in der ersten Stunde hören muss? Wer bewahrt die Abgeordneten vor dem zwölften Antrag zur gleichen Sache und wer behält den Überblick? Ist der Unordnungsstress ein Geburtshelfer von Parlamentsfraktionen? Wen wundert, dass gerade auf diesem Feld die Deutschen Erfinderrechte anmelden können?

Aber auch bei dem Versuch freier Abgeordneter, eine innere Ordnung des Parlaments herzustellen, dachte man anfangs nicht an die Sammlung Gleichgesinnter. Jedenfalls nicht auf dem Kontinent. Statt Abgeordnete mit politischer Nähe auch zusammenzuführen, lief man lange der Chimäre eines homogenen Volkswillens hinterher. Das hieß: Man erprobte Sozialtechniken, um zu verhindern, dass zusammenwächst, was zusammengehört.

Mehrheitsbeschaffung und Opposition

Wo die Regierung vom Parlament abhängig ist, und sei es „nur“ für die Genehmigung des Haushalts und die Verabschiedung von Gesetzen, sucht sie möglichst stabile Unterstützung. Und auch die Opposition will Abstimmungen nicht dem Zufall überlassen. Fraktionen sind in diesem Zusammenhang Mittel zur Erfüllung von Zwecken, die mit dem Parlamentarischen Regierungssystem entstehen.

Die Regierung kann sich aber Unterstützung ganz anders besorgen als durch parlamentarische Vereinigungen mit gemeinsamer politischer Zielsetzung, eben Fraktionen. Und sie hat es früher anders getan. Im England des 18. Jahrhunderts war Geld offenbar billiger als Ideologie. Patronage und Bestechung galten als probate Mittel parlamentarischer Mehrheitsbeschaffung, die mit zunehmender Demokratisierung auch in England im Laufe des 19. Jahrhunderts außer Mode kamen. Wie sonst als durch Fraktionen kann parlamentarisch gestütztes Regieren dauerhaft, berechenbar und demokratisch gemacht werden?

Der erste Versuch parlamentarischer Oppositionsbildung im frühen 18. Jahrhundert hat die Anstrengungen verstärkt, regierungskritische Abgeordnete in einen verbindlicheren Handlungszusammenhang zu bringen. Dauerhaft gelang dies aber erst mit der Ausbildung des modernen Parteiwesens.

Partei- und Wahlfunktionen

Fraktionen sind nicht ohne den Zusammenhang mit Partei- und Wahlfunktionen zu denken. Sie dienen der Realisierung des Parteigedankens auf der Ebene des Parlaments. Die Verfemung von Parteien traf deshalb auch die Parlamentsfraktionen. Lange Zeit wurde bei „faction“ sogar in erster Linie an parlamentarische Connections gedacht. Und auch Wahlen, die das Parlament vornimmt, überschreiten erst durch Fraktionen die bloße Personalebene, erhalten sachlich-politische Bezüge zur Parlamentsarbeit.

Parlamentarische Zusammenschlüsse wurden von oben, vom Fürsten bzw. der Krone, bekämpft als seien sie der Beginn von Demokratie. Sie wurden aber auch von den Abgeordneten selbst verurteilt. Die hatten Angst, ihre Freiheit zu verlieren und ihr

Monopol, das Volk zu repräsentieren. Gleichzeitig suchten die Minister des Königs Unterstützung für ihre Politik im Parlament. Und die Abgeordneten erfuhren, dass sie Einfluss nur gemeinsam gewinnen. Fraktionen sind aus Widersprüchen, nicht aus einer geradlinigen Logik erwachsen. Mit ihnen hat sich die Erfahrung durchgesetzt.

Das Parteiprinzip brauchte lange, ehe es die Strukturen des Parlaments überformen konnte. Normative Barrieren standen dem im Wege, an sie wurde geglaubt oder sie wurden auch nur als Privilegien verteidigt. So das freie Mandat der Abgeordneten, in der „phrasenhaften“⁴ Fassung moderner Verfassungstexte: „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Oder die Stilisierung des Abgeordneten als „Vertreter des ganzen Volkes“. Vom individuell-unabhängigen, freien Repräsentanten zum Abgeordneten als einem Agenten kollektiver Repräsentation ist in der Tat ein weiter Weg. Dabei sind ganze staatsrechtliche Bibliotheken gefüllt worden, auch fanden Politologen reichlich Gelegenheit, an den Differenzen zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit ihre Disziplin aufzubauen.

Als parlamentarischer Arm von Parteizusammenhängen gewinnen Fraktionen grundlegende Bedeutung für das Funktionieren von Party Government bzw. Parteienstaat. Wähler wollen die Zurechenbarkeit ihrer Stimmabgabe zu Regierung/Oppositions-Handeln. Außerparlamentarische Parteioorganisationen, die Wahlkämpfe strukturieren, korrespondieren mit den entsprechenden Richtungszusammenschlüssen im Parlament – das eine kann sinnfälliger nicht ohne das andere sein.

Fraktionsbildung steht – für die Wissenschaft – im Schatten von Parteibildung. Zu Unrecht, da die Vorformung des Parteienstaats in Parlamenten stattfand.

Bildung eines strategischen Kollektivakteurs

Zunächst wird über Fraktionshandeln passiv gedacht: Unterstützung der Regierung, Transmission des Parteiwillens, Sprachrohr des Volkes. Oder in Begrenzung auf „selbst-referentielle“ Ordnungsaufgaben: Strukturierung und Rationalisierung der Parlamentsarbeit. Wenn sich aber Legitimität und Identität der Parlamentsfraktion entwickelt haben, wenn die Fraktion über eigene Mittel verfügt, sich selbst rechtlich verfasst und auf Dauer gestellt hat, ist die Fraktion zum strategisch handelnden kollektiven Akteur geworden.

Sie selbst ergreift Initiativen, sie berät und entscheidet über ihr Abstimmungsverhalten, sie legt ihr Rollenverständnis fest. Gewiss ist ihre Autonomie eingeschränkt durch die grundlegenden Funktionen der Regierungsstützung oder Oppositionsausübung. Aber überall gibt es strategisch nutzbare Spielräume: vorantreibende oder nachfolgende Regierungsfraktion, kooperative oder kompetitive Opposition, Dominanz oder Balance im Verhältnis zwischen Partei und Fraktion, usw.

Auch nach innen wachsen die strategischen Momente des Fraktionshandelns. Konformität in Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen ist keine Selbstverständlichkeit, auch kein erwartbares Resultat offener Diskurse. Fraktionsdisziplin ist das

⁴Weber 1976, S. 174.

individuell häufig unangenehme, kollektiv meist mühevoll Ergebnis der Strukturierung und Steuerung eines strategisch handelnden Akteurs.

Am Anfang: Chaos und Abteilungen

Der Strukturierungsbedarf einer uneingeschränkt autonomen Versammlung wurde in der Paulskirche schnell sichtbar. Man begann, unter der Leitung eines überforderten Alterspräsidenten, mit dem – Chaos.

Als man Ende Mai 1848 eine Geschäftsordnung verabschiedet hatte, wurde es nicht viel besser. Die Geschäftsordnung besaß vor allem zwei Konstruktionsfehler. Die kollektiven Einheiten, die sie schuf, die „Abteilungen“, entsprachen nicht der Realstruktur des Parlaments, und die Freiheit der Abgeordneten war so unbegrenzt, dass sie das Parlament lahm legte.

Abteilungen

Den 15 gleich großen Abteilungen wurden die Abgeordneten durch Los zugeordnet. Diese nach dem Zufallsprinzip zusammen gewürfelten Einheiten beschickten die Parlamentsausschüsse. Politische Gruppierungen hatte man in der Geschäftsordnung nicht vorgesehen. Damit waren sie zwar auch nicht verboten, aber die Abteilungen sollten – so die Vorstellung Robert von Mohls, nach französischem Vorbild – gerade die Bildung von Fraktionen verhindern. Tatsächlich haben sich die spontan entstandenen Parlamentsfraktionen in wenigen Wochen durchgesetzt, ohne dass man die Abteilungen abschaffen musste. Sie waren unwirksam, praktisch bedeutungslos, aber man ließ sie in der Geschäftsordnung weiter bestehen.

Abteilungen waren eine Imitation des französischen Parlamentarismus, in Paris geboren aus dem Anti-Parteien-Geist. In Frankfurt, als der Parteigedanke in der Luft lag, waren sie nur noch ein praktisches Hemmnis effizienter Parlamentsarbeit.

Mohl selbst gestand in seinem Frankfurter Erfahrungsbericht ihr Scheitern ein:

„Entchiedenen Mißerfolg hatten die Abteilungen. Der Zweck, eine nähere persönliche Bekanntschaft im engeren Kreise anzubahnen und durch vertrauliche Vorberatung der in der vollen Versammlung zu behandelnden Angelegenheiten eine Ordnung und Abkürzung der Debatten in der Paulskirche selbst zu bewirken, wurde ganz verfehlt. Die Abteilungen sind fast niemals zu Vorberatungen wirklich benutzt worden; höchstens wurde zuweilen in der einen oder der andern der infrage stehende Gegenstand so weit besprochen, als nötig war, um die Ansichten der einzelnen Mitglieder zum Behufe der Wahl in einen Ausschuß kennen zu lernen.“⁵

Es gab überhaupt nur drei Verlosungen von Abgeordneten in diese Ausschüsse, die erste im Mai, die letzte im Juli. Danach war man klüger, nicht mehr das Los, es waren die Fraktionen und Ausschüsse, die die Regie übernommen hatten.

⁵Mohl 1902, S. 65.

Rede- und Antragsordnung

Reden halten und Anträge stellen, darin drückte sich die Freiheit eines Abgeordneten aus. Vor allem, wenn es seine individuelle Freiheit war. So sollten die Rechte des Abgeordneten, im Plenum zu reden und Anträge zu stellen, uneingeschränkt sein.

Man war als einzelner Abgeordneter antragsberechtigt und musste sich dafür eines kurzen Geschäftswegs bedienen. Noch in der Sitzung selbst konnte jeder Abgeordnete Anträge einbringen und kurz begründen. Unterstützten ihn mindestens 20 Abgeordnete, wurde er weiter behandelt. Zusatz- bzw. Verbesserungsanträge (Amendements) durften jederzeit während der Debatte schriftlich eingebracht werden.

Jeder konnte sich auf die Rednerliste setzen lassen. Prinzipiell galt die Reihenfolge der Wortmeldung, gleichzeitig sollte aber solange als möglich zwischen Befürwortern und Gegnern einer Vorlage abgewechselt werden. Eine Begrenzung der Redezeit bestand nicht. Schwacher Trost, dass von mindestens 20 Abgeordneten jederzeit Schluss der Debatte beantragt werden konnte, worüber die Mehrheit zu entscheiden hatte.

Die Erfahrungen damit waren vorauszusehen, aber sie mussten erst gemacht werden. Ein „Rede- und Antragsfieber“⁶ legte die Versammlung lahm. Als man über die Errichtung einer vorläufigen Zentralgewalt beriet, das erste ganz große Thema, hatten sich 189 Redner in die offen ausliegende Rednerliste eingeschrieben. Am vierten Tag der Debatte waren aber – ohne Redezeitbegrenzung! – erst 45 zu Wort gekommen. Außerdem lagen 49 Zusatzanträge vor.

Ein arbeitsfähiges Parlament ist mit uneingeschränkter Abgeordnetenfreiheit nicht vereinbar. Schon gar nicht bei 649 gesetzlich vorgeschriebenen Abgeordneten – auch wenn häufig sehr viel weniger, 400 bis 540, anwesend waren. Aber auch sachgerechte Kriterien zur Einschränkung dieser Freiheit sind kaum zu entwickeln. Es sei denn, der Abgeordnete hat zusätzliche Möglichkeiten der Debatte und Antragsberatung unter Gleichgesinnten. Für diese Zusammenführung und Vorfilterung braucht man Fraktionen. Sie reduzieren die relevanten Meinungen und verhandeln über Abstimmungskoalitionen, um vorhandene Präferenzen enger mit zu treffenden Entscheidungen zu koppeln.

Es sind solche offenkundigen Rationalisierungsgewinne, die dazu führten, dass die nicht vorgesehenen und weiter in ihren Gasthäusern tagenden Fraktionen schon bald den gesamten Parlamentsbetrieb durchdrangen: das Plenum, die Abteilungen, die Ausschüsse. Aus der „Rednerliste“ wurde unter der Hand die „Parteiliste“. Antragstellung wurde an ein Quorum gebunden, das für den Abgeordneten ein Problem, für die Fraktion problemlos war. Ausschüsse wurden nach Proporz besetzt – und von Abteilungen sprach niemand mehr.

Präsidium

Zeitgenössische Berichte betonen die Bedeutung der Präsidenten für die Steuerung der großen Versammlung. Heinrich von Gagern und Eduard von Simson konnten aber nur

⁶Zieburg 1963, S. 197.

dadurch so wichtig für die faktische Strukturierung der Versammlung werden, weil die Abgeordneten sich nicht an den Sinn der von ihnen beschlossenen Wahlvorschrift hielten. In der Geschäftsordnung war die monatliche Neuwahl des Präsidiums vorgesehen. Das hatte man den Franzosen abgeschaut und es entsprach einer anti-oligarchischen Grundstimmung. Die Effektivität sprach aber für Kontinuität. Und so bestätigte man, pragmatisch wie man war, dieselben Präsidenten durch Wahl Monat für Monat in ihrem Amt.

In wichtigen Punkten ging die Geschäftsordnung an der Realität des Fraktionsparlaments vorbei. „Nach den Erfahrungen der ersten Monate wurde die Geschäftsordnung der Nationalversammlung durch stillschweigenden Gebrauch oder Nichtanwendung, ausdrückliche Absprache und förmliche Änderung oder Ergänzung in bestimmten Abschnitten nicht unerheblich modifiziert.“⁷

Die Barrieren für die individuelle Antragstellung wurden leicht angehoben, änderten aber – in der Zeit vor Wirksamwerden der Fraktionen – kaum etwas an der Antragsflut. Auch scheiterten Versuche, die Redezeit generell zu begrenzen.

Nach fünf Monaten wurden keine Anträge mehr zur Änderung der Geschäftsordnung gestellt. Zu dieser Zeit war auch der Prozess der Fraktionsbildung zu einem vorläufigen Abschluss gekommen.

Entstehung formeller Fraktionen

Wie entsteht eine Fraktion? Einzelne Abgeordnete fühlten schon bei ihrem Eintreffen in Frankfurt „dringend die Notwendigkeit, daß man sich organisiere“⁸. Man lernte sich nicht in den Abteilungen kennen, sondern in den vielen Hotels und Gasthöfen. Frankfurt war damals nach den Sitzungen wie heute, sagen wir, Neumünster bei Nacht. Politische, sehr bald richtungspolitische Geselligkeit war eine nahe liegende Möglichkeit, sich selbst zu beschäftigen.

Politisch profilierte Persönlichkeiten bildeten erste Kristallisationspunkte. Die Ideenströmungen waren noch nicht so auf den Punkt gebracht und trennscharf, dass Demokraten, Liberale oder Konservative mit ihren ideologischen Etiketten als Einladende hätten fungieren können.

Die erste Entstehungsphase war sehr kurz. Schon zwei Wochen nach Eröffnung konnte, so der Abgeordnete Biedermann, von „fertigen, konstituierten und organisierten Parteien“⁹ gesprochen werden. Etwa im September war der Prozess programmatischer und organisatorischer Verfestigung der Fraktionen abgeschlossen. Innerhalb dieses Vierteljahres waren acht solcher Gasthausfraktionen entstanden.

⁷Botzenhart 1977, S. 489.

⁸Kramer 1968, S. 74.

⁹Best 1990, S. 322.

Der Beobachter hatte keine Mühe, sie in einem Links/Rechts-Schema zu verorten. Auch der Parlamentsstenograph nicht, da die Abgeordneten sich schon bald richtungspolitisch zusammengesetzt hatten. Folgt man den Beobachtungen des linken Abgeordneten Zimmermann, konnte man schon „nach den ersten Tagen“ die vier Haupttendenzen „im allgemeinen Umriß“ an der Sitzordnung erkennen.¹⁰ Anfang Juli, das heißt nach sechs Wochen, war die richtungspolitische Platzsuche abgeschlossen. Zufällig war die rasch sich vollziehende Sortierung keineswegs. Richtungspolitisch sitzen und sich in Fraktionen organisieren war, von den Flügeln her gesehen, fast eins. Die zentristischen Positionen mussten sich darauf einrichten. Möglicherweise wurde das dadurch gefördert, dass der Sitzungssaal der Paulskirche gerade über vier Blöcke verfügte – zufällig, weil diese Sitzordnung schon in der vorher bestehenden Kirche vorhanden war.

„Als ‚linke‘ Positionen galten die Befürwortung eines gewählten Staatsoberhauptes, die Stärkung zentralstaatlicher Elemente, die Forderung nach einem allgemeinen Wahlrecht und einer völligen und entschädigungslosen Beseitigung feudaler Relikte, die Verankerung von möglichst detaillierten und weitgehenden Garantien der Vereins- und Versammlungsfreiheit in die Verfassung und die Verteidigung des Anspruchs der Nationalversammlung auf die ungeteilte verfassungsgebende Kompetenz.“¹¹

Das erste deutsche Parlament kam auf eine Lebenszeit von etwas mehr als einem Jahr. So konnte es nicht überraschen, dass die Fraktionsbildung noch fluide war. Sie folgte im Einzelnen mehr Themen- und Bündniskonstellationen, nicht ideologischen Feinheiten. Es kam häufiger zu Abspaltungen, was hieß, dass man in einen Krug umzog, der noch nicht politisch besetzt war und dessen Namen annahm. Auch die Fluktuation einzelner Abgeordneter war zunächst noch beachtlich und blieb insgesamt stärker als sie später im ausgebauten Parteienstaat ist. Sie betraf allerdings deutlich stärker die Gruppierungen des Linken und Rechten Zentrums, wohingegen die Fraktionen der Außenflügel von Abspaltungen bzw. Fluktuation nur sehr begrenzt betroffen waren.

Schon die Zeitgenossen fassten die Fraktionen in vier Grundtendenzen zusammen, wie selbstverständlich auf der Basis des Links/Rechts-Spektrums. Im Oktober 1848 ergab das in etwa das Bild wie in Abb. 19.2 dargestellt.

Diese Verteilung zeigte die Schwäche der Außenflügel und die Stärke der Zentrumsfraktionen. Die Rechtsliberalen verfügten über eine strategische Mehrheit, wenn es ihnen gelang, einen entsprechenden Anteil der Fraktionslosen für ihre Position zu gewinnen. Tatsächlich stimmten „etwas mehr als die Hälfte der fraktionslosen Abgeordneten regelmäßig mit dem Rechten Centrum“ – wie Best¹² herausfand.

¹⁰Hildebrandt 1986, S. 60.

¹¹Best 1990, S. 323.

¹²A. a. O., S. 326.

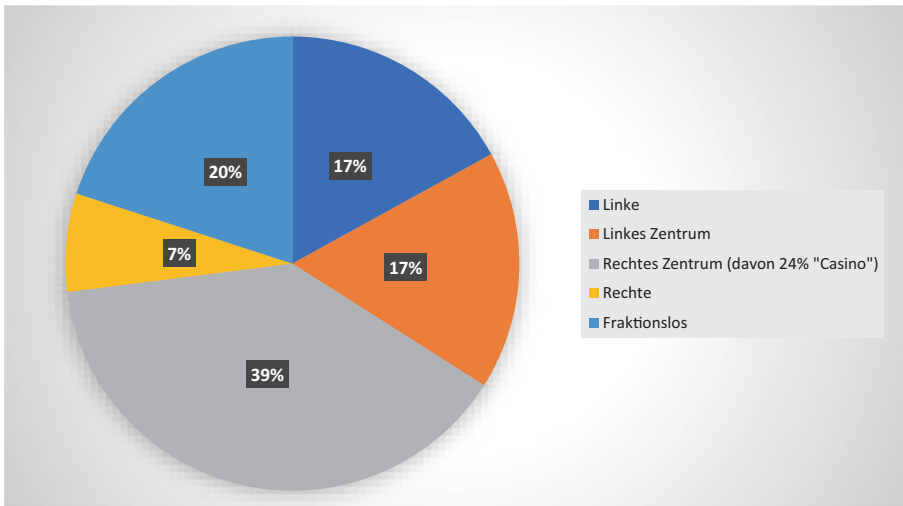


Abb. 19.2 Ideologische Grundströmungen im Paulskirchen-Parlament. (Quelle: eigene Darstellung)

Das Rechte Centrum dominierte denn auch die Nationalversammlung, stellte den Parlamentspräsidenten (von Gagern) und war in der Regierung stark vertreten. Die längste Zeit bildeten Casino, Landsberg und Augsburgs Hof die Regierungsmehrheit, also ein (rechter) Teil des Linken Zentrums (Augsburger Hof) und das Rechte Zentrum. Diese Regierungskoalition koordinierte sich seit September 1848 über den ersten Koalitionsausschuss der deutschen Parlamentsgeschichte, die sogenannte „Neunerkommission“, in welche die drei beteiligten Fraktionen Abgeordnete entsandten.

In der Schlussphase der Verfassungsgebung (und des Parlaments) bildete sich dann die Großfraktion „Weidenbusch“ (die Kleindeutsch-Erbkaiserlichen). Sie stand gegen die Vereinigte Linke, die sich als erste deutsche Fraktion auf eine außerparlamentarische Parteiorganisation (im Werden), den „Zentralmärzverein“, stützen konnte. Außerdem entstand eine großdeutsch orientierte Restfraktion auf dem rechten Flügel, dem „Pariser Hof“.

Strukturen

Unterscheidung und Abgrenzung der Parlamentsfraktionen erfolgten über Programm und Mitgliedschaft. Das Programm war am linken und am rechten Pol deutlicher profiliert als bei den dazwischen stehenden Fraktionen, aber es hatte insgesamt mehr symbolische als informative Funktion. Dagegen war die formelle Mitgliedschaft trennscharf. Doppelmitgliedschaft war ausgeschlossen, Mitgliedsbeitrag obligatorisch. Im Statut des konservativen „Pariser Hofes“ hieß es: „Der Austritt aus der Gesellschaft steht jederzeit frei, jedoch muß der Kostenbeitrag für den laufenden Monat berichtet werden.“

Dass die Fraktionen weniger Vereine als intervenierende Akteure waren, sah man an ihrer Führungs- und an ihrer Aktionsstruktur. Sie hatten einen gewählten Vorstand und sie bestimmten fortlaufend Sprecher, die die Position des Klubs in den jeweils anstehenden Fragen nach außen vertraten. Besonders sorgfältig hatte man sich um Regeln bemüht, die kollektive Handlungsfähigkeit ermöglichen sollten. Das Ideal war das geschlossene Handeln der Fraktion. Deshalb war zu klären, wie die Gruppe bei Entscheidungsfragen mit abweichenden Meinungen umgehen sollte.

Die Lösung sah bei den meisten Fraktionen so aus, dass man eine Frage durch Beschluss (mit einfacher, bei anderen mit Zweidrittel-Mehrheit) zur „Parteyfrage“ erheben musste, um die Minderheit zu binden. In Parteifragen durfte die Fraktionsminderheit im Plenum nicht gegen die Mehrheit sprechen oder stimmen. In den meisten Fraktionen hatte sie aber das Recht, sich der Stimme zu enthalten. Der Gegensatz zur Parteifrage war die „offene Frage“, bei der es keine verpflichtende Fraktionsdisziplin gab.

Bei schärfer verfahrenen Fraktionen war die über die Parteifrage hergestellte Fraktionsdisziplin der Regelfall. So bei den linken Klubs „Deutscher Hof“, „Donnersberg“ und „Westendhall“. Bei „Westendhall“ konnte man den Antrag stellen, „eine Frage als offene zu behandeln“, wohingegen bei den beiden anderen Linksfraktionen individuelle Freiheit nur bei „materiellen Fragen, z. B. bey Gegenständen der Handelspolitik, des Gewerbswesens u.s.w.“ gewährt wurde. Aber auch die konservative Fraktion des „Pariser Hofs“ dekretierte: „Die Mitglieder der Gesellschaft verpflichten sich zur Unterwerfung unter den Willen der Mehrheit bei allen Beschlüssen über parlamentarische Fragen“ – es sei denn, man gewinnt eine Mehrheit dafür, eine Frage zur „offenen“ zu erklären.

Verstieß der einzelne Abgeordnete gegen verbindliche Mehrheitsbeschlüsse seiner Fraktion, erwartete man von ihm den Austritt. Für den Notfall hatte man in allen Statuten Modalitäten vorgesehen, um Mitglieder ausschließen zu können. Die Erwartung einer Unterordnung der Minderheit unter die Mehrheit war unmissverständlich und sie funktionierte auch im Großen und Ganzen. Häufiger zogen Abgeordnete den freiwilligen Austritt einem peinlichen Ausschlussverfahren vor, aber auch das gab es.

Gemildert wurde der Meinungsdruck durch zwei Besonderheiten. Zum einen durfte sich die Minderheit bei Abstimmungen im Plenum „enthalten“ (der Sitzung fernbleiben konnte sie sowieso), sie musste also nicht wider Willen zustimmen. Zum zweiten ging man mit den Sanktionen flexibel um oder beschloss eine Freigabe der Abstimmung aus taktischen Gründen, vor allem um die Fraktion trotz unterschiedlicher Meinungen zusammen zu halten.

Das Erstaunliche und im internationalen Vergleich Einzigartige an diesem deutschen Start in die Demokratie war die Formalisierung von Beginn an. Zwar hatten die Linken damit begonnen und es setzte sich die Fraktionsbildung von links nach rechts durch, aber bald hatten alle sich Statuten gegeben. Gleichzeitig haben sie sich wechselseitig unter Druck gesetzt, dort Regelungen vorzusehen, wo es für erfolgreiche Kooperation am folgenreichsten war: bei der Herstellung von Fraktionsdisziplin. Bei unsicheren

Mehrheiten war ein hinreichender Grad an Geschlossenheit Voraussetzung dafür, koalitionsfähig zu werden.

Auf der Linken war die innere, ideologische Geschlossenheit stärker als bei der Mitte und der Rechten, die sich häufiger beraten mussten, um sich zu formieren. Wurden sie durch einen Antrag der Linken überrascht, konnte in derselben Frage das Abstimmungsergebnis ohne Beratung anders ausfallen als mit vorhergehender Klubberatung.

So im Trauerspiel um die öffentliche Trauerfeier für den erschossenen Robert Blum, Repräsentant des demokratischen Flügels. Erst gab es im Plenum eine deutliche Mehrheit für eine große Feier, ein vorbereitender Sonderausschuss wurde eingesetzt. Als die Rechte zurückruderte, nach internen Beratungen und durch einen neuen Plenumsbeschluss die Feier auf eine einfache kirchliche Veranstaltung beschränkte und dann noch den gemeinsamen Zug zur Kirche ablehnte, spielte die Linke nicht mehr mit. Schließlich unterblieb die offizielle Totenfeier ganz.

Unter dem Druck der Mehrheitsfindung kam es im Februar 1849 aber auch zur Integration in drei größere Blocks („Weidenbusch“, „Mainlust“, „Vereinigte Linke“), wodurch die früheren Klubs in den Hintergrund traten.

Unmittelbare Folgen der Fraktionen

Die Folgen stellen sich für Parlament/Regierung anders dar als für den Prozess der Parteibildung.

Parlament/Regierung

Fraktionen wurden im Parlament zur zweiten, aber eigentlichen Realität. Das Chaos des Beginns, die unzureichende, immer noch gültige, gruppenfeindliche Geschäftsordnung wurde überspielt durch das Organisationsprinzip des modernen Parlaments: handlungsfähige, prinzipiell berechenbare Fraktionen. Abstimmungen hingen nun von Absprachen in und zwischen Fraktionen ab. Erst mit Fraktionen wird im Vielparteiensystem stabiles parlamentarisches Regieren möglich. Nur mit ihrer Fähigkeit, durch Vertreter Entscheidungen auszuhandeln, für die sie Unterstützung zusagen können, ist rationale Kompromissbildung möglich. Über Fraktionen beginnt – und begann in Frankfurt – die Verschränkung von Regierungs- und Parlamentspolitik, die für das Parlamentarische Regierungssystem charakteristisch ist.

Unvermeidbar wandelt sich dadurch die Funktion der Plenardebatte. Aus ihr geht nicht – nach Diskurs – die Entscheidung hervor. In ihr wird vielmehr die vorher feststehende Entscheidung nach außen begründet. Auch dies mussten die Abgeordneten in kurzer Zeit lernen. Erst waren sie enttäuscht über die Folgenlosigkeit von Plenardebatten („wie wenn der Hund den Mond anbellt“). Allmählich begriffen sie – oder doch einige von ihnen – den erlebten Funktionsverlust aber als Funktionswandel. „Man sprach für das Publikum, für die Presse und vielleicht für einige Abgeordnete, die keiner Partei angehörten.“ Das war realistisch, konnte man doch davon ausgehen, dass nur ein Fünftel der Abgeordneten nicht in Fraktionen organisiert war.

Parteibildung

Erste Anläufe zur demokratisch-republikanischen Parteibildung im März 1848 scheiterten. Es gab keinen Einfluss auf Wahlen zur Nationalversammlung im Mai 1848 – auch aufgrund des indirekten Wahlrechts bei Honoratiorenwahlen. Vorstöße zur überregionalen Vereins- bzw. Parteiorganisation fanden vor allem auf der Linken statt. Der erste Demokraten-Kongress in Frankfurt im Juni 1848 versuchte, die Weichen für den Aufbau einer „Demokratisch-republikanischen Partei“ in Deutschland zu stellen. Er war überwiegend außer-, zum Teil auch anti-parlamentarisch orientiert. Gemessen an der eigenen Zielsetzung blieb er schwach, verglichen mit anderen Parteien war er eher stark. Er scheiterte an Organisationsschwäche und Uneinigkeit über taktische Fragen. Zu einem „Brückenschlag zwischen demokratischen Parlamentsfraktionen und demokratisch-republikanischer Partei kam es nicht“.¹³ Schon zum ersten Demokraten-Kongress Pfingsten 1848 in Frankfurt konnte Ludwig Bamberger sagen: „Die äußerste Rechte auf diesem Kongreß fängt da an, wo die äußerste Linke im Parlament aufhört.“

Charakteristisch war ein linker Organisationstyp: Zentralismus (Zentralausschuss), Verbindlichkeit, Organisationsdisziplin. Bei der konstitutionell-liberalen und konservativen Vereinsbildung galt weitgehende Dezentralisation und schwache zentrale Ebene, es gab keine Programmverbindlichkeit.

Der „Zentralmärzverein“ stand an der Schwelle zur ersten Parteigründung. Nach dem Scheitern des radikalen republikanischen Flügels repräsentierte er die demokratische Linke der Nationalversammlung, die der Initiator dieser Parteibildung aus dem Parlament heraus war (eine proletarische Linke gab es parlamentarisch noch nicht). Als man ihn gründete, im November 1848, existierten im Paulskirchen-Parlament vier Klubs auf dem linken Flügel: „Deutscher Hof“, „Donnersberg“, „Nürnberger Hof“, „Westendhall“. Abgeordnete aus vier Fraktionen konnten sich daran machen, eine Partei aufzubauen. Bezeichnenderweise nannte man den Zentralmärzverein auch „Vereinigte Linke“.

Interpretationen des Innovationshandelns

Wie ist nun das erst- und einmalige Vorpreschen der deutschen Politik auf das Feld demokratischer Innovation genauer zu verstehen? Zunächst drei mehr methodische Gesichtspunkte.

Aktion und Reaktion. Das Fraktionsparlament wurde nicht auf einmal geschaffen, es entstand durch eine Sequenz von Aktionen und Reaktionen. Die Linke war auf das Parteiprinzip vorbereitet, von ihr gingen die ersten Initiativen für die Bildung einer Partei auf parlamentarischer Ebene (Württembergischer Hof) und außerparlamentarischer Ebene (Central-Märzverein) aus. Die entschiedene Gegner-, ja Feindschaft gegenüber der Linken (Konservative) und Imitation aus Gründen der Konkurrenz und des Machtgewinns bei den mittleren Positionen reichen zur Erklärung der Initialphase aus.

¹³Botzenhart 1977, S. 366. In diesem Buch auch die folgenden Zitate.

Vincke, Mitglied der äußersten Rechten, entgegnete auf einen Vorwurf, die verbündeten Fraktionen der Rechten und Mitte würden „geistigen Terrorismus“ ausüben:

„Ich frage, ob darin etwas Ungeeignetes gefunden werden kann, wenn die Fraktionen am Abend vorher sich vereinigen und die Beschlüsse erwägen, welche am andern Tage gefaßt werden können. Ich frage, ob auf dieser Seite (zur Linken gewandt) dies nicht vom Anfang der Versammlung an der Fall gewesen ist, ob Sie uns nicht mit dem Beispiele der Parteiorganisation ein Muster aufgestellt haben, ob Sie nicht die ersten gewesen sind, die uns mit dem Beispiel vorangegangen sind.“¹⁴

Weitere Faktoren wären heranzuziehen, um die rasche erste Stabilisierung des Fraktionsprinzips zu erklären. Immerhin ließ der Stand der allgemeinen theoretischen Debatte über Parteien und Parlamentarisches Regierungssystem den raschen Übergang und die unterschiedene Ausgestaltung dieser neuen Politikform nicht erwarten. Das heißt, allein von Vorstellungen über Parteien und Parlamentarisches Regierungssystem war die schnelle Ausbreitung von Fraktionen im ganzen Parlament nicht zu erklären. Es muss ein durchgreifendes Interesse an den Leistungsvorteilen von Fraktionsbildung gegeben haben.

Initiative und Reproduktion. Die Motive des Einzelnen bei der Genese von Fraktionen sind zum Teil andere als beim späteren Anschluss an bestehende Fraktionen. Die Motive, zu initiieren, haben einen höheren Überzeugungsbedarf, auch das Risiko von Irrtum und Scheitern ist größer als bei der Reproduktion. Die Motive, sich anzuschließen, können rein konformistischer Natur sein.

Intention ist nicht Funktion. Es zählen für den Akteur näher liegende, intentionale vor ferner liegenden, funktionalen Gesichtspunkten.

Wichtig sind also die Differenzen zwischen Aktion und Reaktion, Initiative und Reproduktion, Intention und Funktion.

Nur mit Handlungstheorie kommt man nahe genug an die historischen Akteure in ihren besonderen Kontexten heran. Zwar wurde auch mit Systemtheorie und dem Rational Choice-Ansatz gearbeitet, um die historischen Innovationen zu erklären. Überzeugend muss man das nicht finden.¹⁵

19.2 Erklärung

Vorstellungen begleiten, fördernd oder hemmend, auch eine an sich so einfache Erfindung wie die der Fraktionen. Die Rahmenbedingungen müssen zu Kalkül und Vorstellungen passen. Und Macht zur Durchsetzung wie auch Leistung für dringende Probleme gehören zum Ensemble der wichtigsten Erklärungsfaktoren.

¹⁴Boldt 1971, S. 20.

¹⁵Für Systemtheorie vgl. Best 1990, für RC Hechter 1987, Saalfeld 1995.

Vorstellungen

Das rationale Kalkül von der Überlegenheit des parlamentarischen Gruppenhandelns gegenüber dem individuellen Handeln reicht nicht aus, um die ersten Fraktionen zu bilden. Man braucht auch eine dazu passende, theoretisch sinnhaft gemachte Vorstellung sowie unterstützende Semantik und Symbolik.

Theorie

Parteivorstellung: Wer faktisch – zunächst – nur eine Parlamentsfraktion bildet, gründet „Partei“. Man führt damit das Parteiprinzip ein. Das hilft zu erklären, warum es so schwierig war, etwas so einfaches wie eine Fraktion zu gründen. Wer Fraktion bildet, kann mit prinzipiellen Gründen nicht mehr gegen eine außerparlamentarische Parteiorganisation sein. Dem entsprechen die tatsächlichen Abläufe: Die Parallelentwicklung von Fraktion und Partei fand dort statt, wo die Hauptinitiative auch für Fraktionsbildung lag, auf dem linken Flügel.

Selbst wenn man Gründe hatte für die Überlegenheit von Gruppen- gegenüber dem Einzelhandeln, war damit noch nicht klar, welche Art von Gruppe dafür infrage kam. Das französische Beispiel verwies auf Abteilungen, das britische Beispiel hatte gerade zu dieser Zeit kein Gruppenmodell zu bieten – es war die Phase besonders niedriger Abstimmungsdisziplin in einem bürgerlichen Honoratiorenparlament. Bentham's Geschäftsordnungstheorie (deutsch: 1817) basierte auf der vorstrukturierenden Wirkung eines Zwei-Lagersystems, das aber so eng mit der besonderen Entwicklung in England verbunden war, dass man es nicht importieren konnte.

Nur in dem Maße, wie ein allgemeiner Parteigedanke vor 1848 schon entwickelt war, konnte er als Leitvorstellung bei der Fraktionsbildung wirksam werden. Die Grundidee der Legitimität eines ideologischen, dann auch organisierten Konflikts musste hinsichtlich seiner organisatorischen Ausprägung als Partei nicht spezifiziert sein – und er war es tatsächlich nicht. Ob Partei im Parlament oder außerhalb des Parlaments oder auf beiden Ebenen wirksam wurde, war sekundär. Primär war die grundlegende Idee legitim, organisierten Konflikts – und deren Abwehr.

Die Parteiidee war im Vormärz insgesamt noch nicht weit entwickelt, eine Parteipraxis konnte sich schon wegen der scharfen Repression jeder Art „politischer Vereine“, dies galt nach 1832, nicht entwickeln. Auch der Liberalismus hat dem Parteiprinzip theoretisch nicht vorgearbeitet. (Am ehesten noch durch die latenten Funktionen des Vereinslebens.) Dem standen verschiedene Eigenarten des Liberalismus entgegen:

- Sein *Konstitutionalismus*, der ihn im Status quo einer antiparteilichen Fürstenordnung festhielt, damit wirkte das Anti-Parteien-Denken fort, geprägt durch die alten Gewalten (Fürsten-Monismus).
- Sein *Gemeinwohldenken*, das durch organisierte Parteien als partikularen Sonderinteressen beeinträchtigt wurde. Es war so, dass „(...)sich unter vielen Liberalen noch immer das Vorurteil hielt, daß es in Fragen des politischen Gemeinwohls nur eine einzige wahrhaft vernünftige, im Diskurs ermittelbare Lösung, folglich auch keinen

zwingenden Grund zur getrennten Organisation von Interessen gebe (...)“¹⁶ (liberaler Weltanschauungsmonismus).

- Schließlich sein *Individualismus*, der gerade auf Parlamentsebene die Figur des freien Abgeordneten betonte, Aversionen gegen die Unterwerfung und Ausführung eines Mehrheitswillens stärkte, ein wirklich kollektives Moment entbehrte. Das ist im Parlament, das Handlungsfähigkeit entwickeln muss, etwas anderes als die individuelle Meinungsbildung in Vereinen.

All das verhinderte einen theoretischen Durchbruch in Richtung des Parteiprinzips. Eine bemerkenswerte Ausnahme war Heinrich von Gagern – immerhin im Rechten Centrum des konstitutionellen Liberalismus der einflussreichste Mann. Er bezeichnete sich schon in den 1830er Jahren bewusst als „Parteimann“. 1847 schrieb er an einen Freund: „Politischen Einfluß hat man und gewinnt man nur an der Spitze einer politischen Partei.“¹⁷ Das lag deutlich im Übergang von der Partei als Idee (die noch im Parteiartikel des Brockhaus von 1846 als die einzig legitime Form von Partei galt) zur Partei als Organisation.

Dem Parteiprinzip vorgearbeitet hat gerade im liberalen Bereich (aber nicht nur dort) die Legitimierung von Assoziation bzw. Verein zu politischen Zwecken. Politische Vereinigungsfreiheit gehörte nicht zufällig zu den ersten, klassischen Märzforderungen. So umfasste Welckers Artikel „Assoziation“ im Staatslexikon von 1846 wesentliche Merkmale organisierter Partei – nur nicht unter diesem Namen.

Carl Theodor Welcker, Mitglied des Casinos (Rechtes Zentrum), äußerte sich schon 1836 positiv zu Parteien im Parlament (mit Hinweisen auf Frankreich, vor allem England, das er als Centrum der Deputierten-Kammern sah). In der Paulskirche hat er dezidiert für Fraktionen gesprochen – auch dies noch ungewöhnlich für den Rechtsliberalismus.

Wenn die Parteiidee in Deutschland nicht aus der Praxis, nur in Grenzen aus dem Liberalismus erwuchs, dann musste sie aus dem Bereich praxisferner, aber auf Praxis zielender, radikaler Theorie entstehen. Nun stand das sozialtheoretisch-philosophische Denken im Vormärz stark unter dem Einfluss Hegels. Hegel war ein erklärter Gegner des Parteiprinzips.¹⁸ Es gab aber auch bei ihm ein Einfallstor für den Parteigedanken: das Prinzip der Dialektik. So ging dann von Linkshegelianern, vor allem von Arnold Ruge, „der erste Anstoß zu einer begründeten Theorie der Partei“ aus.

Allerdings gab es Einschränkungen. Die Praxis war mehr als Kampf von Ideen als von Organisation gedacht. Dialektik blieb – im Zeichen eines Vernunft-Optimismus und Vernunft-Monismus – an Vernunft bzw. Wahrheit zurück gebunden. Es fehlte also eine klare Vorstellung von Parteienpluralismus. Zum Teil galt noch eine Abwehr des

¹⁶Wehler 1987, S. 740.

¹⁷Boldt 1971, S. 319.

¹⁸Dazu und zum Folgenden (einschließlich Zitat) vgl. Schieder 1969.

Gesichtspunkts, Parteien seien auch Vertreter von Partikularinteressen. Das Verhältnis von Allgemeinem zu Besonderem, von Gesamtinteresse zu Partikularinteresse war noch nicht so geklärt, wie es ein tragfähiger Parteibegriff erfordert.

Es gab theoretische Einlassungen der Radikalen (Fröbel und Struve zum Beispiel) – Partei war für sie ein Thema. Auch vom Ausgangspunkt des antipluralistischen Rousseau mussten die Radikalen Uminterpretationen vornehmen, um den Parteigedanken legitimieren zu können. Parteien wurden zu Interpreten der *volonté générale* – so gesehen, war es der Partikularwille der Partei, der den Gesamtwillen in sich trägt.

Die „Philosophie der Tat“ war ein starkes Motiv, das aktivistische, durch gemeinsames Handeln auf Veränderung drängende Moment. „Während sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, der politische Liberalismus in Deutschland nur zögernd mit der Theorie der Partei befaßt, nimmt der Gedanke des Parteienkampfes in der Staatslehre der Radikalen eine bedeutsame Stellung ein.“¹⁹ Auch eigene praktische Erfahrungen konnten wirksam werden. So hatte Robert Blum, längere Zeit der Führer der Linken in der Paulskirche, in Sachsen ein Netz demokratischer „Redeübungsvereine“ aufgebaut.

Vorstellungen aufgrund von Tradition: In Teilen des deutschen Vereinswesens waren Vorstellungen der Organisationsdisziplin vorgebildet und in Statuten verbindlich gemacht worden, die unverkennbar Ähnlichkeiten mit den Regelungen der Frankfurter Klubs aufwiesen. Dazu zählten landsmannschaftliche und burschenschaftliche Vereinigungen ebenso wie die im Ausland arbeitenden politischen Geheimbünde des Vormärz (z. B. „Bund der Geächteten“, „Bund der Gerechten“). Unterordnung der Minderheit unter die Mehrheit und Ausschlussandrohungen gehörten zu den festen Ordnungsvorstellungen und Disziplinierungsmitteln dieser Vereine.

Entgegenstehende Vorstellungen: Als Beispiel kann man Robert von Mohl nehmen. Er hat sich um eine theoretische Begründung seiner ablehnenden Position bemüht und lieferte gleichzeitig in Deutschland die erste theoretische Begründung eines parlamentarischen Regierungssystems. Sein Ideal war das Zweiparteiensystem anstelle eines Fraktionen-Parlaments. Noch 25 Jahre später war er unbelehrt, er schrieb 1872:

„Nicht notwendig verbunden mit einer solchen Zersplitterung der Parteien, aber erfahrungsgemäß doch oft vorkommend, ist die feste Verbindung der einer Parteiabschattung angehörigen Mitglieder einer repräsentativen Versammlung zu einer sog. Fraktion, d. h. eines besonders beratenden und die Teilnehmer durch die Mehrheitsbeschlüsse bindenden Vereins. Diese Gestaltung des parlamentarischen Parteilebens ist ein nach allen Seiten schädlicher Auswuchs und Unfug, ein Beweis von unfertiger staatlicher Erziehung.“

In der Anmerkung dazu spricht Robert von Mohl von „diesem, wo nicht ausschließlich, so doch vorherrschend deutschen Unfug“.²⁰ Robert von Mohl saß mit seiner Geschäftsordnung, die eine Synthese zwischen London und Paris bieten sollte, zwischen allen

¹⁹Wende 1975, S. 8.

²⁰Vgl. den Aufsatz Robert von Mohls „Die Parteien im Staate“ 1859/1872, in: Zieburg 1969.

Stühlen. Wenn man auch vieles noch geändert hatte, so waren doch die gegen Fraktionsbildung gerichteten Grundgedanken von ihm.

Offenheit und Pragmatismus: Spricht man von der Paulskirche als Professoren- oder Beamten-Parlament, werden leicht weltfremde Prinzipienreiterei oder lebensfremde Regelstarrheit assoziiert. Die Praxis der Paulskirche erzählt etwas anderes: Offenheit und Pragmatismus statt Dogmatismus in praktischen Fragen. Der Blick hinter die Kulissen zeigt eine sehr bewegliche Vermittlung zwischen Prinzipien und Entscheidungserfordernissen. Als Linker beispielsweise war man bereit, intern zu lösen, wer für den Erbkaiser stimmt und damit einen demokratischen Grundsatz verrät, um die parlamentarische Mehrheit für die Annahme der ersten demokratischen Gesamtverfassung in Deutschland zu sichern.

Vielleicht lag ein Vorteil darin, dass die politische Theorie zum Beispiel hinter der französischen zurück war, damit aber auch nicht der Blick auf Realitäten so sehr verstellt wurde wie zum Beispiel durch Rousseau in Paris. Vielleicht haben Beamte eine Praxisorientierung in das Parlament getragen, zu der Intellektuelle und Literaten nur bei äußerster Anstrengung oder gar nicht fähig sind. Uhland, Arndt und Grimm jedenfalls konnten mit dem Fraktionswesen nichts anfangen, sie blieben isoliert und auf dieser Ebene folgenlos.

Semantik

Deutsche Lexika (Brockhaus, Meyers) enthielten vor 1848 den Fraktionsbegriff nicht. Noch die zweite Auflage von Meyers Konversationslexikon – 1867 abgeschlossen, 1871 erschienen – kam ohne das Stichwort Fraktion aus. Erst die Auflage von 1787 enthielt dann das Stichwort „Fraktion (lat. ‚Brechung, Bruch‘), in Deutschland gebräuchliche Bezeichnung einer Vereinigung von Gesinnungsgenossen und politischen Freunden in einer Volksvertretung...“ Bei Fröbel hieß es 1847: „Parteien sind die Fraktionen der Staatsgesellschaft, deren Glieder innerhalb der Einheit der Staatszwecke gemeinsame Separatziele verfolgen.“

„Klubs“ nannte man in Anlehnung an das französische Vorbild diese frühen Fraktionen, wenn man nicht von „Partey“ oder „Gesellschaft“ sprach. „Auf der Rednertribüne“ nannte man sie, wie Mohl schrieb, „diplomatisch“ Fraktionen²¹ – dem Begriff des „Klubs“ hing noch der Ruch der Französischen Revolution an. Im Übrigen gab man den Zusammenkünften die Namen von Gasthäusern: „Deutscher Hof“, „Casino“, „Steinerne Haus“. Im Vergleich dazu konnten Fraktionen ein Euphemismus sein, das heißt eine beschönigende Umschreibung für ein anstößiges oder unangenehmes Wort. So klagte der Abgeordnete Dr. Wuttke: „(...) daß (...) nach dem vom hohen Hause beschlossenen

²¹Mohl 1902, S. 66.

Geschäftsgang denjenigen Abgeordneten, welche keinem der zehn Klubs (oder wie der Euphemismus lautet: ‚Fractionen‘) sich angeschlossen haben, der Ausdruck ihrer Meinung außerordentlich erschwert wird.“ Später hieß es auch, so im Protokoll 1912: „Fraktionen“, „oder, wenn Sie lieber das deutsche Wort haben wollen, (...) Parteien.“

Überschneidungen mit dem Parteibegriff waren unvermeidbar, so lange die Begrifflichkeit nicht ausdifferenziert war. Dies war die zweite Dimension des Parteibegriffs: nach der ideellen nun die in der Fraktion organisierte. In den 1860er Jahren, mit der Form einer außerparlamentarischen Partei, erreichte in Deutschland der Parteibegriff seine volle Komplexität. Jetzt erhielt das Ganze ein übergreifendes ideologisches Etikett (nicht mehr Gasthaus oder Parteiführer, wie im Preußischen Landtag als Name). Die Fraktion bezeichnete nun die Partei im Parlament, die „Partei im Lande“ (Thomas Nipperdey) wurde unterschieden, wenn auch schlecht formuliert („außerparlamentarische Parteiorganisation“, häufig auch nur der Allgemeinbegriff „Partei“). Am einfachsten wäre: parlamentarische oder außerparlamentarische Partei und „Partei“ für die Gesamtkonformation. Im Englischen sprach man von *parliamentary party*.

Symbolik

„Wirtshaus“ (Mohl) war der Ursprung von Fraktionen – wenn aber im Parlamentsgebäude Räume vorhanden gewesen wären, hätte es darüber vielleicht Grundsatzkonflikte gegeben. So pflegte man die Kontinuität politischer Geselligkeit. Mohl schilderte in seinen Memoiren die „Mainlust“ und schrieb zum Reichstag, man sei froh gewesen, dass es endlich keine Kneipen mehr gab!

Macht/Leistungen

Macht brauchten die Abgeordneten gegen die Regierung, solange diese die Autonomie des Parlaments begrenzen konnte. Das „revolutionäre“ Paulskirchen-Parlament verfügte über volle Autonomie, keine Regierung konnte es bei der Organisation seiner Arbeit einschränken. Insofern hatten Volk und Abgeordnete Macht schon durch die Konstituierung „ihres“ Parlaments.

Die Macht zur Durchsetzung von Fraktionen zeigte dann die Mehrheit der Abgeordneten, die stärker waren als Minderheiten mit Neigungen zur Individualrepräsentation. Sie hatten im autonomen Parlament auch die Macht, effiziente Strukturen festzulegen. Alternative Optionen für den einzelnen Abgeordneten waren ungünstig. Sie isolierten ihn und führten zu Einflussverlust. Die Fluktuation war schon eine systemimmanente Alternative, allerdings begrenzt, weil man nicht dauernd wechseln konnte.

Allerdings: Das Neue war eine halblegitime Praxis. Die Zeit des Paulskirchen-Parlaments war knapp bemessen, die Legitimität der Fraktionsform noch gebrochen. Nach innen, für das Funktionsverständnis der allermeisten Abgeordneten, waren Fraktionen unabdingbar. Nach außen wurden sie eher verschwiegen. Offensichtlich waren sie noch nicht vermittelbar. Jedenfalls gab es keine offensive und öffentliche Legitimierung. Die Frankfurter Fraktionen waren eine fast inoffizielle Erfindung. 1848 machte man

zumindest die Erfahrung der „Fraktionspartei“. „Es ist überraschend, wie wenig diese Erfahrung zum Nachdenken über das Wesen der Partei angeregt hat (...)“²²

Wie ist zu erklären, dass die gerade erst erkämpfte Freiheit des Abgeordneten gleich wieder zugunsten der Fraktion aufgegeben wird? § 96 der Geschäftsordnung der Paulskirchen-Versammlung trägt den Titel „Unabhängigkeit“ und lautet: „Die Mitglieder beider Häuser [Staatenhaus und Volkshaus] können durch Instruktionen nicht gebunden werden.“

Gottfried Eisenmann, ein sehr unabhängiger Fraktionswechsler, schließlich Abgeordneter der Linken in der Paulskirchen-Versammlung, schrieb noch 1848 ein Buch „Die Parteyen der teutschen Reichsversammlung“, in dem er das Dilemma benannte. Neben den Vorteilen von Fraktionsbildung, die er in den Vordergrund schob, gebe es auch Problematisches:

„Die Teilnahme an einer Partei hat freilich für die Abgeordneten das Unangenehme, daß sie ihre individuelle Freiheit teilweise opfern und oft gegen ihre Neigung stimmen müssen, ja was noch schlimmer ist, sie müssen dadurch zuweilen den Schein einer politischen Farbe annehmen, die sie eigentlich nicht haben; aber wie im Staate jeder einzelne etwas von seiner unbedingten Freiheit opfern muß, damit die Freiheit aller bestehen könne, so opfert auch hier in den Clubs der Abgeordnete einen Teil seiner Unabhängigkeit zur Förderung des Ganzen.“²³

Es gab schon mehrfach die Gelegenheit, auf Leistungen durch Fraktionen hinzuweisen. Das lässt sich noch weiter führen und trägt zur Erklärung bei, warum sich Fraktionen durchsetzen konnten. Im Gruppenhandeln liegen Effektivitätsvorteile gegenüber dem Einzelhandeln. Ausgangspunkt sind hier nicht Leistungen „an sich“, sondern Leistungen „für sich“, das heißt Leistungen, die sich durch Gruppenbildung für die Abgeordneten selbst einstellen. Vier Leistungseffekte sind besonders relevant:

Senkung der Informationskosten. Dabei geht es um eine Verringerung von Informationskosten angesichts vieler komplexer Materien, zu deren Beurteilung Fachwissen erforderlich ist. Durch Arbeitsteilung, Spezialisierung, Kooperation kann eine nicht zu kleine Fraktion auch dann effektiv werden, wenn nicht alle über alles Bescheid wissen.

Problemlösung. Diskussion und Klärung von Optionen in Bezug auf ein Problem, auf der Grundlage normativer und interessenbezogener Prämissen. Die besondere Bedeutung ergibt sich angesichts vieler, neuer, antwort-offener, komplexer, grundlegender Fragen.

Einflusssteigerung. Politisch-ideologische Einflussnahme (in Frankfurt vor allem bezogen auf Verfassungsgebung) und Einflusshandeln gegenüber der Regierung. Beide setzen zusagbares und zuverlässiges, das heißt für andere berechenbares Gruppenhandeln voraus.

²²Schieder 1969, S. 42.

²³Boldt 1971, S. 193 f.

Emotional-soziale Gratifikationen. Die meisten Abgeordneten können im Plenum gar nicht zu Wort kommen – dagegen stehen Möglichkeiten sozialer Geltung im kleineren Kreis.

Die ideologische Grundstruktur des Links/Rechts-Schemas – und das war die primäre und zentrale Spaltung der Frankfurter Versammlung – führte Gleich- bzw. Ähnlich-Gesinnte zusammen. Einen Beitrag zur Gruppenbildung leistete aber auch der kulturelle Grund, aus dem die feinen Unterschiede erwachsen:

„Das Café Milani, in dem die Aristokraten den Ton angaben, war nicht zufällig der eleganteste und vornehmste Raum der Stadt; hier legte man Wert auf die Beobachtung ‚feingeselliger‘ Umgangsformen. Essen oder auch nur Rauchen war während der Fraktions-sitzungen streng verpönt. Im Kasino war die Zigarre, nicht aber Essen und Trinken zugelassen; die Sitzungen verliefen nach strengem parlamentarischem Ritus. Die Formen lockerten sich umso mehr, je weiter links die Fraktionen standen. Von der Westendhall ab wurde beim Debattieren kräftig geraucht, gegessen und getrunken; wenn das Thermometer stieg, legte man Rock und Halskragen ab. Hier wurde vom Platz aus gesprochen, kurz und bündig, und es ging oft hoch dabei her. Die beiden Linksfraktionen, die den Kontakt zum Volk brauchten und als Mittel der Pression benutzten, verwandelten ein- bis zweimal in der Woche die Fraktionssitzungen in öffentliche Kundgebungen, um ihre Thesen und Stellungnahmen zu propagieren.“²⁴

Auf den ereignisarmen, dichten Kommunikationsraum einer deutschen Mittelstadt wurde schon hingewiesen.

Die Vorteile von Gruppenhandeln können aber nur realisiert werden, wenn die Gruppe – auch – durch Kontrolle handlungsfähig gemacht und gehalten wird. Kontrolle ist Bestandteil von Gruppenhandeln. „Jeder Abgeordneter kann aus Überzeugung gemäß der Fraktionslinie stimmen.“ Dann stimmt die Gruppennorm der Fraktionsdisziplin mit den individuellen Präferenzen des Abgeordneten überein. Dabei ist das Votum des Abgeordneten – im Sinne der Rational Choice-Theorie – nicht mit Kosten verbunden.²⁵

Der einzelne Abgeordnete kann aber geneigt sein, die Vorteile der Gruppe mitzunehmen, ohne seine Freiheit, zum Beispiel des Abstimmungsverhaltens, einschränken zu lassen – das ist das Trittbrettfahrer-Problem. Zur Bekämpfung solchen individuellen Eigennutzes, der, vielfach praktiziert, den Gruppennutzen aufheben würde, ist eine Kontrolle der Gruppe bzw. – stellvertretend für die Gruppe – eines Leitungsorgans notwendig. Solche Kontrolle setzt Beobachtungen und Sanktionen voraus.

Beobachtungen. In Frankfurt war das abweichende Stimmverhalten leicht beobachtbar. In der Geschäftsordnung der Paulskirche war „öffentliche Abstimmung“ vorgeschrieben, dies geschah durch Aufstehen oder durch Namensaufruf bei namentlichen Abstimmungen. Ursprünglich Ausdruck eines Vertrauens in die Selbständigkeit und Verantwortlichkeit des einzelnen Abgeordneten, wurde daraus bald ein Kontrollmittel der

²⁴Zieburg 1963, S. 210 f.

²⁵Vgl. Saalfeld 1995, S. 180.

Fraktionen gegenüber ihren Mitgliedern, das die Fraktionsdisziplin stärkte. Zumal, wenn zuvor in der Fraktion eine Abstimmungsfrage zur Parteifrage erklärt worden war.

Sanktionen. Insgesamt waren die Sanktionsmöglichkeiten in Frankfurt eher begrenzt. Das galt für negative wie für positive Sanktionen. Wegen des Fehlens verbindlicher Parteistrukturen gab es keine Kontrolle durch außerparlamentarische Parteiorganisationen (Parteibeschlüsse, Wiederaufstellung). Noch gab es die große Fluktuationsfreiheit der Abgeordneten. Auch die positiven Sanktionsmöglichkeiten waren schwach. Noch fehlten die materiellen Anreize, die Regierung im Amt zu halten: von Ämtern bzw. Patronage bis zu Garantien der Wiederwahl.

Sanktionen greifen umso eher, je stärker die Abhängigkeit des Abgeordneten ist. Die Abhängigkeit sinkt, das heißt die Unabhängigkeit steigt, wenn der Abgeordnete *für* die, nicht *von* der Politik lebt. Abgeordnete erhielten noch keine Diäten (Reise- und Tagelöhner), sie waren keine Berufspolitiker wie heute. „Die parlamentarische Arbeit war eine Nebentätigkeit ehrenamtlichen Charakters.“²⁶ Der Bruch mit seiner Fraktion hieß nicht Gefährdung seiner beruflichen Existenz.

Die Paulskirche war ein Beamtenparlament. Von den Abgeordneten gehörten 54 % (Best: 56 %) zum öffentlichen Dienst. Außerdem war es ein Akademikerparlament (74 %) und insbesondere ein Juristenparlament (60 %). Das hieß einerseits: Abkömmlichkeit. Andererseits: „beamtete Abhängigkeit“. Bei zu lauter Opposition drohte die Gefahr, das Amt einzubüßen. Im April/Mai 1849 kam es zur Abberufung „ihrer“ Abgeordneten durch Landesregierungen. Sie drohten mit Disziplinarverfahren und Dienstenthebungen. Mitglieder des Rumpfparlaments mussten für ihr unbotmäßiges Verhalten büßen. Von den 5 % Geistlichen abgesehen, waren die übrigen selbständige Existenzen: freiberufliche Intelligenz, Wirtschaftsbürgertum, 43 Großgrundbesitzer, 3 Bauern, 4 Handwerker. Es gab keine Arbeiter, noch keine Angestellten.

Von den rechten zu den linken Fraktionen zeigte sich eine abnehmende Staatsnähe. Rechte und Rechtes Zentrum rekrutierten höhere Beamte, Richter, Hochschullehrer, dazu kamen Großgrundbesitzer und Großkaufleute. Auf der Linken dominierte die freiberufliche Intelligenz (Deutscher Hof: 40 %, Donnersberg: 50 %). Mit 30 % kam ein beträchtlicher Anteil von Abgeordneten aus der unteren Mittelklasse (Handwerker, Bauern, Lehrer – nicht Gymnasiallehrer! –, einfache Geistliche, mittlere Beamte).²⁷

Die Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten steigt auch, wenn er für die Wiederwahl bzw. Nominierung nicht von einer außerparlamentarischen Parteiorganisation abhängig ist – durch diesen Faktor war damals keine Abhängigkeit bedingt.

Wichtig für die Unabhängigkeit des Abgeordneten war zudem, ob er über gleichwertige Handlungsalternativen verfügte. Damals bedeutete das vor allem Wechsel der Fraktion, bei relativ geringer programmatischer Differenz. Die Ausdifferenzierung in neun Fraktionen (Oktober 1848), der Anteil von 26 % Wechslern im weiteren Sinne

²⁶Kramer 1968, S. 225.

²⁷Vgl. Siemann 1985, S. 126.

(einschließlich der Sezessionisten) und der Anteil von 7,4 % *dissenting votes* zeigen, dass die Unabhängigkeit damals größer war und dass die Abgeordneten davon Gebrauch gemacht haben. Die zahlreichen Mandatsniederlegungen waren besonders häufig bei Nicht-Gebundenen. Es gab tatsächlich insgesamt 812 Mandatsinhaber, bei 585 gewählten Abgeordneten im kurzen Zeitraum vom 18. Mai–18. Juni 1849.²⁸

Die begrenzten negativen und positiven Sanktionen brachen sich an der größeren Unabhängigkeit der Abgeordneten. So kann das damals noch unvollständige Fraktionsprinzip erklärt werden. Best hat errechnet, dass nahezu jeder dritte Abgeordnete (32 %) während seiner Mandatsdauer keiner Fraktion angehörte. (Klammerte man die österreichischen Abgeordneten aus, wäre der Anteil noch viel größer.) Stärker ins Gewicht fällt allerdings, wie schnell die Fraktionsstruktur von sehr vielen angenommen wurde, dass sie die Arbeit des Parlaments bestimmte und dass es keinen relevanten Widerstand der Fraktionslosen gegen das Fraktionenparlament gab. Fraktionslose wurden bald „Wilde“ genannt, auch „Strandläufer“ oder „Stegreifritter“.

Im Übrigen war die Leitung der Fraktion als Kontrollinstanz noch schwach entwickelt: Es ging ziemlich demokratisch zu in den meisten Klubs. Die Führung hatte keinen Apparat, der geschäftsführende Vorstand wurde alle vier Wochen neu gewählt, die Versammlungsleitung wechselte von Sitzung zu Sitzung. Die Führung hatte sich noch nicht verfestigt. Die Willensbildung war wirklich offen. Vielleicht mit der kleinen Einschränkung interner Beratungen eines Fraktionsflügels, zum Beispiel der gemäßigten Richtung der Westendhall. Dabei muss man allerdings die Größe der Fraktionen bedenken. „Westendhall“ hatte im Oktober 1848 nur 47 Mitglieder, die durchschnittliche Größe lag bei 44 Abgeordneten, wenn man die Extremwerte weglässt (Nürnberger Hof 11, Casino 134).

Alle Faktoren zusammen bewirkten eine relativ moderate bzw. zurückhaltende Sanktionspraxis.²⁹ Die Fraktionen waren „gegenüber Disziplinbrüchen ihrer Mitglieder verhältnismäßig großzügig“. Es musste zu mehreren *dissenting votes* kommen, ehe es kritisch wurde. „Die Ausschlussdrohung verlor ihre Schärfe vor allem dort, wo die Dissidenten eine größere Gruppe darstellten.“ Die Austrittsdrohung der Minderheit in einer heterogenen Fraktion konnte die Mehrheit zur Freigabe der Abstimmung führen. Das Dilemma hieß: einerseits Mitglieder nicht verlieren, andererseits Bündnisfähigkeit durch Fraktionsdisziplin sichern. Die Freigabe einer Abstimmung fiel leichter, wenn Meinungsverschiedenheiten quer durch alle Fraktionen gingen. Ein Ansehensverlust war selbst bei mehrfachem Fraktionswechsel nicht zwingend.

Geschlossenes Abstimmungsverhalten war bei den Links-Fraktionen besonders markant: Abweichendes parlamentarisches Abstimmungsverhalten gab es beim Donnersberg gar nicht, beim Deutschen Hof nur in einem Falle. Hier, bei der Linken, galt es, „mit voller Entschiedenheit und Konsequenz“ Grundsätze zur Geltung zu bringen. Es

²⁸Vgl. Siemann 1985, S. 125.

²⁹Vgl., auch zu den folgenden Zitaten, Kramer 1968.

waren Gesinnungsgemeinschaften, die Grundsatz-Opposition verfolgten. Dadurch galt die Stärke ideologischer Motive, die Bindungen schaffen sowie den Bedarf positiver und negativer Kontrolle senken.

Kontext

Offener, repressionsfreier Handlungsraum. Diese Bedingung war in der Frankfurter Paulskirchen-Versammlung besonders gegeben. Ohne die unmittelbare Repressionsmacht des Fürsten oder einer von ihm eingesetzten Regierung war der Raum für schöpferische Autonomie besonders groß.

Vielparteiensystem. Noch ohne formelle Parteien schuf die Vielfalt von Strömungen und Parteiungen einen hohen Koordinationsbedarf. Großbritannien hatte es leichter. Dort reichte der Dualismus zwischen den beiden ideologischen Grundströmungen der Tories und Whigs plus der „Whips“ auf beiden Seiten lange Zeit, um den Mechanismus von Regierung und Opposition zu strukturieren. Nicht so im ideologisch fragmentierten Frankfurter Parlament, in dem alle Grundströmungen des sich seit den 1860er Jahren entfaltenden deutschen Parteiensystems – außer den Arbeiterparteien – bereits präsent waren. Bei einer solchen Vielfalt konnte eine große Versammlung unkoordiniert nur durch Zufall zu Entscheidungen kommen, die von breiten Präferenzen getragen wurden. Verhandlungen und Kompromisse waren nicht mehr individuell, sondern nur noch kollektiv möglich. Ihre Träger hießen Fraktionen.

Parlamentarisches Regierungssystem. Eine Mehrheit für dies oder jenes Gesetz, Kontroversen über die Abstimmung einzelner Artikel der neuen Verfassung, an der man arbeitete – dafür brauchte man nicht notwendig Fraktionen. Aber für große, weichenstellende Entscheidungen, in deren Rahmen man selbst Politik fortführen wollte, sowie für kohärente und verantwortbare Politik einer Regierung, die vom Parlament gewählt und gestürzt werden kann, dafür braucht man Fraktionen. In Frankfurt gingen „große Entscheidungen“ zum Beispiel über die Frage, ob man eine Exekutivgewalt einsetzen wolle – das war Teil einer Entscheidung für oder gegen das Parlamentarische Regierungssystem. Oder über die Schluss- und GesamtAbstimmung zur Verfassung, bei der man die vielen Kröten, die bei Einzelabstimmungen zu schlucken waren, schon verdaut haben musste.

Im Frühparlamentarismus, mit der begrenzten Verantwortung der Abgeordneten, konnte man auf Distanz, kritisch und defensiv bleiben. Jetzt musste man konstruktiv werden. Die Regierung war Ausdruck der Parlamentsmehrheit und sie musste in Übereinstimmung mit dieser Mehrheit gehalten werden. Sie ließ sich kontinuierlich nur beeinflussen, wenn man dem Regierungshandeln eine zuverlässige Unterstützung besorgen konnte.

Die Regierungskrise in der Malmö-Frage aufgrund mangelnder Geschlossenheit der Regierungsfaktionen war ein mächtiger Hebel zur Durchformierung des Fraktionswesens. Ebenso wie der Machtverlust der Regierung gegenüber den Einzelstaaten in der Schlussphase des Paulskirchen-Parlaments dazu führte, dass der Druck auf die Mehrheitsbeschaffung nachließ, und damit der Zerfall der Regierungsfaktionen einsetzte. Fraktionen sind kein Selbstzweck, sie haben eine tragende Funktion im

Parlamentarischen Regierungssystem. Als Scharnier zwischen den Regierungsfractionen sowie zwischen der Mehrheit und der Regierung hatte sich im November 1848 der erste deutsche Koalitionsausschuss gebildet. In diese Neunerkommission entsandten die drei Regierungsfractionen je drei (einflussreiche) Mitglieder. Das Parlamentarische System fand die Fractionen, die es brauchte.

19.3 Vergleichende Perspektive

Frühmoderne und moderne Fractionen

In Analogie zu Parteien lässt sich eine Unterscheidung zwischen „frühmoderner“ und „moderner“ Fraction treffen. Auch die moderne Fraction wäre dann durch ein entscheidendes Mehr an organisatorischer und ideologischer Durchrationalisierung charakterisiert. Sie wäre formeller und programmatischer. Dadurch und durch ihr Selbstbewusstsein wäre sie ein kollektiver Akteur, der von sich aus interveniert. Ohne Mitgliedschaft, regelmäßige Mitgliederversammlung, autorisierte Sprecher, interne Verfahrensregeln, Mittel zur Herstellung von Abstimmungsdisziplin kann von moderner Fraction nicht gesprochen werden.

Vielleicht lässt sich so der Konfusion in der Literatur über den englischen Parlamentarismus ein wenig begegnen. Da werden nicht nur „Partei“ und „Fraction“, sondern auch die frühmoderne und moderne Fraction ständig und für die zwei Jahrhunderte seit 1689 durcheinander geworfen. Zwei große Ideenströmungen wie die Tories und Whigs können zeitweise in relativ geschlossenem Abstimmungsverhalten zweier Abgeordneten-Blöcke ihren Niederschlag finden, ja ihnen kann durch Patronage und Bestechung oder durch informelle Kontakt- und Überzeugungsarbeit nachgeholfen werden, und doch führt dies nur zu Vorformen moderner Fraktionsbildung, eben frühmodernen Fractionen.

Die Formalisierung, die ihren Niederschlag im *ersten* Statut einer Fraction findet, ist keine Äußerlichkeit. Sie ist eine der Voraussetzungen, um kontinuierlich als kollektiver Akteur wirken zu können. Wie immer sie intern Grenz- und Konfliktfälle regelt, im parlamentarischen System beruht die Wirksamkeit von Fraction darauf, ein kontinuierlich präsenter, strategisch handlungsfähiger und handelnder Akteur zu sein. Das setzt die Fähigkeit zu geschlossenem Handeln voraus. Die Selbstverpflichtung auf ein in der Regel geschlossenes Handeln, notfalls Sanktionsmöglichkeiten, bedürfen einer Verbindlichkeit, die ohne Formalisierung nur unter besonderen Bedingungen und nicht kontinuierlich zustande kommt.

Deutschland nach 1849: Fraktionsstärke bei Legitimationsschwäche

Der Reichstag des Deutschen Reiches (seit 1871, zuvor: des Norddeutschen Bundes seit 1866) setzte zwar die parlamentarische Tradition gesamtstaatlicher Repräsentation fort, doch wurden Fractionen ebenso wenig wie in Frankfurt in die Geschäftsordnung geschrieben.

Es gab eine doppelte Kontinuität: die der ausgelosten Abteilungen und die der informellen Fraktionen. Die Traditionslinie ging über die preußischen Parlamente und den Reichstag des Norddeutschen Bundes zum deutschen Reichstag von 1871, wo man gleich mit Fraktionsbildung begann und dennoch die historisch überlebten, in Frankfurt gescheiterten „Abteilungen“ erneut in die Geschäftsordnung schrieb. Neu war, dass nun schon die seit 1861 gegründeten außerparlamentarischen Parteien bestanden – obwohl die Fraktionen noch nicht genau den Parteien entsprachen.

Interessant ist der personelle Kontinuitätsaspekt. Ein Drittel der Abgeordneten der Paulskirche war in den folgenden Jahren und Jahrzehnten weiterhin politisch aktiv, bis hin zum Reichstag. Sie konnten die Fraktionserfahrung von Frankfurt weitertragen. Fraktionen wurden allmählich Bestandteil der deutschen Parteien – 1848 als deren Vorläufer, 1871 als deren (starker) parlamentarischer Arm.

Es gab 1871 also keine Neuerfindung von Fraktionen, vielmehr das Anknüpfen an 1848 und Kontinuitäten auf subnationaler Ebene. Abteilungen waren der offizielle Legitimitätsvorbehalt gegenüber Parteien und eine Reservekonstruktion zur Abwehr eventueller Parlamentarisierungsversuche durch voll legitimierte Parlamentsfraktionen, die an der Regierung beteiligt werden wollten.

Die wichtigste Aufgabe der Abteilungen war laut Geschäftsordnung die Wahl von Abgeordneten in die Kommissionen bzw. Ausschüsse (daneben, zunehmend bedeutungslos, dann an anderer Stelle: die Wahlprüfung). Tatsächlich teilte der Seniorenkonvent den Fraktionen ihr Kontingent zu, diese benannten ihre Abgeordneten für die verschiedenen Ausschüsse.

Der Reichstag war von Anfang an ein Fraktionenparlament. „Ich hatte bald die Erfahrung gemacht, daß ein vereinzelt Stehender nicht nur ohne allen Einfluß, ohne Aussicht, in eine Kommission zu kommen, und selbst fast vom Worte ausgeschlossen sei, sondern es nicht einmal erfahre, was vorgehe.“³⁰ Sogar im Plenum konnte auf Fraktion als Ordnungselement verwiesen werden. Dafür spricht auch die Anforderung: 15 Mitglieder als Mindestgröße einer Fraktion bildeten die eingebaute Repräsentationschwelle, bei ca. 400–450 Mitgliedern war das eine 3,5 Prozent-Schwelle.

Mohl nennt die Fraktionen „die förmlich organisierten politischen Parteien in der Versammlung“. Sie legten die Rednerliste und die Zusammensetzung der Kommissionen fest, außerdem dienten sie „zum offiziösen Verkehre mit der Regierung.“ Sie waren zwar „nicht amtlich anerkannt“, aber: „Die Sitzungen der Fraktionen fanden im Reichstagsgebäude in eigens dazu bestimmten Sälen statt; die Einladungen dazu wurden von den Boten des Hauses wie andre amtliche Mitteilungen besorgt.“³¹

Robert von Mohl, der entschiedene Gegner des allgemeinen Wahlrechts, der Skeptiker des Parteiwesens und Verächter der Fraktionen, bekennt, in der Reichtagsfraktion

³⁰Mohl 1902, S. 167.

³¹A. a. O., S. 165.

„doch eine politische Heimat“ gefunden zu haben. Diese Funktion hatten die Fraktionen also auch.

Die informellen Fraktionen schufen sich ein genauso informelles, in der Geschäftsordnung nicht vorgesehenes Steuerungsgremium, den Seniorenkonvent (Vorläufer des heutigen Ältestenrats). Über ihn liefen die Zuteilung der Ausschusssitze oder die Beschlüsse zur Tagesordnung.

Formelle Fraktionsführung und Einfluss konnten noch auseinander fallen. Das zeigt: Die Formalisierung hat Konsequenzen. In den Seniorenkonvent durften auch andere als die Fraktionsvorsitzenden entsandt werden. Die Regierung konnte sich eigener Vertrauensleute in den Fraktionen für ihre Verhandlungen bedienen. Eine Führungsstellung lag dann vor, wenn ein Abgeordneter die wichtigen Reden für seine Fraktion im Plenum halten konnte. So wurde zum Beispiel Ludwig Windthorst, langjähriger Führer der Zentrumsfraktion, nie formell Fraktionsvorsitzender. Allerdings war die Fraktionsführung weitgehend mit dem Fraktionsvorstand identisch.

Als Führungsmittel war Überzeugung wichtig, Patronage stand noch nicht zur Verfügung. Es ging um Fraktionsdisziplin trotz Mehrheitswahlrecht und trotz Fehlen eines Parlamentarischen Regierungssystems, in dem neue Notwendigkeiten für Fraktionen erwachsen. (Die Gründe aus dem Vielparteiensystem und den allgemeinen Effizienzvorteilen bleiben natürlich.) Einfluss hing auch von Fraktionsdisziplin ab. Diese wiederum von der Homogenität (die Parteien der Mitte, Nationalliberale, Zentrum, Freikonservative, waren heterogen) und der Stärke der Fraktionsführung. Neben Abstimmungssieg zählte Erhalt der Fraktion als strategisches Ziel.

„Fraktionszwang“ bzw. „Fraktionsdisziplin“ mussten eigens beschlossen werden, sie galten nicht – wie heute – automatisch. Außer bei der SPD und der polnischen Fraktion gab es auch abweichendes Stimmverhalten. Viel interne Koordination, Verhandlungen, Kompromisse waren notwendig, um die Fraktion handlungsfähig zu halten. Im Extremfall galt Stimmenthaltung als das Mittel, um die Fraktion zu erhalten. Als Sanktionsmittel am wirksamsten war die Nichtberücksichtigung bei der Ausschussbesetzung. Das gehörte zur Schwäche der Fraktionslosen: Sie wurden – und das gilt bis heute! – nicht in Ausschüsse gewählt. Auch die Redeliste wurde von Fraktionen bestimmt.

Die Regierung agierte als zentraler Akteur im Fraktionenparlament, wechselnde Mehrheiten waren selbstverständlich. Es gab keine personelle Vertretung von Fraktionen in der Regierung. Vor allem Bismarck suchte nur nach Unterstützung: selektiv, steuernd. Nationalliberale oder Zentrum wurden für eine Mehrheitsbildung benötigt. Die Regierung wollte keine Großfraktionen, sondern versuchte immer wieder, Nationalliberale und Zentrum zu spalten. Verhandlungen zwischen Regierung und Fraktionen waren wichtiger als zwischen Fraktionen.

Schließlich galt: Viele der Parteien im Kaiserreich waren Fraktionsparteien. Zentrale Parteiführung war weitgehend identisch mit der Reichstagsfraktion. Ausnahmen waren die Konservativen, da hier eine Vermittlungsaufgabe mit den preußischen Fraktionen bestand, und vor allem die SPD, die erste Massenpartei. Die Fraktionen hatten kein Interesse an einer Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit.

Die Fraktion bzw. Fraktionsführung übernahmen Parteifunktionen: Programmgebung (kaum autorisierte Parteitage) bis hin zu Wahlaufrufen; Koordination der Wahlkämpfe (Kandidatenaufstellung, Stichwahlparole). Dagegen bestanden intensive Beziehungen zwischen Abgeordneten und lokaler Parteibasis, letztere ging nicht über Parteitage zur Fraktion, sondern über ihre Abgeordneten.

Die Bismarck-Verfassung fixierte eine konstitutionelle Monarchie. Das heißt: Fraktionen bilden sich und funktionieren auch ohne Parlamentarisches Regierungssystem. Ihre Nicht-Legitimierung war auch von der Absicht bestimmt, das Parlament zersplittert und schwach zu halten und den Weg zum Parlamentarisches Regierungssystem zu verbauen. Die Fraktionen selbst akzeptierten im Ganzen ihren subalternen Status. Die als „Reichsfreunde“ etikettierten Gruppen konkurrierten um kleine Vorteile der Einflussnahme bei der Gesetzgebung, die als „Reichsfeinde“ Ausgegrenzten (Sozialdemokraten, katholisches Zentrum, Elsässer, Polen) standen in prinzipieller Opposition zur Regierung. Sie waren nicht geprägt durch ein Parlamentarisches Regierungssystem, wofür sie erst viel später kämpften.

Wer für die Steigerung des Parlamentseinflusses war, gar Schritte auf dem Weg zum Parlamentarisches System machen wollte, war für die formelle Einführung der Fraktionen. Wer das spezifisch deutsche, dualistische Verfassungssystem verteidigte, wollte „den Anfängen wehren“, die darin bestanden, dass man die Fraktionen via Geschäftsordnung aufwertete. Es war, so ist zu vermuten, keine technische, sondern eine perspektivische Frage. Die Abteilungen blieben, trotz aller Fraktionsrealität, Bestandteil der Geschäftsordnungen, bis 1922 erstmals eine Geschäftsordnung ohne Abteilungen verabschiedet wurde.

Frankreich: Fraktionen im Schatten öffentlicher Schizophrenie

Es sah so aus, als sei das Frankreich der Großen Revolution nahe dran an der Erfindung von Parlamentsfraktionen. Seit 1789 bildeten sich Gruppen von Abgeordneten in der Nationalversammlung (z. B. Club Breton), gruppierten sich die Abgeordneten so, dass man sie nach Richtungen unterscheiden konnte, traf man sich in Clubs, um die Tagesordnung des Plenums vorzubereiten, alle in ehemaligen Klöstern übrigens, die nur ein paar Schritte vom Pariser Parlamentsgebäude entfernt lagen. Der Eindruck trog. Tatsächlich war Frankreich das Land, in dem am längsten experimentiert wurde, ob ein Parlamentarisches System ohne Fraktionen auskommen kann. Der Versuch scheiterte.

Es ist richtig, in keiner westlichen Demokratie gab es so früh ein derart florierendes politisches Gruppenwesen wie in Frankreich in den Jahren nach 1789. Aber es waren aus- und vorgelagerte Debatten und Beratungen, keine Fraktionen. Es bestanden zwei Möglichkeiten. Entweder, und dies galt für die Gemäßigteren, traf man sich unter Abgeordneten in Debattierklubs wie der „Société de 1789“ oder – noch informeller, wie zum Beispiel die Girondisten, – in Salons. Nichtöffentlich, sozusagen unvollständig, letztlich ohne Bindungskraft. Das Kneipengespräch der feinen Leute.

Oder man tagte, wie die Jakobiner, im Lichte der Öffentlichkeit, und die Beschlüsse, nach langen Debatten, sollten die Abgeordneten binden. Auch dies waren aber keine Fraktionen. Es gab keine personelle Abgrenzung. Versuche der Jakobiner, einen Unterschied einzuführen zwischen Sitzungen allein von Abgeordneten und solchen mit Nicht-Parlamentariern zusammen, hielten sich nur kurz. Abgeordnete hatten also nicht mehr Rechte als die normalen Mitglieder der Klubs. Anfangs war selbst die Mitgliedschaft in verschiedenen Klubs noch erlaubt. Wirksame Sanktionen standen auch dem Jakobiner-Klub nicht zur Verfügung. Die wichtigste Einschränkung lag darin, dass die Mehrzahl der Abgeordneten nicht gebunden war – „*flottants*“, wie man die Floating-vote jener Tage nannte.

Dies alles war nicht ohne Einfluss auf das Parlamentsgeschehen, auch informelle Absprachen können binden. Aber die Strukturierungskraft war begrenzt. Es gab keinen Vorsitzenden, der für „seine“ Gruppe sprechen konnte. Niemand durfte für eine Gruppe sprechen. Das freie Mandat war heilig, auch wenn die Argumente sich wiederholten und die Parlamentssitzungen sich in die Länge zogen. Fraktion war nicht besser als Partei, und Partei bilden wollte niemand. Nicht Rechts, nicht Links, und schon gar nicht der „Sumpf“ in der Mitte, der sich sowieso alles vorbehielt.

Über die politischen Systeme hinweg, bis ins 20. Jahrhundert, war die Nationalversammlung in „Abteilungen“ gegliedert. Zugeordnet wurde man durch Los, die Abteilungen wählten Abgeordnete in Parlamentsausschüsse. Sitzungen von Klubs im Parlamentsgebäude oder auch nur deren Bekanntmachung am schwarzen Brett waren untersagt. Die bloße Erwähnung der politischen Klubs in der Plenardebatte wurde vom Präsidenten gerügt – weil nicht sein kann, was nicht sein darf.

Am 1. Juli 1910, nach Jahrzehnten parlamentarischer Ineffizienz und der Regierungsinstabilität, war es so weit. Nun erst wurden die „*groupes*“ als Fraktionen legalisiert. Sie erhielten offiziell das Recht auf proportionale Vertretung in den Parlamentsausschüssen. Die zahlreichen „*indépendants*“ mussten nun eine eigene „*groupe des non-inscrits aux groupes*“ bilden.

So hatte man das Zufallsprinzip des Loses auch formell überwunden. Aber noch blieb es verboten, in den Wandelgängen der „Chambre des Députés“ die Protokolle der Fraktionssitzungen auszuhängen. Erst 1932 kam es zur vollen Legitimierung von Fraktionen. Von da an legten die Fraktions- zusammen mit den Ausschussvorsitzenden die Tagesordnung des Parlaments fest. Seither wurde das Parlamentspräsidium in der Regel entsprechend der Stärke der einzelnen Fraktionen zusammengesetzt.

Dies ist die offizielle Geschichte der Verfemung von Fraktionen im französischen Parlamentsrecht. Lange glaubte man, es sei die einzige Geschichte. Bis der deutsche Historiker Rainer Hudemann herausfand, dass mindestens seit 1871 auf informeller Ebene ein voll entwickeltes System von sieben großen Fraktionen bestand. Hinter der Kulisse des Verfassungs- bzw. Parlamentsrechts hatte sich eine Gruppen-Realität herausgebildet, die so kunstvoll mit den ausgeklügelten Fraktions-Verhinderungsregeln umging, dass das

Gegenteil dabei herauskam. „Die Fraktionen erwiesen sich in weiten Bereichen als Träger des parlamentarischen Entscheidungsprozesses, für den sie unentbehrlich wurden.“³²

Die Fraktionen „besaßen Statuten, hielten regelmäßig Vorstandswahlen ab, tagten zu festgelegten Zeiten in eigenen Sitzungsräumen, veröffentlichten Sitzungsprotokolle, formulierten Programme und organisierten interfraktionelle Absprachen.“ „Einer Institutionalisierung am nächsten kamen die Fraktionen bei internen Wahlen der Nationalversammlung, so zum Parlamentspräsidium und zu wichtigen Ausschüssen.“ Die Abstimmungsdisziplin lag durchschnittlich bei 83 %.

Das Merkwürdige ist, dass die Fraktionen so lange den schroffen Gegensatz von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit ausgehalten haben. Eine Erklärung könnte darin liegen, dass das Legitimitätsdefizit eines „Parteien-Parlaments“ in Frankreich noch extrem groß, die Effizienzvorteile von Fraktionen für ein politisch gespaltenes Parlament aber unabweisbar waren. Am ehesten ließ sich der fundamentale Konflikt zwischen Legitimität und Effizienz aushalten, wenn man die praktischen Vorteile realisierte, ohne die öffentlichen Glaubenssätze angreifen zu müssen.

Zwar hatte die zeitgenössische Presse zum Teil sehr genau über das Wirken der Fraktionen berichtet, aber die französische Geschichtsschreibung, Rechts- und Politikwissenschaft gingen von einem Parlament ohne Fraktionen aus. Es lässt sich nur vermuten, dass sie in den politischen Mythen ihres Landes so gefangen waren, dass erst jemand von außerhalb kommen musste, um hinter die Kulissen zu sehen.

Je eher anzunehmen ist, dass auch vor 1871 schon Ansätze zur Fraktionsbildung existierten, desto merkwürdiger erscheint diese lang anhaltende öffentliche Schizophrenie.³³ Die Nationalversammlung der französischen Revolution 1848 war „ein Parlament ohne Fraktionen“. Die Reunionen waren lediglich lockere Gruppierungen gesinnungs- und interessenverwandter Abgeordneter. Es handelte sich um Protofraktionen: „(...) keine stabilen Organisationsstrukturen, ihr Anhang fluktuierte, vor allem aber vermochten sie nicht das Prinzip der gebundenen Stimmabgabe bei ihren Teilnehmern durchzusetzen.“

Die Links/Rechts-Zuordnung war eine zeitgenössische Selbstverständlichkeit. (Sie bedeutete in Deutschland etwas anderes. So war „die Befürwortung der republikanischen Staatsform in Frankreich für alle Abgeordnete eine deklamatorische Pflichtübung, in Deutschland aber der eindeutige Ausweis einer Zugehörigkeit zur Linken“.) Auch in Frankreich war die Linke organisierter und programmatisch profilierter. Aber selbst sie war nicht scharf abgegrenzt: Neben einer Kerngruppe existierte 1848 noch eine relevante Zahl von Abgeordneten, die von Abstimmung zu Abstimmung wechselte.

Die Polarisierung der Versammlung trennte in ein gouvernementales Lager und eine linke Opposition. (In Frankreich wie in Deutschland gab es keine Dominanz der Mitte, sondern eine Scheidelinie zwischen linkem und rechtem Lager.) Angesichts

³²Hudemann 1979, S. 359. Dort auch folgende Zitate.

³³Das Folgende nach Best 1990, S. 318 ff.

wechselnder Organisationsstrukturen und fluktuierender Mitgliedschaft war das Abstimmungsverhalten des einzelnen Abgeordneten bei wichtigen Abstimmungen der wichtigste Anhaltspunkt für seine Verortung.

Frankreichs Uhren gingen auch in der Fraktionsfrage anders, aber Anfang des 20. Jahrhunderts wurden sie nachgestellt auf die Stunde des modernen Parlamentarismus. Der angesehene Abgeordnete Abel Ferry begründete das übrigens damit, die Deutschen seien im Reichstag in dieser Hinsicht so viel weiter ...

Großbritannien: Der lange Weg von der Korruption zur Fraktion

Die britische Entwicklung entzieht sich, wie immer, einem System und einer schlanken Theoriebildung. Deshalb, zur Vorsortierung und zum Überblick, vorweg vier Thesen zur Fraktionsentwicklung in Großbritannien.

- a. Bis ins 20. Jahrhundert hatte England „nur“ frühmoderne Fraktionen (ohne Mitgliedschaft, Sprecher, regelmäßige Versammlungen). Es war das Land mit den frühesten (frühmodernen) Fraktionen und es brauchte, vergleichend gesehen, am längsten für deren Modernisierung. Ein langsamer, evolutionärer Entwicklungsweg.
- b. In Großbritannien lässt sich die Wirkung insbesondere von zwei strukturellen Variationen beobachten: der Dualismus von Protoparteien (das Zweilagersystem) und die Patronage als Steuerungsmittel. Erst die Demokratisierung der Politik hat formelle Fraktionen auch in das Zweiparteiensystem eingeführt, und sie hat Patronage als grundlegendes Steuerungsmittel obsolet gemacht.
- c. Hinsichtlich Stabilisierung und Demokratisierung ist organisierte Fraktionsbildung dem informellen, instabilen Dualismus und der vordemokratischen Patronage überlegen.
- d. Die Demokratisierung der englischen Protofraktionen geschah von außen. Die extern gegründete demokratische Bewegungspartei der Labour Party schaffte die erste formelle Fraktion im Unterhaus. Ihr Beispiel strahlte auf die anderen Parteien aus, wenngleich typische Unterschiede erhalten blieben. Winfried Steffani hat zwischen Führer- und Abstimmungsdemokratie unterschieden, die sich bezeichnenderweise nivellieren, wenn die Labour Party an der Regierung ist, dann funktioniert auch sie definitiv führerzentriert.

Dem krummen britischen Weg lässt sich durch drei Fragen näher kommen. Die *erste Frage*: Warum kann in England das Parlament lange ohne Fraktionen erfolgreich sein, ohne am Ende ein Gegenmittel gegen moderne Fraktionen gefunden zu haben?

„Naturwüchsiger“ Dualismus

Nur in einem System zweier politischer Blöcke war so lange ohne Modernisierung der Fraktionen auszukommen. Zur Erinnerung: In Deutschland und Frankreich bestanden Vielparteiensysteme. Die Handlungseinheiten im englischen System lagen fest: die Regierung samt korrupten und loyalen Unterstützern auf der einen, die Opposition bzw.

die Regierung im Wartestand auf der anderen Seite. Die Mehrheitsseite hatte einen permanenten Kern: die Krone, Regierung und, seit Walpoles Zeiten, eine Gruppe von ca. 100 „gekauften“ Abgeordneten. Die Opposition zerfiel häufig, schon deshalb, weil es dort ohne formelle Fraktion kein Gegen-Zentrum gab.

Älter als der Regierung/Oppositions-Dualismus, der zum Teil darauf aufbaute, waren die dualen Gegensätze Court vs. Country und vor allem Whigs vs. Tories. Sie wurden in den entsprechenden Kapiteln eingehender beschrieben. Dualismus strukturiert, aber es waren auch in sich fragmentierte, labile, ungesicherte Strukturen, die alleine Parlamentsstrukturen nicht ersetzen konnten.

Stabilisierung durch Korruption (Geld statt Partizipation)

Entwickelt wurde das System der Steuerung des Unterhauses durch Patronage unter Walpole. Es hat mehr als ein halbes Jahrhundert zur Stabilisierung des dualistischen Grundmusters beigetragen. Georg III. baute in den 1760er Jahren die Kronpatronage noch aus, kaufte sich eine folgsame Truppe der „Kings's Friends“ (bis hin zu Hof-Lieferanten). Gegen die Auswüchse eines korrupten Parlaments kam es 1782 zu einer Reform (Civil List Act), die die Patronagemöglichkeiten der Krone deutlich beschnitt. Ein besoldetes Beamtentum schränkte die königliche Ämterpatronage empfindlich ein und wurde vom Kabinett kontrolliert. Immer noch konnte sich Pitt aber auf „etwa 190 Abgeordnete stützen, die im Dienst des Königs standen, und das Oberhaus überschwemmte er mit ergebenen Leuten.“

Das System der „old corruption“³⁴, das heißt die Stabilisierung einer Mehrheit durch Geld, wurde erst im 19. Jahrhundert abgelöst durch den „appeal to the people“, der Stabilisierung durch Parteien bedeutete. Zwischen diesen beiden Typen lagen etwa 100 Jahre seit der ersten Anti-Korruptionsregel von 1782, die auf Burke zurückgeht.

Die von der Krone bzw. Regierung gekaufte Unterstützung schuf zwar eine beträchtliche Abstimmungsdisziplin, dazu brauchte man aber nur einen Whip („Einpeitscher“), keine Fraktion. Der Test auf die Kohäsionskraft des alten Systems fand nach 1832 statt. Ohne Korruption zerfiel die Abstimmungsdisziplin im Parlament wie nie zuvor.

Koordinierung durch Führer und Whips

Neben Dualismus und Korruption ersetzte eine spezifische Führungsstruktur die frühe Entwicklung moderner Fraktionen. Da starke Kontinuitäten wirksam sind, verbindet sich hier die ältere mit der neueren Strukturbeschreibung.

Führer. Für beide Parteien gilt das Prinzip starker Führerzentrierung. In der Regierung war es die Premierhegemonie, in der Opposition der künftige Premier, das heißt die Regierung im Wartestand. Bei Labour ist diese oligarchische Grundstruktur durch einige Regeln gebremst, die vom ursprünglich demokratischen Ansatz übrig geblieben sind.³⁵

³⁴Jennings 1960.

³⁵Zur Formalstruktur vgl. Steffani 1966, S. 553 ff.

Wenn *Labour* in der Opposition ist, wählt die Fraktion den „Leader of the Party“ (= Fraktionsvorsitzender, Oppositionsführer, Führer der Partei im Lande und potentieller Premier), den Chief Whip und den Fraktionsvorstand.

Seit den 1980er Jahren ist die Mitwirkung der außerparlamentarischen Partei bei der Bestimmung des Parteiführers möglich. Vor 2015 verfügten die Gruppen der Abgeordneten, individuellen Parteimitglieder und angegliederten Organisationen (vor allem Gewerkschaften) jeweils über ein Drittel der Stimmen. Seither gilt ein „One member, one vote“-System für alle Organisationsmitglieder. Allerdings gibt es auch hier ein vorgängiges Auswahlverfahren der Fraktion, bei dem ein Kandidat auf 20 % Zustimmung kommen muss.

In der Regierung entfallen die jährlichen Vorstandswahlen. Der Premier bestimmt autonom die Zusammensetzung seines Kabinetts, er ernennt den „Leader of the House of Commons“ in Kabinettsrang (= Schlüsselposition in der Regierung, Vorsitzender der Kabinettsausschüsse für Gesetzgebungs- und langfristige Planungsfragen). Die *front bench* wird zur Regierungsbank, der Fraktionsvorstand mit dem Kabinett identisch. Fraktionssitzungen mit dem Premier finden statt, förmliche Abstimmungen sind seltener, die letzte, fraktionsverbindliche Entscheidung trifft der Premierminister. Es gibt ein Verbindungskomitee zwischen *back-benchers* und Fraktionsvorstand. Viel responsive Demokratie – wenig Formalisierung.

Bei den *Konservativen* verfügt der Führer über fast unbegrenzte Entscheidungsmacht – wenn er das Vertrauen seiner Fraktion hat. Ob in Regierung oder Opposition, er muss sich nicht mehr einer Wiederwahl stellen. Er bildet Kabinett und Schattenkabinett, ernennt den Chief Whip und die Junior Whips, er legt gegenüber der Fraktion oder Partei keine formelle Rechenschaft ab, er bestimmt das Wahlprogramm und ist der Führer der außerparlamentarischen Partei (das Central Office ist ihm unterstellt³⁶).

Lange Zeit galt die informelle, stark oligarchisierte Auswahl des konservativen Parteiführers. Seit 1937 ist die formelle Bestätigung durch die Fraktion im Unter- und Oberhaus sowie im Parteivorstand erforderlich. Sie erfolgte immer einstimmig. Erstmals gab es 1965 einen Wahlvorgang mit mehreren Kandidaten: Heath wurde im zweiten Wahlgang gewählt.

Heute organisiert das 1922-Komitee die Wahl eines neuen Parteiführers. Kandidaturen werden bei ihm angemeldet, es führt die Vorabstimmungen durch, bei der maximal zwei Kandidaten übrig bleiben, über die die Parteimitglieder definitiv durch Briefwahl entscheiden.

Whips. Der Whip ist eine Art Fraktionsgeschäftsführer – es gab sie bereits, bevor Fraktionen existierten. Er war ein Mobilisierungs- und Koordinierungsagent schon der

³⁶Der für den inneren Betrieb der außerparlamentarischen Parteiorganisation zuständige Chairman nimmt die Funktionen eines Generalsekretärs wahr. Wenn die Konservativen den Premierminister stellen, ist der Vorsitzende in der Regel Mitglied der Regierung, meist als Minister ohne Geschäftsbereich.

informellen Fraktionen. Ein Gehilfe des Führers, der eng mit dem jeweiligen Whip zusammenarbeitet.

Whips entstanden aus dem Schatzamt als Secretary of Treasury Anfang des 18. Jahrhunderts. Sie wurden zunächst und bis heute auf Regierungsseite aus Staatsmitteln finanziert. Später, nach 1780, hatte auch die Opposition ihren Whip, den sie aus eigenen Mitteln bezahlte. Er ist also eng mit dem System gouvernementaler Korruption verbunden. Die Opposition musste nachziehen.

Seine spezifischen Sanktionsmittel sind Entzug/Zuwendung von Ämtern bzw. Patronage. „Withdraw the whip“ bedeutet den Ausschluss eines Abgeordneten aus der Fraktion.

Seit dem Reform Act 1832 bauten Whips die außerparlamentarische Partei auf, aber auch sie konnten den Zusammenbruch der Parteidisziplin in der Zwischenphase nach 1832 nicht verhindern, bei der Patronage nicht mehr und Parteidisziplin noch nicht griff. Als die Kontrolle der Abgeordneten durch die außerparlamentarische Partei wuchs, im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, bestand das Wirkungsfeld der Whips im Parlament wieder uneingeschränkt. Die Fraktionsdisziplin wuchs seit den 1890ern, hatte ihren Höhepunkt in den 1950ern und ist seit 1966 wieder rückläufig. Die Drohung mit einer Auflösung des Unterhauses, die früher zusätzlich zu den Bemühungen der Whips wirkte, ist heute praktisch bedeutungslos für die Abstimmungsdisziplin.

Dass die Whips der Regierungspartei bis heute aus Regierungs- und nicht aus Fraktionsmitteln bezahlt werden, zeigt, welche Bedeutung sie für das Regierungsmanagement haben: Sie sollen deren Unterstützung beim Abstimmungsverhalten sicherstellen. Der Whip-Stab umfasst ca. 15 Mitglieder. Der Chief Whip ist Mitglied des Kabinetts, andere führende Whips haben Regierungsämter.

Informelle parlamentarische Elite

Die lange Entwicklungszeit parlamentarisch-gouvernementaler Strukturen führte im 18. Jahrhundert auch zur Entstehung einer parlamentarischen Führungsschicht von 100–120 *politicians*³⁷, mit besonderer Verantwortung und Fähigkeit zu parlamentarischem Management. Auf dem Hintergrund ähnlicher Klassenlage und zunehmender Professionalisierung konnte auch dies zur Kompensation formeller Fraktionsstrukturen beitragen.

Informelle Verständigung über politische Clubs

Es gab Treffpunkte der Abgeordneten nach Parteirichtungen: Im Carlton Club trafen sich im 19. Jahrhundert die Konservativen, im Reform Club die Liberalen. Hier lag ein demokratisches Moment, bei im Übrigen starker Führerzentrierung. Dominant blieb aber die Funktion der Abgeordneten als „Stimmvieh“.

³⁷Vgl. O’Gorman 2016.

Diese fünf Elemente mögen plausibel machen, warum gerade das englische Parlament – im Unterschied zum Beispiel zum deutschen – so lange ohne formelle Fraktionen arbeitsfähig war. Auch Schwächen seiner Leistungsfähigkeit (z. B. nach 1760 oder nach 1832) können mit einzelnen dieser Faktoren in Zusammenhang gebracht werden.

Die *zweite Frage* lautet: Wie kann eine Geschäftsordnung, in der Fraktionen nicht vorkommen und die Abgeordneten uneingeschränkte Redefreiheit und Antragsrechte haben, ein Parlament steuern?

Die Geschäftsordnung entwickelte sich in zwei Phasen. Sie war erst abgeordneten-, dann regierungszentriert. Akteure eines informellen Zweilagersystems und der Regierung/Oppositions-Mechanismus können auch von einer individualistischen Geschäftsordnung einen rational-strukturierten Gebrauch machen. Sie überformen diese Freiheiten bzw. legen informelle Regeln fest, nach denen von diesen Freiheiten bzw. Rechten Gebrauch gemacht wird. Hilfreich, um dem Chaos vorzubeugen, war auch die Redefaultheit aristokratischer Abgeordneter bei breitem Konsens.³⁸

Schließlich die *dritte Frage*: Wann und wie entstanden moderne Fraktionen?

Moderne Fraktionen (formelle Mitgliedschaft; formelle Beratungs- und Entscheidungsorgane mit regelmäßigen Fraktionssitzungen; formelle Sanktionsmittel, unter anderem mit dem Ausschluss von Dissidenten) entstanden auch in Großbritannien zuerst auf der Linken: in den Jahren nach 1900, auf dem Weg zur *Labour Party*.

Nach ihrem frühen Höhepunkt in der Chartisten-Bewegung der 1830er und 1840er Jahre war die englische Arbeiterbewegung weggebrochen. Nach mehreren vergeblichen Anläufen versuchte sie erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts einen neuen Start, aus verstreuten, heterogenen Ansätzen. Gewerkschafter, Sozialreformer, Sozialisten gründeten 1900 das Labour-Repräsentations-Committee, ein loses Aktionskomitee, bewusst noch keine Partei. Zur Unterhauswahl von 1900 nominierte man zwei Kandidaten, die auch gewählt wurden. Durch Nachwahlen stießen drei weitere Abgeordnete dazu. Im Unterhaus agierte jeder für sich.

Der Anstoß, Fraktion zu bilden, kam von außen. Der Kongress des Committees forderte die Abgeordneten auf, „im Parlament eine eigene Gruppe zu bilden, mit ihren eigenen Whips und einer selbständigen Politik in Arbeiterfragen“. Die Abgeordneten seien an die Beschlüsse der Gruppe gebunden, widrigenfalls müssten sie ihr Mandat niederlegen. Das Committee organisierte einen Diätenfonds, aus dem seine Abgeordneten bezahlt wurden – so lange sie sich an die Beschlüsse der Gruppe hielten (die Einführung von Diäten im Unterhaus geschah erst 1911).

Die Grundlagen für eine formelle Fraktion waren damit gelegt. Entstanden ist sie aus dem formalisierten und demokratisierten Organisationsdenken außerhalb des Parlaments. 1906 kamen 29 Abgeordnete ins Unterhaus, bereits eine ansehnliche Fraktion. Sie wählte

³⁸So die bissige Bemerkung bei Redlich 1905.

Vorsitzende und Whips, kam wöchentlich zu Fraktionssitzungen zusammen. Seit 1906 nannte man sich Labour Party.

Das Problem dieser Fraktion bestand darin, sich an parlamentarische Strukturen anzupassen, ohne Herkunft und Abhängigkeit von der externen Arbeiterbewegung zu leugnen. Autonomie der Parliamentary party und die Herausbildung von Führerschaft waren Erfordernisse parlamentarischer Parteiregierung mit dem Vorrang von Premier und Kabinett, wie sie sich inzwischen entwickelt hatten. Neben der internen Geschlossenheit war der Kampf um die Unabhängigkeit gegenüber der außerparlamentarischen Partei ein jahrzehntelanges Thema der Fraktion.

Anbindung und Kontrolle des Labour-Führers werden immer noch durch Regeln gesteuert, allerdings nur, wenn die Partei in der Opposition ist: So scheint am ehesten noch die alte Vorstellung realisierbar, er sei „Wortführer“, nicht „Führer“ der Partei.

Theoretisch lässt sich kein größerer Gegensatz denken als zwischen den Führern der Konservativen und der Labour Party, „aber in der Praxis spielen die beiden Parteiführer eine auffallend ähnliche Rolle. Das gilt besonders, wenn die Partei die Regierung bildet.“³⁹ Labour brauchte etwas länger, um die Sichtweise der Konservativen zu übernehmen: Der Oppositionsführer von heute ist der Premierminister von morgen. Und der braucht freie Hand.

Formelle Fraktionsbildung kommt auch in England von denen, die auf dem Weg zur modernen Parteibildung sind. Da das Parlament in England eine große und traditionsreiche Institution ist, bricht sich der radikaldemokratische Impuls an den harten parlamentarischen Strukturen. Vor allem an der Führerzentrierung und dem Regierung/Oppositions-Gegensatz samt dem damit verbundenen dualistischen Parteienwettbewerb.

Die *Konservative Partei* hatte bis 1922 keine eigene Fraktion. Sie bestand aus Parteiführer und Whips. 1922 gründeten neu ins Parlament gekommene, Orientierung vermissende Hinterbänkler das „Conservative Members Committee“, bekannt als „1922 Committee“. Es entspricht in etwa der Fraktionsversammlung bei Labour. In Oppositionszeiten können alle Abgeordneten teilnehmen, der Oppositionsführer kommt nur gelegentlich, auf Wunsch der Abgeordneten. In der Regierungszeit nehmen die Mitglieder der Front bench an den wöchentlichen Versammlungen nicht teil, nur die Whips sind als Verbindungsleute zwischen Backbenchers und Regierung dabei.

Der Vorsitzende des „1922 Committee“ ist, mit direktem Zugang zum Parteiführer, neben dem Whip für die Vernetzung und Steuerung der Fraktion besonders einflussreich. Im „1922 Committee“ wird nie über Sachfragen formell abgestimmt. Das Ganze ist deutlich informeller als bei Labour – eine Art informeller Demokratie wegen wechselseitiger Abhängigkeit.

Die formelle (Halb-)Fraktion bei den Konservativen entstand also nicht durch Nachahmung von Labour, sondern aus einem Bedarf an Koordination und Klarheit in einer Krisensituation. In einem „Gefühl der Ohnmacht und Unschlüssigkeit“ ergriffen vor

³⁹McKenzie 1961, S. 202. Auch zum Folgenden.

allem die Neuen die Initiative, um der mangelnden Eindeutigkeit in den Beziehungen zwischen Führung und Backbenchers abzuhelpfen.

Der wichtigste Einzelfaktor zur Bildung moderner Fraktionen nach 1867 war die externe Parteiorganisation, die auf die Wahlrechtsausweitung reagierte. Sie hat sich aber zu Zwecken der Wählermobilisierung gebildet. Die Kontrolle der Abgeordneten und deren Zusammenfassung in Parteifraktionen waren deshalb Nebenfolgen.

Generalisierbar ist: Vielparteiensystem und moderne, außerparlamentarische Parteiorganisationen sind wichtiger für formelle Fraktionsbildung als das Parlamentarische Regierungssystem per se.

USA: Das System, das keine Fraktionen braucht

Fraktionen im amerikanischen Repräsentantenhaus sind etwas völlig anderes als die Fraktionen europäischer Parlamente. Sie haben Wahl-, aber nur begrenzt Politikfunktionen, sie stellen Wahl-, aber keine Abstimmungsdisziplin her, sie haben keine Sanktionsmittel für abweichendes Abstimmungsverhalten und brauchen auch keine für das Wahlverhalten, das „von selbst“ auf der Parteischiene läuft. Aus europäischer Perspektive sind es bestenfalls „halbe“ Fraktionen. Sie steuern den Geschäftsbetrieb des Parlaments und treffen Personalentscheidungen, aber sie bestimmen nicht die Politik, die im Repräsentantenhaus gemacht wird. Die Fraktionen des amerikanischen Repräsentantenhauses waren erst Proto-, dann Halb-Fraktionen – mehr mussten sie nicht leisten.

Das Pionierland der Parteierfindung war ein Nachzügler bei der Bildung formeller Parlamentsfraktionen. Das bedarf der Erklärung. Das Präsidentsche Regierungssystem und ein eigentümlicher parteipolitischer Dualismus, der vielfach ähnliche Funktionen wie organisierte Fraktionen erfüllen kann, diese beiden Faktorenkomplexe werden die Erklärung leiten.

Das amerikanische Politiksystem hat seinen Schwerpunkt in der Position des Präsidenten. Er soll zwar kontrolliert werden und Gegengewichte haben, aber das Gravitations- und das Aktionszentrum soll der Präsident selbst sein. So entwickelten sich auch die ersten Parteien: als Agenturen zur Unterstützung und vor allem zur Wahl des Präsidenten.

Fraktionen waren im Präsidentschen Regierungssystem Amerikas nie kontinuierlich und strategisch handelnde Kollektivakteure. Sie hatten keine Regierung im Amt und keine Opposition regierungsfähig zu halten, sie verfügten gegenüber ihren außerparlamentarischen Parteiorganisationen immer über jede Freiheit. Sie dienten und dienen lediglich der internen Strukturierung des Repräsentantenhauses, in dem ja, wie überall, Sprecher bzw. Parlamentspräsidenten zu wählen sind. Später kam noch die Besetzung von Ausschüssen auf der Grundlage der Parteistärke hinzu.

In der Gesetzgebung und Kontrolle aber ist der Abgeordnete viel freier als er es im Parlamentarischen System sein kann. Richtiger wäre zu sagen: Er unterliegt anderen Bindungen als im Parlamentarischen Regierungssystem. Der Präsident, der in den USA Chef der Exekutive ist, kann – bis auf den Extremfall eines Impeachment – vom Kongress nicht gestürzt und er muss von ihm deshalb auch nicht getragen werden. In diesem System gibt es viele Oppositionen, aber nicht *die* parlamentarische Opposition, die als

„Regierung im Wartestand“ ihre Regierungsfähigkeit auf der Tribüne des Parlaments permanent zur Schau stellen muss. Von dem Zwang, die Regierung im Amt zu halten, und von dem anderen, die Opposition regierungsfähig zu machen, ist der amerikanische Abgeordnete also frei. Für beide Aufgaben sind Fraktionen unerlässlich.

In diese Freiheit von Fraktionen sind lokale bzw. regionale und Verbandsinteressen gestoßen, die die Leine von Fraktion und Partei ersetzen durch die Fesseln partikularer Interessen. Aber dies greift der Entwicklung weit voraus. Zunächst soll der Grundmechanismus des dem Europäer fremden Präsidentsiellen Regierungssystems amerikanischen Musters verdeutlicht werden, das ohne relevante Fraktionen und ohne Fraktionsdisziplin auskommt.

Im amerikanischen Kongress der 1790er Jahre gab es keine kontinuierlich arbeitenden, formell verfassten, über Politik verbindlich beschließende Fraktionen. Informalität, Diskontinuität, Unverbindlichkeit, Fehlen formeller Fraktionsdisziplin und von Sanktionsmitteln, Begrenzung der Aufgaben primär auf Personalpolitik waren charakteristisch. Anfangs gab es nur gelegentliche, eher seltene Zusammenkünfte („*caucuses*“), keine regelmäßigen Versammlungen der Abgeordneten beider politischen Richtungen. Es existierten keine Statuten, feste Mitgliedschaft, Sanktionen. Noch wurden keine Sprecher gewählt. Aber es gab informelle Führungsrollen bei Federalists und Republikanern, informelle Kerne und die Polarisierung zwischen zwei gegnerischen Richtungsgruppen.

Früh, bereits seit dem 4. Kongress, der 1795 zusammentrat, ist das Amt des Speakers ein parteipolitisches. Das ist ein grundlegender Unterschied zum britischen System, wo das Amt des Speakers richtungspolitisch neutralisiert wurde. Bei der Wahl des Speakers im amerikanischen Repräsentantenhaus stehen sich die beiden Formationen geschlossen gegenüber.

Das im Einzelnen untersuchte Abstimmungsverhalten zeigte einen ständigen Zuwachs an „*party voting*“, das sich auf fast alle Issue-Bereiche erstreckte. 1797 waren zwei ziemlich geschlossene Abstimmungsböcke entstanden – ohne formelle Fraktionen und Fraktionsdisziplin! Diese Böcke waren sogar geschlossener als das parteilich gefärbte Abstimmungsverhalten im 20. Jahrhundert.

Der parteipolitische Dualismus und das Mehrheitsprinzip strukturierten das Parlament mehr als die auf ihnen aufbauenden Fraktionen. Der eigentümliche Dualismus des amerikanischen Parteiensystems ist nicht leicht zu erklären, in seiner Wirkung auf formelle Fraktionsbildung aber eindeutig. Zusammen mit dem Mehrheitsprinzip machte er sie überflüssig. Das Repräsentantenhaus bedarf auch keines dem Ältestenrat vergleichbaren Koordinationsgremiums und hatte es nie.

Bei der Entstehung des Dualismus gingen sachliche, personelle und institutionelle Faktoren zusammen. Sachlich gab es mehrere Konfliktlinien, die kumulierten und in der Pro-Contra-Debatte um den Jay Treaty 1796 zu einer großen Polarisierung führten. Nord vs. Süd, kommerzielle vs. agrarische Interessen, Küsten vs. Landesinneres, Großbritannien vs. Frankreich, aristokratisches vs. populäres Demokratieverständnis – diese Konfliktlinien verdichteten sich im entstehenden Gegensatz zwischen Federalists und Republikanern. Auch im komplexen Vertragswerk des Jay Treaty tauchten diese Konflikte inhaltlich auf und wiesen, sich jeweils verstärkend, in die eine oder in

die entgegengesetzte Richtung. Personell verband sich mit den Sachkonflikten die erste große Personalkontroverse: Adams oder Jefferson. Die institutionelle Vorprägung des Dualismus liegt im Präsidentenamt. Nur zwei, auch in der politischen Mitte verankerte Kandidaten haben Chancen, die Mehrheit zu gewinnen. Weitere Kandidaten führen zur Zersplitterung der Stimmen und zu Chancenminderung.

Zwar trafen sich Abgeordnete gleicher Richtung gelegentlich zur Koordinierung bei wichtigen Politikfragen, ihre weitreichendste Kompetenz lag aber in der Nominierung der Präsidentschaftskandidaten. Das hieß häufig, dass sie *de facto* den Präsidenten und Vizepräsidenten bestimmten. Als der Kongress dieses Recht 1828, anlässlich der demokratischen Parteireform, an nationale Parteitage abtrat, verlor er wesentlich an Einfluss. Diese Kompetenz war aber in den besseren Tagen zu punktuell, um zum Ausgangspunkt formeller Fraktionsbildung zu werden. Alle vier Jahre konnte man „seine“ Abgeordneten auch so zusammenbekommen und durch die informellen Führer und Kerne beeinflussen.

In den frühen Jahren, vor allem als man – nach New York und Philadelphia – 1800 das Provinznest bzw. die Baustelle Washington bezogen hatte, fanden viele Abgeordnete richtungspolitischen Halt in ihren Pensionen. Sei es, dass man dorthin zog, wo man schon die Parteifreunde wusste, sei es, dass man erst dort festgeklopft wurde. Hier wurde Politik in After Dinner-Gesprächsrunden gemacht, sozusagen zwischen Tisch und Bett. Auch dies war – von der lebensweltlichen Seite – ein Grund, warum Fraktionsbildung nichts Dringliches darstellte.

Die immer noch wirksame Verfemung des Parteiprinzips, gegen die sich die amerikanischen Parteien auf dem Weg von, sagen wir, Duldung wegen Bedarfs durchsetzen mussten, behinderte auch die formalisierte und damit aufwendigere Fraktionsbildung. Das Amt eines Führers der Mehrheitsfraktion (Majority Leader) zum Beispiel wurde erst im Verlauf des 19. Jahrhunderts geschaffen. Der Majority Leader rückt in das Amt des Speakers auf, wenn es vakant ist.

Erst zu Anfang des 20. Jahrhunderts schufen die Parlamentsparteien Ausschüsse für Ernennungen und für die Beratung politischer Grundsatzfragen. 1930 begannen sie mit dem Aufbau von Whip-Organisationen, die aber erst in den 1970er Jahren zu einem aktiven Teil der Fraktionsführung wurden. Bei der Demokratischen Partei ist daraus ein Stab von etwa 100 Personen geworden, bei den Republikanern etwas kleiner.

Ob das faktische Abstimmungsverhalten der Abgeordneten stärker oder schwächer entlang Parteilinien verläuft, hängt von historischen Konstellationen ab, nicht von einem politischen Prinzip Fraktion. Dafür brauchte man die kontinuierliche, verbindliche Richtungsbestimmung, mit Fraktionsdisziplin und Sanktionsmacht als Normalfall, was alles in den USA nicht existiert.

Der Einfluss der Fraktion („Party in Congress“⁴⁰) auf die Ausschussbesetzung variierte auch mit der Machtstellung des Speakers bzw. des Mehrheitsführers. Ein Beispiel:

⁴⁰Lösche 1989, S. 226. Dort auch die folgenden Zitate.

„Im ausgehenden 19. Jahrhundert war die Fraktion der König, ‚King Caucus‘, und es gab nicht wie heute 535 Zaunkönige, Herzöge und Grafen. Damals wurden die Abgeordneten von den noch starken und auf dem Öl der Patronage laufenden Parteimaschinen in den Großstädten und in den Einzelstaaten ausgesucht und nach Washington geschickt. Als Auszeichnung für geleistete Parteiarbeit ‚an der Basis‘ wurde man in den Kongreß entsandt, um von dort u. a. Ämter und Jobs in den Wahlkreis zu holen, nämlich Stellen im Postdienst und in den Bundesbehörden und sogar Richterämter. Und ein solcher Abgeordneter, der von Hause aus gewohnt war, seinem Parteiboß zu folgen, gehorchte auch in Washington der Party Leadership.“

Wie sieht heute die Praxis aus?⁴¹ Abweichungen von der Parteilinie liegen etwa bei einem Drittel. „Die Minderheitspartei gewinnt zum Beispiel ein Drittel aller Abstimmungen, weil viele Abgeordnete der Mehrheitspartei nicht mit ihrer ‚Fraktion‘ stimmen. Ein typischer Abgeordneter votiert in zwei Drittel der Abstimmungen mit seiner Partei – in einem Drittel der Fälle aber gegen sie. Oder anders formuliert: Nur wenige Abgeordnete stimmen ständig gegen ihre Partei, aber auch nur wenige votieren regelmäßig mit ihr.“

Eigentlich ist es schon die europäische Perspektive, wenn man von „Abweichung“ spricht, da es keine bindenden Beschlüsse gibt – weder vom Plenum noch von der Führung einer Fraktion. Abgeordnete sind „selbständige Unternehmer, die auch unabhängig von der Partei, unter deren Etikett sie firmieren, ihrem politischen Geschäft nachgehen“.

Parlamentsfraktionen in den USA sind ihrem Entwicklungspfad, trotz der fortgeschrittenen Entfaltung in vielen anderen Ländern, treu geblieben. Sie sind bis heute keine politisch vollwertigen, strategisch handlungsfähigen Kollektivakteure.

19.4 Schluss

Nun war es doch nicht so, dass selbst das scheinbar so banale und selbstevidente Element von Parlamentsfraktion ohne Alternativen blieb. Gescheiterte Variationen lassen sich nach einem Merkmal unterscheiden: vor- oder anti-parteiliche Formen. Vorparteilich ist der systematische Versuch einer Regierung, sich durch *Korruption* kontinuierliche Unterstützung zu kaufen.⁴² Vorparteilich ist auch der *Dualismus* zwischen zwei politischen Blöcken, die spontan so formiert sind, dass sie keiner Organisation bedürfen. Auch dies ist „very british“, gelegentlich auf dem Kontinent herbeigewünscht, kommt aber nicht auf Bestellung und war auch in Großbritannien nicht auf Dauer ausreichend.

⁴¹Hier sind Informationen eingeflossen, die mir der hervorragende USA-Experte Jürgen Hartmann mitgeteilt hat. Vgl. auch Hartmann 1977.

⁴²So schon Welcker 1836.

„*Individualabgeordnete*“ im *Honoratiorenparlament* sind in einer Ambivalenzzone von vor- und antiparteilich. Positiv stehen sie für das freie Mandat auf der Grundlage individueller Repräsentation, in der bürgerlichen Gesellschaft mit begrenztem Wahlrecht ein starkes Ideal – mit langer Wirkungsgeschichte! Gleichzeitig stehen sie für die Abwehr gegenüber Einschränkungen, die vom frühen Parteienstaat in Gestalt des Fraktionsparlaments drohen. Dies sind je nach Thema fluktuierende Abgeordnete, die zu wechselnden Mehrheiten führen – ein Übergangsphänomen. Aus heutiger Sicht ist die Bewertung als Korrektiv eines Fraktionsparlaments positiv, als tragendes Prinzip negativ. Es ist nicht effektiv und nicht demokratisch. Ohne Fraktionen und Parteien sind Abgeordnete nicht wirksam demokratisch kontrollierbar. Parteien fungieren auch als ein demokratischer Kontrollmechanismus, ohne sie haben Wähler unter gegebenen Bedingungen keine Kontroll- und Sanktionsmöglichkeit. Im Interesse des Wählers muss die Freiheit des Abgeordneten eingeschränkt werden. Dies ist umgebar nur bei einer sehr einseitigen Auffassung von Repräsentation.

Abteilungen waren das wichtigste Alternativinstrument gegen „Parteigeist“, „Parteiungen“, später sogar formelle außerparlamentarische Parteiorganisationen – als die aufkamen, waren *Abteilungen* aber nur noch ein Kampf gegen Windmühlenflügel. *Abteilungen* wurden in der französischen Nationalversammlung mit der Stoßrichtung gegen Parteigeist und Parteiungen erfunden und in der Paulskirche wieder aufgenommen. Nie waren sie wirklich arbeitende Gremien. Parlamentsausschüsse führten Abgeordnete nach fachlichen Schwerpunkten bzw. Ressorts zusammen, Parlamentsfraktionen vereinigten sie nach politischen Richtungen. *Abteilungen* wurden zwar als Alternative aufgeboten, um Parteibildung im Parlament vorzubeugen und entgegen zu arbeiten. Sie waren aber in jeder Hinsicht ein totgeborenes Kind.

Auch unabhängig von *Abteilungen* konnte man versuchen, über die *Sitzordnung* eine richtungspolitische bzw. parteimäßige Gruppierung der Abgeordneten zu verhindern. Neben dem Los war die alphabetische Sitzordnung ein Aufmisch- bzw. Trennmittel.⁴³ Im Präsidentsystem der USA hat man Wege gefunden, Teilfunktionen von Fraktionen ohne Fraktionen zu verfolgen.

Am Ende ist es im Parlamentarischen System ganz einfach: Wenn Fraktion, dann auch Partei. Wenn Partei, dann auch Fraktion. Rückblickend ist es merkwürdig, wie lange man gebraucht hat, dahin zu finden.

Dabei haben sich Fraktionen zu so etwas wie einer ehernen Struktur im parlamentarischen System entwickelt. Strukturelle Wandlungen einmal bestehender Fraktionen sind

⁴³In Norwegen ging man bis heute einen anderen Weg: „Einer norwegischen Tradition entsprechend sitzen die Abgeordneten nicht nach Parteizugehörigkeit verteilt im Plenarsaal, sondern nach Herkunft (also nach Wahlkreisen). Dies ist einerseits Ausdruck der konsensuellen Politik Norwegens, betont andererseits die wichtige Stellung der Regionen im unitarischen Norwegen.“ (Aus Wikipedia: Storting, abgerufen 16.2.2018).

eher begrenzt. Die starke Struktur des Parlaments schlägt auch auf die Fraktionen durch. Zuletzt haben dies die Grünen erlebt, die glaubten, Parlament und Fraktion „basisdemokratisch“ umgestalten zu können, und gerade da am wenigsten zu ändern vermochten.

Es ist wohl kaum ein Zufall, dass es keine Typologie von Fraktionen gibt. Es existieren eben keine grundlegenden Transformationen (außer der totalitären). Fraktionen werden der Partei im weiten Sinne subsumiert. Es wird angenommen, dass die außerparlamentarische Partei auf die Fraktion ausstrahlt, was aber nicht oder nur in engen Grenzen der Fall ist.⁴⁴

Die Bandbreite struktureller Veränderungen von Fraktionen ist wesentlich enger als bei Parteien. Soweit sie besteht, ist sie auf Variationen durch Parteityp und durch Größe der Fraktion zurückzuführen. Dabei scheint die Größe folgenreicher als der Parteityp.

Das Parlamentarische Regierungssystem (parlamentarische Regierung plus Wahl) ist eine harte Struktur – für die, die es akzeptieren. Die für alle gleiche Institution nivelliert mitgebrachte Differenzen. Mehrheitsfindung, Regierungsunterstützung und Opposition, eine primär durch Gesetzesmaterien bestimmte, „sachgebundene“ Tagesordnung, die Vermittlung mit Parlamentswahlen – dies alles lässt nur begrenzte Modifikationen zu. Honoratioren- oder basisdemokratisch intendierte Fraktionen sind weiche Strukturen, die am parlamentarischen Standardtyp scheitern. Fraktionen totalitärer Parteien überwinden ihn zugleich antidemokratisch und antiparlamentarisch.

Die geringe Transformierbarkeit von Fraktionen stellt ein Problem für ihre Anpassungsfähigkeit dar. Meine These: Die Anpassungsleistung von Parteien an veränderte Umweltbedingungen wird über ihre externen Organisationen erbracht. In deren außerparlamentarischen Handlungsfeldern können milieuspezifische Organisationskulturen aufgebaut werden, die die Parlamentsfraktionen entlasten. Die Zusatzerwartungen durchlaufen also einen doppelten Filter, der auf der Ebene Parteiorganisation relativ durchlässig, auf der Parlamentsebene relativ undurchlässig ist.

Durch „Demokratisierung“ versuchen die Parteiorganisationen – links mehr als rechts –, Einfluss auf die Fraktionen zu gewinnen. Selten geht, wie es bei den Grünen versucht wurde, der Einflussversuch so weit, dass Fraktionsstrukturen von außen demokratisiert werden sollen. Als wichtiger gilt meist die inhaltliche Übereinstimmung zwischen Partei und Fraktion. Dies ist ein Feld, in dem das unaufhebbare Spannungsverhältnis durch Regeln beeinflusst wird, die von Macht- und Personenkonstellationen abhängig sind (z. B. Personalunion von Partei- und Fraktionschef, Verflechtungsgrad zwischen beiden Ebenen, Kommunikations- und Interaktionsdichte).

⁴⁴Vgl. Mittmann 1976.

Der Grad weiblicher Emanzipation ist das natürliche Maß an allgemeiner Partizipation.
Charles Fourier

1893, lange vor europäischen Ländern, wurde – am Rande der Welt – in der Siedlungskolonie Neuseeland das aktive Frauenwahlrecht eingeführt. Schon eine Chronologie erzählt anschaulich die Erfindung des Frauenwahlrechts in Neuseeland, wo europäisches, freiheitlich-egalitäres Denken zusammen mit den besonderen sozial-ökonomischen Verhältnissen des Landes den Durchbruch brachten, der im Europa des 19. Jahrhunderts immer noch nicht möglich war.¹ Die Daten der Chronologie sprechen für sich. Daran anschließend werden einige für die Erklärung besonders wichtige Punkte hervorgehoben.

20.1 Genese

1860. Beginn von Debatten über politische Rechte von Frauen, aber noch keine Frauenorganisationen.

1867. Weibliche Steuerzahlerinnen erhalten kommunale Stimmrechte. Erst regional begrenzt, seit 1875 überall praktiziert.

1870. Verstärkter Diskurs über Frauenrechte und allgemeine Wahrnehmung des Stimmrechts als Schutz für Gruppen und Individuen. Prominente Politiker nehmen pro Frauenstimmrecht Stellung. Parallelität von Debatten über Männer- und Frauenwahlrecht.

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u.a. Bock 2005, Evans 1977, Grimshaw 1972, Keyssar 2009, Kreis 2014, Nohlen 2014, Oldfield 1992, Oldfield 1994, Osterhammel 2011, Wickert 1990.

1877. Aktives und passives Frauenstimmrecht für lokale und regionale Gremien zur Kontrolle von Schulen.

1878/79. Die ersten beiden entschiedenen Versuche zur Einführung des Frauenstimmrechts auf nationaler Ebene. Die – kaum organisierte – „Liberale Partei“ macht 1878 das Frauenwahlrecht zu einer ihrer Forderungen im Wahlkampf.

Sehr liberale Grundhaltung des Parlaments. Nur zwei Abgeordnete gegen das Zensuswahlrecht für Männer. Drei Positionen zum Frauenstimmrecht: Ablehnung, Zustimmung zum Wahlrecht für Steuerzahlerinnen und Zustimmung zum allgemeinen Frauenwahlrecht. Erstmals auch der Versuch, das passive Wahlrecht für Frauen einzuführen – das spaltet die Anhänger des Frauenwahlrechts. Im Parlamentsausschuss unterliegen die Vorlagen für das allgemeine wie für das passive Frauenwahlrecht. Das aktive Wahlrecht für Steuerzahlerinnen wird von beiden Häusern angenommen, scheitert dann aber wegen eines Konflikts zwischen beiden Häusern über das Wahlrecht für die Maori.

Der Versuch, im neugewählten Unterhaus 1879 das Wahlrecht für Steuerzahlerinnen zu verabschieden, scheitert an den Stimmen der Konservativen und der Radikalen. Die Radikalen sind nun nicht mehr zu einer taktischen Unterstützung des Zensuswahlrechts für Frauen bereit, sondern beharren auf der Forderung nach dem uneingeschränkten Frauenwahlrecht.

1885. Bildung der ersten Frauenorganisation im Rahmen der Anti-Alkohol-Bewegung: „Women’s Christian Temperance Union“ (WCTU). Seit den 1870er Jahren haben Frauen in den – anfangs rein männlichen – Organisationen der Anti-Alkohol-Bewegung mitgearbeitet und wichtige politisch-organisatorische Erfahrungen gesammelt. Kate Wilson Sheppard, Protagonistin der Kampagne bis zur definitiven Durchsetzung des Frauenwahlrechts, forciert die öffentlichen Aktivitäten (seit 1887 „Franchise Superintendent“).

1887. Regierungsvorlage für aktives und passives Frauenwahlrecht scheitert im Parlament, obwohl sie bei der zweiten Lesung noch eine Mehrheit fand. Sie wird von den Gegnern überraschend, nach Weggang von Befürwortern, um ein Uhr nachts „gekippt“. John Hall ist ein angesehener, entschiedener Fürsprecher des Frauenstimmrechts im Parlament. Die wichtigsten Regierungsvertreter sind dafür, aber es gibt Opposition, viel Ambivalenz und Taktiererei (z.B. auch Angst vor dem Verlust des eigenen Mandats). Es existieren noch keine modernen Parteien. Parlamentariergruppierungen sind hoch fragmentiert.

1889. Einführung des allgemeinen, gleichen Männerwahlrechts.

1891/92. Seit 1891 liberale Regierung unter John Ballance, einem Befürworter des Frauenwahlrechts. Die WCTU verstärkt ihre Mobilisierung. Breit unterstützte Petitionen, 1892 zum Beispiel mit 20.000 Unterschriften. Die Öffnung für Intellektuelle (die nicht religiös oder gegen Alkoholismus engagiert) und „normale“ (Haus-)Frauen (auch wenn sie nicht aktiv werden) findet Ausdruck und Verstärkung durch die Ausdifferenzierung lokaler „Women’s Franchise Leagues“ (1892). Mit verbreiteter Unterstützung kommt es nun unter anderem zu großen öffentlichen Versammlungen, auf denen auch männliche Redner sprechen.

Stärkere Einwirkung auf Abgeordnete: Teilnahme an Parlamentssitzungen und politischen Versammlungen, Briefe an Abgeordnete, persönliche Besuche. Hall bleibt Hauptansprechpartner. Verstärkung von Pressekontakten – Zeitungen berichten viel, die meisten unterstützen die Kampagne. Kirchen sind zögerlich bis ablehnend (Katholische Kirche), nur Nonkonformisten (vor allem Methodisten) unterstützend.

Forcierte Mobilisierung 1891/92 führt zu verstärkter Befassung mit dem Thema im Parlament.

Es gibt im Parlament keine genuine Konservative Partei nach britischem Muster. Es existieren zwei Strömungen des Liberalismus. Zum einen die altliberale Richtung von wirtschaftlichem Laissez-faire plus in vielen Fällen, wie bei Hall (der nun in Opposition ist), die Forderung nach dem Frauenwahlrecht. Diese Strömung wird jetzt als „konservativ“ etikettiert. Zum anderen eine sozialliberale Tendenz, Reaktion auf die ökonomische Depression, die „Radicals“, die jetzt die Regierung bilden, unter dem Namen der „Liberal Party“. Sie gewinnt in der Parlamentswahl 1890 auf der Grundlage des erweiterten Männerwahlrechts: also dank Arbeiterwählern und ökonomischer Krise. Auch dies ist ein Auslöser für verschärfte Kalkulationen über den Zusammenhang von Wahlrecht und Parteipräferenz.

Noch gibt es im Parlament viel Raum für individuelle Positionen. Neben grundsätzlichen Gesichtspunkten sind Politiker in ihrer Stellungnahme beeinflusst von der Cui bono-Frage: Für welche Partei bzw. Richtung (Links/Rechts) würden die Frauen stimmen? Es gibt konträre Einschätzungen innerhalb beider Parteiströmungen. Vermutungen nehmen teils progressives, teils konservatives Stimmverhalten an. Beide Prognosen können ein Pro-Votum tragen!

Der organisierte Gegenpol besteht aus den Alkohol-Interessen, die eine alkoholfeindliche parlamentarische Mehrheit aufgrund des Frauenwählerinnen-/WCTU-Einflusses fürchten!

Das Kabinett agiert lavierend. Es selbst ist in der Frauenfrage gespalten, hat eine Pro-Mehrheit in der eigenen Fraktion gegen sich und steht gegenüber einer Opposition in Erwartung konservativer Frauenwählerinnen. Die Regierung sieht sich also vor dem Risiko, bei Einführung des Frauenwahlrechts die gerade errungene Mehrheit zu verlieren.

1891/92 kommt es zu einem Auf und Ab in den parlamentarischen Initiativ- und Abstimmungsprozeduren der beiden Häuser. Das Frauenwahlrecht wird noch einmal vom Unterhaus abgelehnt. Hauptgrund sind die strategischen Interessen gespaltenen Parteien bzw. der Regierung.

1893. Am 19. September Einführung des Frauenwahlrechts in Neuseeland. Davor noch einmal heftige Konflikte und Taktiererei. Druck durch eine WCTU-Petition mit 30.000 Unterschriften, das entspricht einem Viertel aller erwachsenen Frauen. Die Regierung – selbst in der Wahlrechtsfrage gespalten – blockiert Einführungsversuche aus dem Parlament heraus. Die Alkohollobby plant die Bildung einer eigenen Partei gegen das Frauenwahlrecht.

Hall legt wieder „Suffrage Bill“ vor. Das Gesetz kommt schließlich überraschend mit knapper Mehrheit auch im Oberhaus durch – die Regierung hat auf dessen Ablehnung gesetzt. Letztlich gab es eine Links/Rechts-Mehrheit für das Frauenwahlrecht – aus unterschiedlichen Grundsätzen und Erwartungen.

Vor der Zustimmung des Gouverneurs am 19. September kommt es noch einmal zu Pro- und Contra-Kampagnen. Die jetzt (von Frauen) gebildete „Anti-Women’s Suffrage League“ und die Petition der Alkohollobby stehen auf der Verliererseite.

Am 28. November 1893 findet die erste Wahl unter starker Beteiligung der Frauen statt. Klarer Sieg der sozial-liberalen Regierungspartei. Frauen haben also der konservativen Opposition nicht die Mehrheit gebracht. Der Fraueneinfluss ist bei einzelnen Kandidaten festzustellen – abhängig von deren Stellungnahme in der Wahlrechtsfrage. Es lässt sich nicht feststellen, ob Frauen unabhängig von ihren Interessen oder von ihren Männern beeinflusst wählen, in beiden Fällen war die Wahl eines sozial-liberalen Kandidaten 1893 wahrscheinlich.

1919. Einführung des passiven Wahlrechts für Frauen.

20.2 Erklärung

Wie lässt sich die Erfindung des Frauenstimmrechts gerade in der Peripherie der europäischen Welt, in Neuseeland, erklären?

Makro-Kontext

Neuseeland war eine landwirtschaftliche Siedlungskolonie britischer Kolonisten. In den ersten fünfzig Jahren Kolonialzeit entstanden Grundlagen, die sich später auszahlten: Frauen bauten in schweren Zeiten mit Männern Farmen und Siedlungen auf. Zwei Schlüsselentwicklungen waren der Ausbau von Bildung und das Eindringen in die bezahlte Beschäftigung bzw. Berufsarbeit.

Bildung. Seit den 1860er Jahren gab es eine Debatte über die Teilhabe von Frauen an Sekundarschulen. Sie wurde durch Miss Learmonth Dalrymple, eine bekannte und anerkannte Pädagogin, und andere erkämpft. Anfang der 1870er Jahre kam es zur Öffnung der Oberschulen, seit Mitte der 1870er Jahre war die Zulassung zur Universität erreicht. Dabei war der Widerstand an jungen Universitäten geringer. Auch in Großbritannien kam es zur ersten Öffnung 1878 in London – lange vor den Traditionsuniversitäten. Eine etablierte Tradition ist immer ein Blockierungsfaktor für Wahlrechtsreformen.

In Neuseeland verfügten 1893 alle Mädchen über eine Grundschulausbildung, nicht wenige besuchten Oberschulen, Frauen stellten mehr als die Hälfte der Universitätsstudierenden. Das Bildungssystem war geöffnet. Frauen waren erfolgreiche Absolventinnen. Dies alles ein Ergebnis nicht zuletzt auch feministischer Impulse.

Beruf. Für Zeitgenossen das Auffälligste war das frühe Eindringen von Frauen aus den mittleren und oberen Schichten in die bezahlte Berufsarbeit. 1891 waren 45.000

Frauen Lohn- und Gehaltsbezieherinnen, das entsprach 35 Prozent aller Frauen über 21 Jahre.

Das hatte mehrere Ursachen. Einfluss hatten eine ökonomische Depression und wachsende Armut. Es kam zu einem Frauenüberschuss in den Städten, als die Geschlechter-Relation sich annäherte. Wachsende Bildung drängte auf berufliche Anwendung. Und schließlich spielte auch feministisches Bewusstsein eine Rolle.

Die Verteilung auf Berufssparten war wenig überraschend. Frauen wurden Lehrerinnen, zum Beispiel auch in der wachsenden Zahl von Mädchenschulen. Sie konnten als Journalistinnen, zum Teil auch als Schriftstellerinnen reussieren. Schwieriger war es in traditionellen Hochburgen wie Medizin/Ärzte und juristischen Berufen, aber auch hier kam es zu einzelnen Erfolgen.

Es gab nun immer weniger Hausmädchen – ein unattraktiver Beruf. Dagegen wuchsen die Anteile von Büroangestellten (Banken, Post, Business). Schreibmaschinen kamen auf, dabei galten Frauen als geschickter. Auch der Beruf der Krankenschwester war attraktiv.

Frauen mit geringerem Bildungsgrad arbeiteten in der Industrie bzw. in Fabriken (1891 über 11.000), vor allem aber als Näherinnen. 1889 wurde eine Gewerkschaft der Näherinnen ins Leben gerufen – niedriger Lohn und sonstige Ausbeutung hatten dies nahegelegt. Vorsitzende wurde eine Frau.

Um 1893 hatten die Frauen also einiges erreicht: gleiche Bildungschancen, Eindringen in manche bis dahin männlich beherrschte Berufe, Eintritt in die männliche Welt von Gewerkschaften. Unübersehbar war eine deutliche Veränderung der traditionellen Frauenrolle. Heirat galt nicht mehr als Unterwerfung der Frau unter den Mann, sondern als gleichberechtigte Partnerschaft. Gesetze gegen Frauen diskriminierende Scheidungsbestimmungen und Gesetze gegen diskriminierende Behandlung von Prostituierten scheiterten zwar noch im Parlament, aber 1884 wurde das Besitzrecht für verheiratete Frauen eingeführt.

Indikatoren für die Emanzipationsinteressen der Frauen waren die Teilnahme an Sport jeder Art und das Tragen leichter Kleidung. Die Förderung des Sports ging von Mädchenschulen aus. Cricket, Tennis, Leichtathletik, Schwimmen waren die charakteristischen Disziplinen. Am meisten Widerstände gab es bei Rugby und dem angeblich unweiblichen Radfahren. Bei Kleidung ging es darum, das Korsett abzulegen, kurze Kleider, Rock und Bluse zu tragen – es musste wirklich um alles gekämpft werden. Die größte Mutprobe war es, männliche Kleidung, zum Beispiel Knickerbocker zu tragen. Das schafften nur wenige.

Fasst man dies zusammen, lassen sich zwei Punkte betonen:

- a) Die gesamte Gesellschaft wurde schon vor Einführung des Frauenstimmrechts vom Feminismus beeinflusst. In den 1860er und 1870er Jahren wurde die Gesellschaft in Neuseeland immer egalitärer. Es gab Gleichstellungstendenzen, gesellschaftliche Offenheit und Modernisierung auch als Feminisierung.

- b) Die Beziehung zwischen Zentrum und Peripherie spielte ihre Rolle. Lange Zeit war England für Neuseeland ähnlich wie für die USA das Zentrum. In der Peripherie wirkte die englische Tradition, die zum Beispiel praktikable Formen von Wahlen vorklärte und ihnen große Bedeutung zumaß. Innovationen wurden durch andere, offener Umwelteinflüsse ermöglicht.

Akteure

Die Frauenbewegung war der wichtigste außerparlamentarische Akteur zur Propagierung des Frauenstimmrechts. Sie war zunächst ein loses Netzwerk ohne eigene Organisation. Organisatorisch startete sie über die Vereinigungen der Anti-Alkohol-Bewegung. Vor allem über den Gut Templar-Orden. Hier wurden viele Frauen in den 1870er Jahren aktiv:

Es gab eine eigene Betroffenheit durch die Alkoholfrage. Männer trinken, deshalb werden Frauen geschlagen, Ehen zerrüttet (die Lohntüte „versoffen“), Frauen als Bar-mädchen ausgebeutet. Es gab, wie man sagte, in Neuseeland nur zwei Todesarten: Man stirbt, weil man trinkt oder weil man ertrinkt.

Frauen erlernten politische Skills: Organisation betreiben, Willensbildung organisieren, Entscheidungen herbeiführen, Wahlen strukturieren, Ämter und Führungsaufgaben wahrnehmen, Versammlungen abhalten, öffentlich Reden halten, politische Agitation auf der Straße betreiben, Petitionen mit Unterschriftensammlungen auf den Weg bringen.

Auch für das Erlernen ideologischer Perspektiven war diese Praxis gut. Das ließ sich für eine Feminisierung der Trinksuchtfrage gebrauchen. Der Kampf für die Zulassung von Frauen zu den Wahlen für Alkohol-Lizenzierungsgremien war politisierend – 1884 zum Beispiel wurden mehr als 50 Petitionen an das Parlament gerichtet. Frauen konnten lernen, die Anfeindungen von Männern für ihre öffentliche Tätigkeit auszuhalten (herabsetzend gemeint, hieß es: *public woman*) bzw. politisch zu interpretieren.

Die Organisationen der Anti-Alkohol-Bewegung waren der Nährboden für die feministische Bewegung. Der Nutzen war wechselseitig. Die *temperance movement* war eine in der neuseeländischen Gesellschaft anerkannte Reformbewegung. Auch die Männer in diesen Bewegungsorganisationen akzeptierten und verbreiteten die Reformziele der Frauen.

1885 kam es zur Gründung einer eigenen Frauenorganisation im Rahmen der Anti-Alkohol-Bewegung: WCTU. Auf amerikanische Initiative hin gab es eine Gastreise durch Neuseeland von Mary Clement Leavitt. Frauen aus den „besseren Kreisen“ traten bei, sie hatten Zeit und wollten gegen Alkohol und für Feminismus aktiv werden. Die Frauenstimmrechtsbewegung profitierte von der Vormobilisierung der WCTU, die als organisierte Bewegung vor allem in angelsächsischen und skandinavischen Ländern erfolgreich war.

Ohne die Mithilfe von Parteien, Abgeordneten, Regierungen lief auch hier nichts. Ebenso wichtig war aber die Diskursöffentlichkeit von Journalisten, Publizisten, Schriftstellern.

Situation

Wichtig waren die situativ bestimmten Wechselbeziehungen zwischen Mobilisierung der Öffentlichkeit durch Soziale Bewegungen und parlamentarischen Beratungen bzw. Entscheidungen. Auch die Parallelität zum Kampf um die Einführung des allgemeinen Männerwahlrechts war von Bedeutung. Der personelle Faktor spielte seine Rolle, was sich an Hall und anderen parlamentarischen Unterstützern zeigen lässt. Aber auch die Ungunst der Situation war wirksam, so zum Beispiel der Situationsopportunismus des langjährigen Anhängers Ballance.

Bündnisse

Es gab keinen Durchsetzungsautomatismus. Bis zur Einführung des passiven Wahlrechts dauerte es immerhin noch 26 Jahre. Elitenspaltung und das halbfragmentierte, schwach organisierte Parteiensystem waren günstige Bedingungen, aber auch sie mussten durch aktive Mobilisierungs- und Bündnispolitik erst einmal genutzt werden. Hilfreich war die Unterstützung von Medien bzw. Öffentlichkeit und von angesehenen Sympathisanten.

Vorstellungen

Argumente *gegen* das Frauenwahlrecht waren auch in Neuseeland verbreitet. Das traditionelle Frauenbild sah die Rolle der Frau im eigenen Haus, bei Haushalt und Kindern, nicht in Öffentlichkeit und Berufstätigkeit. Erfindungsreich waren die Gegner bei der Aufzählung unerwünschter Konsequenzen: Frauen würden unweiblich. Statt Güte und Sanftheit käme von ihnen Geschlechterkampf. Männer würden verkümmerte Frauen – sie gingen nach Hause, kochten Tee und würden Babys waschen, während Frauen sich auf politischen Versammlungen tummelten. Der bisherige informelle Einfluss auf Männer und deren Politik würde geringer. Frauen würden insgesamt schlechter behandelt werden. Unmittelbar wahlbezogen hieß es: Frauen haben keine Zeit für Wahlen. Sie würden sowieso wie ihre Männer abstimmen. Oder wie ihre Kirche. Frauen wählten keine erfahrenen Politiker, sondern nur solche, die jung und schön, aber unfähig sind. Frauen gingen am Wahltag nicht aus dem Haus, da niemand auf die Kinder aufpassen könne – also gingen nur besonders radikale, „schlechte“ Frauen wählen.

Die Ablehnung bezog sich nicht nur auf das Wahlrecht, sondern meist insgesamt auf die Gleichstellungspolitik der Frauenbewegung. In der Gesellschaft des Übergangs zwischen Tradition und Emanzipation, in der man sich befand, fanden auch solche Argumente noch Unterstützung.

Stärker als anderswo waren die Argumente *für* das Frauenwahlrecht. Das progressive Frauenbild sagte: Die wahre Frau ist gebildet, unabhängig, gleichberechtigt in Privatleben und Beruf. Vorbilder waren unter anderem Florence Nightingale, die Frauenwählerinnen in Wyoming, die Graduierten in Neuseeland. Die Vorenthaltung des Stimmrechts in Neuseeland, so hieß es, sei besonders anachronistisch und ungerecht, da der Gleichberechtigungsfortschritt hier größer sei, die Ideen von Demokratie und

Liberalismus im allgemeinen akzeptiert würden und gerade das allgemeine Männerwahlrecht beschlossen worden sei.

Auch die Leistungen waren ein positives Argument. Es gab Frauen mit Erfolgen in der Geschäftswelt. Und was war mit dem alten, liberalen Argument: Menschen, die Steuern zahlen, müssen auch wählen dürfen? Auch Bildung war ein Argument: Ungebildete bzw. Analphabeten dürfen wählen, wenn sie Männer sind, gebildete Frauen dagegen nicht. Wahlrecht galt als Mittel zur Beseitigung gesellschaftlicher Ungleichheiten. Bei Pro und Contra war letztlich das Frauenbild ausschlaggebend.

20.3 Resümee

Zentral war der Makro-Kontext: das Fehlen starker konservativer Kräfte in Neuseeland sowie die Offenheit, Modernisierung und Feminisierung der Gesellschaft. Wichtig waren die Verbündeten in Parteiensystem und Parlament. Ohne die Organisation und Mobilisierung der Bewegung und den Aufbau eines Diskurses wäre aber auch das alles nichts gewesen. Selbst in Neuseeland galt das passive Wahlrecht für Frauen erst seit 1919. Australien folgte Neuseeland, hat aber 1902 gleichzeitig das aktive und passive Frauenwahlrecht eingeführt.

Zwischen dem Pionierland Neuseeland und dem Nachzügler Schweiz (1971) lagen fast noch einmal hundert Jahre. Der Erste Weltkrieg brachte in den meisten Staaten nicht nur den Durchbruch für das Männer-, sondern auch für das Frauenwahlrecht. In einer Reihe überwiegend katholischer Staaten wie Frankreich, Italien oder Belgien gelang die Einführung des Frauenwahlrechts erst nach dem Zweiten Weltkrieg.

WAHLRECHTSPARADOXIEN: FRÜHES MÄNNER-, SPÄTES FRAUENWAHLRECHT

Die beiden Länder der europäischen Peripherie mit frühzeitigem Frauenwahlrecht waren Finnland (1906) und Norwegen (1913). Ausschlaggebend war dabei eine besondere, nationalistische Konstellation (gegen Russland bzw. Schweden) mit einem Interesse an übergreifender Mobilisierung und Legitimierung. Schon hier ist auffällig: Die Gelegenheitsstruktur gibt den Ausschlag.

Das ist auch zentral bei Antworten auf die Frage, wie es sein kann, dass die Pionierländer beim Männerwahlrecht Nachzügler beim Frauenwahlrecht sind. Das waren neben Frankreich und der Schweiz auch die USA (1920). Es ist nicht primär die Stärke oder Schwäche von Frauen(stimmrechts)bewegung, es ist auch in diesen Ländern die *opportunity structure*, die Chancen- und Gelegenheitsstruktur, die vor allem zählt.

Der Abstand zwischen der Einführung von Männer- und Frauenwahlrecht beträgt bei den Pionieren des Männerwahlrechts, wie auch immer man die Zählung beginnt, mehr als 100 Jahren, bei den meisten europäischen Staaten nur wenige Jahre. Nie ist das Frauenwahlrecht eingeführt worden, ehe der Zensus beim Männerwahlrecht nicht vollständig abgeschafft war.

In diesen Informationen liegt schon ein erster Erklärungsfaktor.² Bei den Pionierstaaten fehlt der Beschleunigungsvorteil, der in den Wechselwirkungen zwischen den Kämpfen um den Abbau von Zensus beim Männerwahlrecht und den Wahlrechtskämpfen der Frauen liegt. Frauen mussten ihre Kämpfe noch einmal ganz von vorne beginnen, ohne die Anschluss- und Verstärkungseffekte, die sich aus den Wahlrechtskämpfen der Männer ergaben.

Bei Wahlrechtserweiterungen verloren die Besitzer von Rechten an Newcomer. Dieser Machtverlust bei Umverteilung von Rechten ist ein Hintergrundfaktor, der durch viele vorgebrachte Positionen hindurch wirkte. Nur entschiedene Naturrechtsanhänger mussten zur bedingungslosen Gleichstellung von Frauen und Männern auch beim Wählen kommen. Das war in der Praxis von geringer Relevanz.

Immerhin hätte man von ideologisch nahestehenden Positionen Unterstützung für das Frauenwahlrecht erwarten können. Aber auch die bündnispolitischen Optionen mit Unterstützung von Liberalismus und/oder Sozialismus waren prekär. Der Liberalismus war in Fragen der Wahlrechtsgleichheit gespalten, unterstützte meist ein Zensuswahlrecht (zum Teil auch für Frauen vorgeschlagen). Parteien, die der Arbeiterbewegung bzw. dem Sozialismus zuzurechnen waren, neigten zu einer Priorisierung der Klassen- vor der Geschlechterfrage. Das war in Frankreich wichtiger als in den beiden anderen Staaten.

Was Lord Palmerston bei Wahlrechtserweiterungen für britische Arbeiter vorgebracht, galt auch für das Parteienkalkül beim Frauenstimmrecht: Es war „ein Sprung ins Dunkle“. Die Ungewissheit über Richtungsvorteile bei der Wahlbeteiligung von Frauen war allgemein. Jede Partei vermutete, dass das Frauenwahlrecht ihren politischen Konkurrenten nütze. Die Liberalen fürchteten sich vor klerikalen und konservativen Neigungen, Sozialisten sahen sie bei der Präferenz „bürgerliche“ Parteien, Konservative hielten eine Linksdrift für möglich.

Auch Institutionen spielten eine Rolle bei der Verspätung. Föderalismus war wie immer ambivalent: Er gab Raum für Pioniere in dezentralen Einheiten, aber er verfügte auch über Vetomacht. In den USA und der Schweiz wirkte beides. Auch Referenden waren ein retardierender Faktor. Wo die Frage im Einzelstaat direkt unterbreitet wurde, war lange und überwiegend mit Ablehnung zu rechnen. Noch 1959 lehnten in der Schweiz bei einem Männer-Referendum auf Bundesebene zwei Drittel eine Einführung des Frauenstimmrechts ab. Zwar hätte auch das Parlament darüber beschließen können, aber die spezifisch Schweizer Konkordanzdemokratie beteiligte die relevanten Parteien automatisch an der Regierung – auch hier also kein institutioneller Anreiz zur Berücksichtigung von Fraueninteressen.

Schließlich hatten kulturelle Faktoren ihren Einfluss. Die langlebig patriarchalische Kultur der Schweiz, der katholische Einfluss in Frankreich, die Herrschaft des weißen Mannes, an ethnischen und Geschlechtergrenzen verteidigt, in den USA. Kulturelle

²Vgl. u.a. Bock 2005, Keyssar 2009, Kreis 2014 (S. 545 ff. und S. 586 f.).

Einflüsse wirkten nicht selten als Hintergrunds- und Verstärkungsfaktor für politische Opportunitätsaspekte. Sie prägten auch den je spezifischen Diskurs Frauenwahlrecht.

Nirgendwo hatte sich – unter besonderen Bedingungen – der gesellschaftliche Emanzipationsdruck der Frauen entwickelt wie in Neuseeland, sodass es für Politik einfacher gewesen wäre, daran anzuknüpfen. Die „Leistungen“ französischer Frauen während des Ersten Weltkriegs zum Beispiel wurden von Konservativen mit dem Argument heruntergespielt, das hätten sie aus Patriotismus und nicht für eine „Belohnung“ durch Wahlrecht getan.

In der Reihe männlicher Vor- und Fehltrite nehmen die Argumente gegen das Frauenwahlrecht einen besonderen Platz ein. Frauen gehören nicht in die Politik, sondern in die Familie („Der Staat ist ein Mann“): Sie sollen, können, wollen das nicht. Da das ihren Charakter verfälscht, können sie das auch nicht wollen. Solche Argumente waren, aus heutiger Sicht, eher noch skurriler, wo die Männer bereits das uneingeschränkte Wahlrecht besaßen. Eine „Logik des Immer-schon“ war hier auch Ausdruck männlicher Dominanzansprüche und Rechthaberei.

Wie sah es mit dem Frauenwahlrecht aus, als potentiell nahestehende Parteien die Mehrheit bzw. Regierung bildeten? In der Schweiz gab es nach 1848 lang anhaltende, stabile bürgerlich-liberale Mehrheiten im Bund – es half nicht. Die Zwei-Drittel-Mehrheit für das Stimmrecht der Frauen in der Volksabstimmung von 1971 war erstaunlich nach der krachenden Niederlage 1959. Wie im Zeitraffer wurde in gut zehn Jahren ein Modernisierungsprozess nachgeholt, der im übrigen Europa schon viel weiter war. Es wurde schon peinlich, immer noch im 19. Jahrhundert zu verweilen, in Dutzenden kantonaler Referenden gab es negative Mehrheiten, die Jüngeren und die Demokratisierungsbewegung Ende der 1960er Jahre brachten eine Dringlichkeit in die Debatte, die sich am Ende durchsetzte. (Der letzte Kanton musste 1990 durch Bundesgerichtsbeschluss zur Annahme des Frauenwahlrechts gezwungen werden.)

In Frankreich war das Frauenwahlrecht nicht Teil des Programms der Volksfront-Regierung 1936. Auch die Resistance vertrat es nicht. Erst de Gaulle nahm es 1944 in das Programm seiner provisorischen Regierung auf. 1945 konnten die französischen Frauen erstmals zur Wahl gehen.

Auch in den USA reichten Modernisierungsprozesse allein nicht (Urbanisierung, Berufsarbeit, Bildung). Die Chancenstruktur, die es für eine Veränderung von Gesetz und Verfassung braucht, war lange Zeit ungünstig. Größere Kämpfe um das Männerwahlrecht gab es auch hier nicht. Aber es hätte ja sein können, dass die seit 1848 sich verstärkende Frauen-Stimmrechtsbewegung von den Kämpfen um das Wahlrecht der Afro-Amerikaner hätte profitieren können. Bürgerliche Feministinnen hatten sich in der Anti-Sklaverei-Bewegung stark engagiert. Sie hofften auf Unterstützung durch die Partei der Republikaner, die den Schwarzen am Ende des Bürgerkriegs das Wahlrecht verschafft hatten. Aber weil dies schon mit viel Widerstand und Risiko verbunden war, wollte man nicht gleich anschließend das heiße Eisen Frauenwahlrecht in die Hand nehmen – Issue-Ökonomie statt die Logik gleicher Bürgerrechte. Bei der zweiten Partei, den Demokraten, sah es wegen deren Bindung an die Südstaaten noch schlechter aus.

Die scheinbar einfache Lösung der Bündnisfrage verbaut, waren die amerikanischen Frauen auf einer jahrzehntelangen Suche nach dem richtigen Bezugspunkt: Ebene (Bund, Einzelstaat), Referendum oder Parlament, regionale Differenz (Nord-Süd), mit oder gegen Schwarzen-Stimmrecht, für oder gegen Zensus beim Frauenwahlrecht (Steuern, Bildung), für im Land geborene Frauen gegen Immigranten, Gesamt- oder Teilforderung (*school-suffrage*). Es gab fast nichts, was nicht angedacht oder ausprobiert worden wäre in dieser sozial und ethnisch heterogenen Gesellschaft, bis hin zu rassistischen Positionen, die den Vorteil bringen sollten. Und die traditionellen Vorurteile gegen Frauen in der Politik waren so breit gestreut und tief sitzend wie in Europa. Am Ende waren es wieder politische Opportunitätsfaktoren, die den Ausschlag gaben: Eine Stärkung der Frauenpower, durch Öffnung zu Frauen der Arbeiterklasse, Gewerkschaften, Sozialreform, durch Verbreiterung des Aktionsrepertoires um militante Mittel, durch Aufbau der ersten Massenbewegung für eine Wahlrechtsreform in den USA. Die Nutzung des Föderalismus durch Abstimmungserfolge auf Staatenebene. Die praktische Unterstützung des Landes in dessen Weltkriegsengagement seit 1917 – den Makel, keine Waffen zu tragen, behielten sie zwar, aber sie unterstützten die Männer im Krieg! Schließlich eine „Endspiel-Dynamik“ (Keyssar) unter Parteien, die nicht bei den Verlierern sein wollten.

Ego-Interessen von Männern (gegen Umverteilung von Rechten), Vorurteile („Exklusivität der männlichen Vernunft“), kulturelle Traditionen, ideologische Gesichtspunkte (Klasse vor Geschlecht), strategische Erwägungen (für Wahlen, Entscheidungen, Bündnisse), institutionelle Blockaden und vieles andere waren untereinander verwoben. Sie verstärkten sich wechselseitig. Mit einem einzigen Faktor jedenfalls ist die irritierende Verspätung nicht zu erklären.

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ – aber auf welchem Weg?

21.1 Genese

Die Grundidee kam in der Französischen Revolution auf.¹ Die repräsentativen Versammlungen sollten der Gesellschaft entsprechen. Die „Kopie“, sagte Mirabeau, soll immer „die gleichen Proportionen wie das Original“ haben. Auch Sieyès reklamierte die „gleichen Proportionen“. Man sprach auch vom „Spiegel“, später vom „photographisch“ genauen Abbild der Wählerschaft.

Die Idee passte, mit der Betonung gleicher Wirkung aller Stimmen, gut zum damals vorherrschenden Gleichheits- und Gerechtigkeitsdenken. Weniger allerdings zu einer homogen gedachten *volonté générale*, mit der Ablehnung von Gruppenbildung. Die Ideengeschichte kann noch weitere, frühe Proporzdenker nennen, bis hin zu John Stuart Mill, der Vorschläge von Thomas Hare aufgriff². Der Weg von der Idee bis zur praktisch wirksamen Innovation brauchte ein Jahrhundert, in dem zunächst mathematische Bastler nach Instrumenten und dann politische Praktiker nach Umsetzung suchten.

Schweiz

Gestalt fand die Verhältniswahl zuerst in der Schweiz. Victor Considérant wurde im Oktober 1846 in Genf Zeitzeuge schreiender Wahlungerechtigkeit und hat daraus ein

¹Zur Literatur für dieses Kapitel siehe u. a. Bogdanor 1981, Braunias 1932, Friedrich 1953, Gosnell 1932, Keyssar 2009, Mill 1971, Nohlen 2014, Riklin/Möckli 1984, Scheuner 1973, Stengers 1990, Sternberger/Vogel 1969, Vatter 2014.

²Vgl. Friedrich 1953, S. 319 f.

Konzept der Proportionalvertretung mit dem Mittel der Listenwahl entwickelt, das er dem Rat von Genf vortrug – vergeblich. Die Schweiz war langsam mit ihren Reformen: Was sich nicht in den Kantonen über längere Zeit bewähren konnte, hatte auf Bundesebene schon gar keine Chancen. Im Bund regierte der Freisinn seit 1848 mit sicherer Mehrheit, auch mithilfe eines anfangs unumstrittenen, stark befestigten Mehrheitswahlrechts (zwei Wahlgänge mit absoluter, ein dritter Wahlgang mit relativer Mehrheit). 1872 wurde, im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision, zum ersten Mal auf Bundesebene über die Einführung des Proporz diskutiert. Die regierende Freisinn-Partei war strikt dagegen, immerhin konnte die geheime Stimmabgabe für Nationalratswahlen durchgesetzt werden – ein kleiner Demokratisierungsschritt.

Zwischen 1890 und 1892 führten einzelne Kantone (darunter auch Genf!) die Verhältniswahl bei ihren Parlamentswahlen ein. Hintergrund waren politische Unruhen, parteipolitische Pattsituationen und Konflikte im konservativen Lager. Auch durch die positiven Erfahrungen in den Kantonen wuchs die Zustimmung zum Proporz. Zu deutlich war die Ungerechtigkeit gegenüber Minderheitsparteien. So kam es zu einem Zweckbündnis zwischen linken und rechten Minderheiten für die Einführung des Proporz auf Bundesebene. Die Volksinitiativen pro Proporz scheiterten 1900 und – knapper – 1910. 1913 wurde von Sozialdemokraten und Konservativen eine dritte Volksinitiative auf den Weg gebracht. Sie führte bei der Abstimmung 1918 zu einem klaren Sieg der Proporzinitiative (im Verhältnis 2:1). Dies „gilt bis heute als der wichtigste politische Entscheid, der je durch eine Volksinitiative ausgelöst wurde.“³

Praktiziert wurde diese Regel einer Zurechnung von Wählerstimmen zu Mandaten wohl nicht zufällig zuerst in der Schweiz. Dort waren die Probleme gerechter Repräsentation in einer religiös, sprachlich und politisch hoch segmentierten Gesellschaft besonders drängend. Mit einer Mehrheit der Stimmen nur eine deutliche Minderheit der Mandate zu erringen, das empörte vor allem die Anhänger der diversen Minderheiten.

Belgien

Etwas schneller als die Schweizer waren die Belgier, die als erste 1899 die Verhältniswahl auf nationaler Ebene etablierten. Sie standen vor ähnlichen Problemen „versäulter“ Gesellschaften, die mit dem bis dahin allgemein üblichen Mehrheitsprinzip an der Koalition der Minderheiten und den sich verändernden politischen Gerechtigkeitsansprüchen der Bevölkerung scheiterten.

Ein Reform-Verein hat seit 1881 für die Einführung der Verhältniswahl in Belgien geworben. Es waren parteipolitische Vorteilsüberlegungen, die zum Durchbruch des Proporz führten. Die Liberalen versuchten so, ihren Niedergang zu bremsen, ein Großteil der Katholischen Partei wollte im Parlament nicht alleine der 1885 gegründeten Arbeiterpartei gegenüberstehen. Gegner waren die Sozialisten, die vom „*infame proporz*“ sprachen, sowie die konservativen Katholiken, die beide Mandatsverluste zu befürchten hatten. Mit 70:63:8 Stimmen rang sich das belgische Parlament zu dieser Innovation durch.

³Vatter 2014, S. 69.

21.2 Vergleichende Perspektive

In den *USA* spielte die Idee der Verhältniswahl, bis auf ein paar Städte, überhaupt keine Rolle. Institutionen, Entwicklungspfad und Politische Kultur stützten die Mehrheitswahl, die man als politisches Erbe aus England übernommen hatte. Die frühe Einführung des Wahlrechts für weiße Männer entkoppelte, was in Europa miteinander verbunden war: die Kämpfe in der Wahlrechts- und der Wahlsystemfrage. Die Auf- und Abstiegsprozesse, die in Europa mit dem Aufkommen von Arbeiterparteien verbunden waren und kräftig in Richtung Verhältniswahl wirkten, fehlten in den *USA*.

Dort hat das – auch unter dem Einfluss der relativen Mehrheitswahl – früh entstandene Zweiparteiensystem, mit seiner realen Chance des Machtwechsels, den Druck von Erwartungen institutionellen Wandels genommen. Auch war das amerikanische Zweiparteiensystem schon lange etabliert, ehe sich in Europa die Debatte über die Verhältniswahl voll entfaltete. Die Orientierung an effizienter und stabiler Regierung deckte sich immer mit dem Repräsentationsziel der Mehrheitswahl, die auf Mehrheitsbildung fokussiert war. In der ethnisch heterogenen Gesellschaft der *USA* ist auch später kein populärer Diskurs über eine Verhältniswahl entstanden – allein schon ein stabiles Zweiparteiensystem nähme jeder Initiative die Aussicht.

England, das Mutterland der Mehrheitswahl, hatte seit den 1830er Jahren Debatten über eine Abschwächung dieses Wahlsystems durch Proporzelemente. Charakteristischerweise verstärkten sich diese Debatten vor und während der großen Wahlrechtsreformen des 19. Jahrhunderts in Richtung zu einem allgemeinen Männerwahlrecht. Gerechtigkeitsfragen hatten dabei eine etwas andere Intonation. Wie können die bisher herrschenden Klassen, Aristokratie und Bürgertum, sich wenigstens als Minderheiten gegen die zu erwartende Mehrheitsherrschaft des „Mobs“, sachlicher: der Arbeiterklasse, behaupten?

In den Mehrmann-Wahlkreisen Großbritanniens jener Zeit führte das zu Vorschlägen entweder einer Zusatzstimme oder eines begrenzten Stimmrechts (z. B. zwei Stimmen im Dreier-Wahlkreis). Mit einem begrenzten Stimmrecht wurde – als Kompensation für die relevante Wahlrechtserweiterung von 1867 – nur bis 1884/85 experimentiert. Einen radikaleren Anstoß hatte der Mathematiker Hare mit einem äußerst komplizierten System der übertragbaren Einzelstimme geliefert. Die emphatische Aufnahme und Verbreitung durch John Stuart Mill verlieh dem Vorschlag erhebliche Resonanz. Abmilderung von „Klassengesetzgebung“⁴ seitens der Arbeiterklasse und Verhinderung „kollektiver Mittelmäßigkeit“ bzw. „zu geringer politischer Urteilsfähigkeit“ des Parlaments erforderten „proportionale Repräsentation“. So sollte vor allem der „verstreuten Minorität der Gebildeten“, der Mill besondere politische Intelligenz und Gemeinwohlorientierung zurechnete, „persönliche Repräsentation“ eingeräumt werden. Die anti-parteiliche, bürgerlich-individualistische Tendenz in diesem Repräsentationsverständnis vor Durchsetzung des modernen Parteienstaates war überdeutlich.

⁴Alle Zitate aus dem 7. Kapitel über „Wahre und falsche Demokratie“ bei Mill 1971.

Es kam aber, wie immer bei Wahlrechtsfragen, nicht auf Argumente und Motive, sondern auf Macht an. Die aufsteigende Labour Party und große Teile der absteigenden Liberalen Partei setzten sich für eine Verhältniswahl ein. Die Liberalen halfen den Sozialdemokraten durch Kooperation beim Aufstieg, zum Beispiel durch Wahlabsprachen. Als die Labour Party die Liberalen in den 1920er Jahren definitiv überholt hatte, zusammen mit den Konservativen zum Bestandteil eines neuen Zweiparteiensystems geworden war, verzichtete sie definitiv auf die Forderung einer Verhältniswahl und stimmte zusammen mit den Konservativen gegen die Änderungsvorschläge der Liberalen. Der Mehrheitsopportunismus hatte sich auch hier durchgesetzt. Unter „fairer Repräsentation“ konnten sich die Briten bis heute eine Verhältniswahl durchaus vorstellen, gleichzeitig dominierte aber die Grundvorstellung stabiler, effizienter Regierung. Und die war unverrückbar mit der Mehrheitswahl verbunden.

Die Entfaltung von Parteien und Parteiensystemen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts war eine wichtige Rahmenbedingung für die klassische, mit Listen verbundene Verhältniswahl – irgendwer musste ja die Listen aufstellen. In *Deutschland*, wo die absolute Mehrheitswahl galt, war die SPD die weltweit erste Partei, die die Forderung nach Verhältniswahl 1891 in ihr Erfurter (Grundsatz-)Programm schrieb und damit im Trend lag, die Verhältniswahl als Gerechtigkeitsfrage zu sehen. In der Weimarer Verfassung von 1919 wurden die „Grundsätze der Verhältniswahl“ festgeschrieben.

Frankreich ist ein politisches System mit einem späten, ungefestigten, zersplitterten Parteiensystem, mit begrenzter, wechselnder Bündnisfähigkeit, auch mit heterogenen Repräsentationsvorstellungen. „Frankreich ist das klassische Land der westlichen Demokratien, in welchem das Wahlsystem unbedenklich als Instrument in der politischen Auseinandersetzung eingesetzt wurde.“⁵ Das gilt bis heute. Dominant war die absolute Mehrheitswahl, aber es kam auch zum Wechsel von der Mehrheits- zur Verhältniswahl und sogar – das gab es nur hier – den Wechsel zurück von der Verhältnis- zur Mehrheitswahl, zusätzlich innerhalb der beiden Grundtypen eine Vielzahl machttinteressierter Veränderungen. Auch die Akteure wechselten ihre Präferenzen nach taktisch-strategischen Gesichtspunkten (außer den Gaullisten, die prinzipiell für die absolute Mehrheitswahl eintraten).

21.3 Resümee

Seinen Siegeszug in Europa trat die Verhältniswahl im 20. Jahrhundert an. Wahlgerechtigkeit, Minderheitenschutz, Milderung des politischen Kampfes – es hatten sich viele Gründe und Argumente für die Verhältniswahl angesammelt. Es war und blieb aber eine Machtverteilungsregel, die sich mit weiteren Motiven verbinden kann. Zentral waren strategische Machtkalküle sowohl aufsteigender wie absteigender Parteien.

⁵Nohlen 2014, S. 345.

Erhalt und Gewinnung von Macht lassen sich plausibel an Machtvorteilen festmachen, die eine Verhältniswahl Akteuren mit unterschiedlichen Interessen bietet. Bemerkenswert ist, dass bis heute in den demokratischen Pionierstaaten England und USA ein System der Mehrheitswahl gilt, das von einem frühen Zweiparteiensystem und Politische Kultur-Ausprägungen getragen wird. Frankreich dagegen zeigt sich auch hier als politisch zerrissenes Land, mit gegensätzlichen Repräsentations- und Gleichheitsvorstellungen und einem Zick-Zack-Kurs in der Wahlsystemfrage.

Teil IV

Schluss

Vorbei – ein dummes Wort.
Goethe Faust II

Die Erfindung der modernen Demokratie erklärt sich aus unterschiedlichen Logiken: Situations-, Pfad- und Systemlogik.

Situationslogik, verstanden als weitgefasst situative, häufig auch Konstellationslogik, leitet die Akteure bei der Entstehung einzelner Innovationen. Pfadlogik bezeichnet die Handlungslogik nationaler Entwicklungswege, die stark von der Startkonstellation bestimmt ist und über Anschlusshandlungen vorankommt. *Systemlogik* ist eine systemische Handlungslogik, die aus nationalen Erfahrungen und übernationalen Einflussfaktoren fortschreitend ein Bild und eine Praxis von Demokratie entwickelt, wie sie unter den Bedingungen moderner Gesellschaft funktionsfähig ist. Erst hier spielt das Lernen aus Erfahrungen in anderen Ländern, zum Teil auch aus der Theorie, eine größere Rolle. Innovationslogik führt bei den wenigen Pionierländern zu *Pfadlogik*. Länder mit einer durch Innovationen geprägten Pfadlogik lassen auch heute in ihren Demokratiesystemen deutlich Spuren davon erkennen.

22.1 Innovationen

*Aber das politische Denken des 18. Jahrhunderts,
so brillant und vielfältig es sein mag,
ist eher eine Besinnung auf den Zweck
als auf die Mittel zu diesem Zweck.*
Francois Furet/Denis Richet

Erklärung

Auch Politik wird nach vorne gelebt und erst rückblickend verstanden. Vieles fließt mit ein, fast nichts ist geplant, folgt einer Theorie oder Strategie. Institutionen bleiben oft lange Zeit vieldeutig. Der mit einer Institution gemeinte Sinn kann von einem irgendwie definierbaren objektiven Sinn weit abweichen. Dennoch haben sich drei Erklärungsfaktoren besonders bewährt: Vorstellungen, Macht, Leistungen.

Vorstellungen. Mit Klasse und Interesse verbunden, aber von ihnen nicht ableitbar, haben sich Vorstellungen auch bei politischen Innovationen als ein wesentlicher Einflussfaktor gezeigt. Fördernd oder restriktiv beeinflussen sie Praxisprozesse, die in situativem Pragmatismus oder in revolutionärer Spontaneität nicht aufgehen. Noch schwieriger als beim Machtfaktor ist es allerdings, beim Bewusstseinsfaktor die Einflüsse empirisch nachzuweisen.

Relativ am einfachsten scheint es bei der politischen Semantik zu sein. Die Welt, in der man sich bewegt und handelt, wird auch durch Sprache strukturiert, diese ist Teil der Realität. Die neue Struktur braucht auch ihren politischen Begriff. Demokratie, Parlamentarische Regierung, Opposition beispielsweise sind erst dann voll Teil der politischen Wirklichkeit, wenn sie ihren Begriff gefunden haben. Wie wir sahen, geschieht dies nicht von einem Tag auf den anderen. Nur dann aber kann man wirklich verstehen und sich verständlich machen, orientieren und legitimieren. Nur so wird man in vollem Umfang handlungsfähig.

Theorie ist zwar häufig ein Leitfaden, um moderne Demokratiegeschichte nachzuzeichnen. Tatsächlich ist es aber schwierig, sie als Faktor eines mehrdimensionalen Strukturierungsprozesses zu identifizieren. Die Unterscheidung „vor, während, nach der Praxis“ ist ein heuristischer Versuch, zwischen einer Allmachtserwartung und einer Marginalisierung von Theorie einen Weg zu finden. Allgemeine Ideen oder Werte sind zweifelsohne mit im Spiel, ihr Format ist aber zu groß, um unmittelbar erklärungskräftig sein zu können. „Die Aufklärung“ beispielsweise hat die modernen Demokratieinstitutionen nicht geschaffen, aber ohne sie wären sie auch nicht möglich gewesen.

Macht. Der mit der politischen Moderne aufgestiegene Einflussfaktor Macht war von großer Bedeutung bei Erfindungen. Der Ausgangspunkt der demokratierelevanten Prozesse waren Konzentration und Zentralisation von Macht beim Monarchen. Keine der Innovationen ging vom Herrscher aus, sondern immer von den von Herrschaft Ausgeschlossenen. Ohne eigene Ressourcen und Macht wären sie nicht weit gekommen. Innovation bedeutete immer Machtumverteilung, zu deren Gelingen Ressourcen und Macht bei den Innovationsakteuren notwendig waren. Die Ressourcen hatten in der Regel eine neue, aufsteigende Klasse/Schicht als Hintergrund. Die lange Geschichte von Parlament und Wahlen auf dem Weg in die Moderne belegen dies eindrücklich. Es gilt aber auch für die kürzeren Geschichten, zum Beispiel von Parlamentarischer Opposition oder Parlamentsfraktion, und für die Stufenfolge, bei der am Ende nicht mehr viel Macht beim König übrig geblieben, dagegen beim einfachen Bürger, mindestens als Wähler, angekommen ist. Innovationen sind möglich durch Politisierung

von Machtdifferenzen. Sie haben diese zur Voraussetzung, sind aber nicht durch sie determiniert. Macht zählt also.

Leistungen. Dieser Erklärungsfaktor ist am schwierigsten zu überprüfen. Gerade weil Innovationen stark in Vorstellungs- und Machtkonflikte verwickelt sind, fällt die Anerkennung neuer Leistungen oft schwer. Am ehesten gelingt es in langen Durchsetzungs- oder auch erst in Diffusionsprozessen. Die Evidenz einer neuen Leistungsqualität nimmt mit der Dauer zu. Aber ohne Leistungsbeitrag ist erfolgreiche Institutionenbildung auf dem Weg zu moderner Demokratie nur schwer zu denken, schon gar nicht, wenn man das Doppelgesicht von Funktion und Selbstwert im Auge hat. Auch die universalistische, klassenüberschreitende Geltungskraft, die die ursprünglich klassen- und interessen gebundenen Institutionen mit der Zeit gewannen, ist ein Hinweis darauf, dass sich Überzeugungen ihrer allgemeinen Leistungsfähigkeit durchgesetzt haben.

Insgesamt bildet dieser Erklärungsrahmen ein dynamisches Dreieck. Macht ist für die Durchsetzung in der – wie immer lang gestreckten – Innovationssituation unabdingbar, wenn auch nicht hinreichend. Leistung im Rahmen eines sich ausdifferenzierenden Systems muss im Kern vorhanden, für Pionierakteure und die begleitende Beobachtung erkennbar sein, auch wenn sie von einem größeren Publikum häufig erst mit zeitlicher Verzögerung akzeptiert wird. Evidenz ist häufig nicht unmittelbar, langfristig aber unabdingbar – immer wirkt das große Eigengewicht von Vorstellungen.

Stets läuft „Kontext“ als Erklärungsfaktor für Innovationen mit. Allgemein als „Rahmenbedingungen“, enger als „Situation“. Zu den Rahmenbedingungen gehören basale Modernisierungsfaktoren wie Alphabetisierung, Mobilisierung, Urbanisierung, kapitalistische Marktwirtschaft, Nationalstaat (mit Ausprägungen von Rechtsstaat). Zur Situation zählt das engere Handlungsumfeld der Akteure, in dem sie ihre spezifischen Gegner und Verbündete identifizieren.

Verglichen mit diesem Erklärungsrahmen müssen in anderen Zusammenhängen hoch gehandelte Einflussfaktoren stark relativiert werden. Dies wird kurz an den Beispielen Richtung, Theorie, Strategie diskutiert – alle mehr Begleiterscheinungen politischer Institutionsbildung denn Weichensteller. Erklärungsfaktoren also mit begrenztem Potential.

Richtung und Innovation

Gibt es eine richtungspolitische Erklärung der Innovation? Eine erste Vermutung hieße: In der Politik sind immer die „Progressiven“ die Erfinder, die „Konservativen“ tun, was ihrem Namen entspricht, sie konservieren bestehende Verhältnisse. Man könnte dabei grob drei Tendenzen unterscheiden: konservativ, liberal, demokratisch. „Progressiv“ würde sich dann, vor Aufkommen des Sozialismus, unterteilen in liberale und demokratische Tendenzen. Enger gefasst kann, zusätzlich zu ideologischen Orientierungen und Werten, nach der Relevanz von Interessen bei der Entstehung neuer Institutionen gefragt werden. Interessen, zugerechnet unterschiedlichen Großgruppen, müssten ebenso wie politisierte Werte einen Unterschied machen (s. Abb. 22.1).

		Interessen	
		Obere Klassen (Machtverteilung)	Mittlere Klassen (Machterweiterung)
Werte	Liberal/ Konservativ	Beispiele: Parlament. Parlamentarische Regierung. Parlamentarische Opposition.	
	(Links-)liberal/ Demokratisch		Beispiele: Links/Rechts. Soziale Bewegung. Allgemeines (Männer-) Wahlrecht. Volksabstimmung.

Abb. 22.1 Erklärung – Interessen und Werte. (Quelle: eigene Darstellung)

Konservative waren an der Herausbildung eines autonomen *Parlaments* in England aktiv beteiligt – obwohl sie mehrheitlich eine starke Prärogative der Krone wollten und bei der Innovation nicht die treibende Kraft waren. Die war eher bei denen zu finden, die seit dem 17. Jahrhundert als Whigs von den königstreuen Tories unterschieden wurden. Sie kamen häufig von bürgerlich-liberaler Seite und vom niederen Adel.

Parlamentarische Opposition haben wir als Innovation kennengelernt, bei der konservative Akteure bzw. Gruppierungen, und mit Lord Bolingbroke ein prominenter Adliger, gegen die Regierung, aber für die Krone und ein starkes Parlament kämpften, das seine *alten* Rechte verteidigen wollte.

Auch *Parlamentarische Regierung* bildete sich in Machtspielen zwischen Tories, Whigs und der königlichen Regierung heraus. Also bei Fragen der Machtverteilung oberer Schichten. Traditionalistische Wahlen waren ein notwendiges Instrument parlamentarischer Herrschaftsbestellung.

Parlament, Regierung und Opposition waren anfangs Politikformen der gesellschaftlichen Eliten. Dabei ging es um Fragen der Machtverteilung innerhalb der oberen sozialen Klassen. Diese Innovationen waren nur potentiell demokratisch, mussten später erst demokratisiert werden, vor allem durch allgemein-gleiches Wahlrecht und Parteien. Erst durch diese wurden sie in vollem Sinne demokratisch vergesellschaftet. Bei anderer gesellschaftlicher Entwicklung, die es nicht gab, oder bei alternativen Innovationen politischer Formen, die es auch nicht gab, hätte dies als Oberklassen-Parlamentarismus eine Sackgasse politischer Evolution sein können.

Die Innovationen der Französischen Revolution zeigen ein anderes Bild, auch einen anderen Interessen- und Wertehintergrund. Für mittlere Klassen ging es um Machterweiterung und eher liberal-demokratische Wertorientierungen. Das beginnt schon mit der Innovation des *Links/Rechts*-Schemas. „Links“ definierte sich über die Sitzordnung als Gegenpol zu den beiden dominanten Mächten, dem Adel und dem Klerus. Zwar fanden sich einige Adlige und Teile des unteren Klerus auf den Plätzen der Linken ein, den gesellschaftlich-politischen Grundkonflikt änderte das nicht.

Soziale Bewegung war ein Produkt liberaler und (radikal-)demokratischer Kräfte. Intellektuelle Führer aus einem Mittelklasse-Segment (z. B. Danton, Marat, Robespierre) waren hier – mindestens durch wechselseitigen Resonanzboden – verbunden mit den kleinbürgerlichen Akteuren radikaler Demokratie, nach ihrer Kleidung benannt als Sansculottes. Aus dieser Verbindung parlamentarischer und außerparlamentarischer, klein- und mittelbürgerlicher, im Werthorizont radikalisierten Demokraten gingen dann auch die ersten Versuche eines allgemeinen (*Männer–*)*Wahlrechts* und von *Volksabstimmungen* hervor. Der kleinbürgerliche demokratische Radikalismus der englischen Levellers in den 1640er Jahren war erste Schritte zur Erfindung moderner Sozialbewegung gegangen, hatte das (fast) allgemeine Männerwahlrecht und eine strikte Volkskontrolle des Parlaments (z. B. jährliche Parlamentswahl) gefordert, ist aber an eigener Schwäche und dem Fehlen hinreichender Resonanz in den etabliert-bürgerlichen, noch mehr den aristokratischen Klassen gescheitert. Der Impuls zu egalitär-demokratischen Veränderungen war also auch hier – metropolengestützt durch London, wie später in Frankreich durch Paris – von mittleren Klassen bzw. demokratischen Kräften ausgegangen.

Bei der Durchsetzung von Volksabstimmungen auf der nationalen Ebene der Schweiz war es ein Zusammenspiel konservativer und (links-)liberaler Kräfte. Die in den Kantonen starken Konservativen hatten ein Mittel gesucht, das traditional und populär verankert war und als ein Gegengewicht gegen den auf Bundesebene langfristig dominanten Freisinn dienen konnte. Als allein progressives Projekt wäre es auch in der Schweiz gescheitert.

Im Schaubild wurden Beispiele eindeutiger Zuordnung genannt. Es gab aber auch Innovationen, bei denen Konstellationen, Interessen und Werte nicht so eindeutig waren.

Die Erfindung *Politischer Vereinigungen* im England des 17./18. Jahrhunderts zeigt früh die universelle Anschließbarkeit dieser Politikform, an der obere und mittlere Klassen in unterschiedlichen Kontexten mitgewirkt haben.

Bei der frühen Entwicklung von *Parteien* und *moderner Wahlen* in den USA zum Ende des 18. Jahrhunderts sind die – unter amerikanischen Bedingungen – Konservativen, die Federalists mit Hamilton, vorangegangen. Triebkraft waren Gesichtspunkte des Machterhalts, nicht egalitäre Überzeugungen. Später wurden Parteien, auch in den USA, ein Demokratisierungsfaktor. Bei der Kreation von *Parlamentsfraktionen* in der deutschen Märzrevolution 1848 lagen die Progressiven eine Nasenspitze vor den Konservativen – mehr aber nicht.

Die Erfindung von Parteien und Parlamentsfraktionen konnte einem mehr instrumentellen oder einem eher demokratischen Muster folgen. Instrumentell bzw. funktional-strategisch entsprachen sie stärker den Interessen oberer sozialer Klassen. Das demokratische Muster korrespondierte eher mit mittleren Sozialklassen. Es gab also, neben dem grundlegenden Kontrast, auch die stärker interessenoffenen, vielseitig anschließbaren Institutionen.

Beim *Wahlrecht* hatten die Progressiven ein für sie zentrales Innovationsfeld, sie waren die treibende Kraft. Aber auch hier gingen wichtige Impulse zur definitiven Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts von Konservativen aus. In den USA waren Federalists an der Egalisierung des Wahlrechts in den Bundesstaaten beteiligt. Bismarck

und Disraeli sind im späteren 19. Jahrhundert bekannte Beispiele für erhebliche Wahlrechtserweiterungen durch Konservative. Das Frauenwahlrecht ging auf Initiative bürgerlicher Demokratinnen zurück, zunächst gegen männlichen, am Ende gegen konservativen Widerstand.

Das nicht überraschende *Resümee*: Liberal bis demokratisch geprägte egalitäre Überzeugungen mittlerer Klassen standen hinter den modernen Demokratieinnovationen. Aber: Es gab auch machtpolitisch-strategische Überlegungen, die einzelne, demokratische Politikformen für sozial etablierte und tendenziell konservative Kräfte als anschließbar sahen. Zudem entsprachen Demokratie *vorbereitende* Innovationen an Machtverteilung orientierten, oberen sozialen Klassen. Man muss kein Demokrat sein, um demokratische Innovationen vorzubereiten, an ihnen mitzuwirken oder sich in Durchsetzungsphasen an sie mit dran zu hängen – wenn sie Nutzen versprechen.

Untere Klassen waren für demokratische Institutionen nicht innovativ. Sie waren beteiligt an Sozialen Bewegungen und vor allem an direkten Aktionsformen, aber nicht institutionsbildend. Spät durch egalitäres Wahlrecht in das demokratische System integriert, konnten bei ihnen Werte und Interessen zur Konvergenz gebracht werden (z. B. bei den Wahlrechtskämpfen), aber auch in besonderer Weise divergieren (beispielsweise bei der Ablehnung „bürgerlicher Demokratie“).

Ist Demokratie Produkt einer sozialen Klasse, wie es zum Beispiel im Diktum „bürgerliche Demokratie“ nahegelegt wird, oder entspricht moderne Demokratie Menschheitsinteressen? Zunächst ist erkennbar, dass mehr als eine Klasse am Innovationsprozess beteiligt war. Adel, Groß-, Mittel- und Kleinbürgertum hatten, mit unterschiedlichen Interessen- und Wertorientierungen, ihren Anteil. Entscheidend für die egalitären Erweiterungen waren Innovationen, die mittleren bürgerlichen Klassen (mit der Unterstützung unterer Klassen) zuzuordnen sind. Das waren Prozesse, die zum Ende des 18. Jahrhunderts angestoßen wurden, etappenweise im 19. Jahrhundert vorankamen und erst im 20. Jahrhundert durch Druck der Arbeiterbewegung ihren Abschluss fanden. Allerdings: Die egalitären Erweiterungen moderner Demokratie hätten nicht gereicht, es musste ein sozialstaatlicher Strukturwandel hinzukommen.

Theorie und Innovation

Theorie, als Verdichtung und Systematisierung von Vorstellungen, konnte Verstärker oder auch Störfaktor sein. Das Schwierigste war eine konstruktiv antizipierende, praktisch voranbringende Theorie.

Durch die Aufklärungsphilosophie wurde ein Milieu von Intellektuellen geschaffen, die teils Gesellschaft vorausdachten, teils – während der Französischen Revolution – intervenierten. Als progressive Intellektuelle mussten sie die Gesellschaft nicht nur neu interpretieren, sondern auch konstruktiv neu denken. Gerade im absolutistischen Frankreich konnten es, bei der Entstehung ihrer Theorien, keine „organischen Intellektuellen“ sein, die mit einem kollektiven Akteur verbunden sind und dies in ihren Konstruktionen widerspiegeln. Es dominierte die Theorie *vor der Praxis*. Rousseau, ein progressiver Theoretiker, blieb in seinem Werk bei einer spekulativen Basistheorie ohne unmittelbar

praxisrelevante Gesichtspunkte stehen. Der Weg in die Praxis musste erst noch – von anderen – gesucht werden. Die praktische Tragfähigkeit der Konstruktion war erst später festzustellen – im Lichte der Mittel und der erreichten gesellschaftlichen Resultate insgesamt. Es fehlen also Zwischenschritte der Erfahrung, die die Praxistauglichkeit der Theorie schon im Konstruktionsprozess mit beeinflussen können.

Rousseau ist ein gutes Beispiel, um das häufige Auseinanderfallen von Theorie- und Wirkungsgeschichte kurz zu illustrieren. Rousseau war Ausdruck von Zeitgeist und Stimmungen, aber kaum Faktor revolutionärer Entwicklungen.¹ Nicht Rousseau beeinflusste die Revolution, sondern die Revolution beeinflusste die Rousseau-Interpretation. Rousseau passte zum Zeitgeist, aber Rousseau zu folgen war ein „Selbstmissverständnis“ der Revolutionäre. Sinnvoll ist es also, die allgemein in der Luft liegenden Ideen und den besonderen Beitrag von Rousseau zu unterscheiden. So trat zum Beispiel Robespierre, der Rousseau sehr verehrte, bis 1791 für die Souveränität der Abgeordneten ein, erst seit der Entwicklung Ende 1791/92 bekam er Zweifel daran, 1793 hielt er Volksherrschaft und Parlamentarismus für vereinbar – das war also keine direkte Wirkung der Lektüre von Rousseau.

Selbst für Theoriehistoriker bleibt Rousseaus politisches Werk, im Mittelpunkt der *Contrat social*, schwer zu fassen. Modifikationen, Einschränkungen, Abschwächungen – wobei durch das Kleingedruckte leicht ein anderer, ambivalenter Eindruck entstand als durch vereinfachende Parolen, Feindbilder und Fahnenworte. So bei Repräsentation oder der Abgrenzung von *volonté générale* zur *volonté de tous*, Anlass für intensive Theoriedebatten, aber empirisch und praktisch ohne hinreichende Trennschärfe. Das galt auch ganz grundsätzlich für die von Rousseau selbst benannten engen, vormodernen (!) Bedingungen, unter denen sein Demokratiemodell überhaupt nur eine Chance haben konnte, fern vom Flächenstaat mit Massenbevölkerung, moderner Gesellschaft und Ökonomie.

Geht man die Sache weniger theorieakribisch an, kommt es auf die „Botschaft“ Rousseaus an. Sie hat viele und verschiedene Akteure der Französischen Revolution erreicht, am meisten die radikalen. Das lag auch an der Zwiespältigkeit seiner Botschaft: emphatisch in den Grundwerten Freiheit, Gleichheit und Volkssouveränität, antimodern in den Prinzipien. Ein Gegner von Repräsentation, Gewaltenteilung, Pluralismus, modernem Rechtsstaat (mit der Unabhängigkeit der Justiz), zwar mit sozialer Verantwortung des Staates, aber nicht auf der Grundlage einer modernisierten Ökonomie (wie der Verfassungsentwurf für Korsika zeigt²).

Dem Praxisdefizit der Theorie entsprach häufig, so im Falle von Rousseau, die gelebte Praxisferne des Theoretikers. Die Umformung komplexer Theorie in eine politisch eingreifende Ideologie bedurfte – *während der Praxis* – der Intellektuellen, als intellektuelle

¹Vgl. auch Kap. 16, sowie u. a. Fetscher 1993, Manin 1996, Hidalgo 2013.

²Vgl. Ottmann 2006, S. 495 ff.

Akteure und als aktiv-begleitende Intellektuelle. „Intellektuelle Akteure“ stellten während der Französischen Revolution eine zentrale Gruppe. Sie waren auch schon deshalb notwendig, weil der in Anspruch genommene Großtheoretiker Rousseau weder zu Revolution als einem spezifischen Handlungskontext noch zu erforderlichen institutionellen Innovationen im Großstaat etwas zu sagen hatte. Intellektuelle Akteure wie Sieyès, Robespierre, Marat, Saint-Just und viele andere haben mit ihren Theorieverarbeitungen zum Gang der Dinge wesentlich beigetragen. Institutionelle Innovationen waren nur Condorcet und Robespierre zuzuordnen.

„Aktiv-begleitende Intellektuelle“ sind eher für den englischen Entwicklungsweg charakteristisch – als Beispiel sei Edmund Burke genannt. Thomas Paine passte zu diesem Muster, nur dass er radikalisierend den demokratieträchtigeren amerikanischen Kontext aufmischte.

Es gab auch den „beobachtend-begleitenden Intellektuellen“, der zeitnah zur gedanklichen Klärung etwas beitragen kann. Walter Bagehot, der freie Publizist, der das Politiksystem seines Landes, das mangels geschriebener Verfassung besonders deutungsbedürftig war, auf den Punkt brachte, war ein Beispiel solcher Interpretationshilfe.

Nach der Praxis ist ein breites Feld, weil nicht zuletzt sich festigende oder schon etablierte Institutionen viel zu einer Theoriebildung ex post einladen. Auch ist „nach“ der Praxis manchmal schwer abgrenzbar, weil es in einflussreichen Fällen gleichzeitig „vor“ einer die Innovation verarbeitenden Praxis bedeuten kann. Tocqueville zum Beispiel oder auch Max Weber haben empirisch beobachtet und systematisiert, dadurch gleichzeitig orientierend für spätere Akteure gewirkt.

Großtheoretiker, die der Demokratieentwicklung zugerechnet wurden, wie Locke, Rousseau, Montesquieu, waren nicht innovativ für einzelne Institutionen, sondern für Werte, Prinzipien, teilweise für die Kombination von Institutionen. Sie haben übergreifende, demokratische Orientierungen geprägt (z. B. Rousseau in Frankreich, Locke und Montesquieu in den USA), aber das Schöpferische der Praxis hat neben ihnen, gerade für den institutionellen Bereich, Bestand.

Zeitlich vor dem modernen Konservativen, dem die Verhältnisse rechtfertigenden Intellektuellen, tritt – wie Karl Mannheim gezeigt hat – der progressiv-verändernde Intellektuelle auf. Der progressiv-revolutionäre Intellektuelle ist nicht weniger problematisch als der antirevolutionär-konservative Intellektuelle – beide verfehlen Praxisnähe und eine fehlerfreundliche Reformorientierung.

Theorie und Innovation (Beispiele)	
<i>Vor</i>	<i>Während</i>
<i>Parlament</i>	
—	Locke
<i>Politische Vereinigung</i>	

_____	_____
<i>Soziale Bewegung</i>	
_____	_____
<i>Links/Rechts</i>	
_____	_____
<i>Wahl</i>	
_____	Paine, Federalist Papers
<i>Parlamentarische Opposition</i>	
_____	Bolingbroke
<i>Parteien</i>	
Burke	u. a. Lassalle
<i>Volksabstimmung</i>	
_____	Condorcet (Rittinghausen ^a)

^aFür die späteren Prozesse vgl. Moritz von Rittinghausen 1850: Die direkte Gesetzgebung durch das Volk

Strategie und Innovation

Strategie begleitet häufig Innovation, aber es sind selten Innovationsstrategien, die direkt zur institutionellen Erfindung führen. Es gibt Innovationen mit und ohne Strategie. Vielleicht sollte man besser sagen: mit mehr oder weniger Strategie. Der Anspruch dieser analytischen Rekonstruktion ist bescheiden. Es geht um Innovationshandeln, bei dem strategische Überlegungen auffällig oder plausibel zurechenbar waren. Es war vor der Zeit von „Strategiepapieren“ und der öffentliche Diskurs über Strategien war noch nicht sehr entwickelt. Für keine der Innovationen gab es kollektive Akteure mit strategischem Zentrum und Masterplan. Strategie ist fragmentiert und diskontinuierlich in diesen Zusammenhängen, aber sie existiert.

Einige vorsichtige Verallgemeinerungen sind möglich. Eine heißt: Wo Innovationshandeln offensiv in Machtverteilung eingreift, wächst der Bedarf an strategischen Überlegungen. Auf beiden Seiten, den Erfindern wie den Blockierern. Dafür gibt es Beispiele.

Parlament

Manifest, das heißt sichtbar und gewollt, waren Strategien des Parlaments als Bollwerk gegen absolutistische Ambitionen der Stuarts im 17. Jahrhundert. Sie antworteten auf die absolutistisch-klerikalen Machtstrategien der Stuart-Könige, verabsolutierten eine Weile selbst die Rolle des Parlaments, haben auf lange Sicht aber zu Erhalt und Autonomie des Parlaments erheblich beigetragen. Mehrheiten, zeitweise nur Teile des Parlaments, zusammen mit einer Parlamentsarmee, waren strategiefähige Kollektivakteure. Strategiefähigkeit galt nicht zuletzt für die Monarchen, vor allem wenn sie selbst

strategiekompetent waren und über Berater, eine Verwaltung, oberste Gerichte, eine Hofpartei, loyale Abgeordnete strategisch handlungsfähig wurden – auch wenn sie am Schluss den Kampf gegen das Parlament verloren.

Aber auch schon im Mittelalter und der frühen Neuzeit waren Parlamentsfragen Macht- und häufig Strategiefragen. Erkennbar sind in die Entwicklung des Parlaments strategische Momente eingebaut. Die Bewilligung von Steuern nur bei Gewährung von Beteiligung ist eine strategische Grundkonstellation, aus der das Parlament erwächst. Der Übergang von ständischer zu nicht-ständischer Assoziation im Unterhaus mag eher zufällig entstanden sein, ist aber in seinen langfristigen Konsequenzen, an denen festgehalten wurde, strategisch von höchster Bedeutung. Dem jahrhundertelangen Kleinkrieg um die Autonomie des Parlaments gegen die Krone lag eine strategische Folie zugrunde, deren latentes Ziel in vielen Einzelhandlungen erst voll erkennbar wurde, als es als Ergebnis erreicht war. Vielleicht braucht man dafür einen Begriff *impliziten* strategischen Handelns.

Im Ganzen war das Parlament eine Institution der Machtverlagerung vom monarchisch-aristokratischen Komplex hin zu aufsteigenden sozialen Großgruppen, vom Großbürgertum über Mittelklassen zur Arbeiterschaft. Solche Umverteilungen politischer und gesellschaftlicher Macht sind, auch ohne Großstrategie in den langdauernden Kämpfen, von einem Netz mehr oder weniger ausgeprägten strategischen Denkens durchzogen.

Wahlen und Wahlrecht

Exklusion vs. Inklusion durch Wahl hinsichtlich der wichtigsten Mitbestimmungsinstitution, des Parlaments, bildete nun wahrlich einen strategischen Großkonflikt. Begrenzungen und Öffnungen des Wahlrechts waren, wie auch immer begründet, mit Interessen und Strategien gekoppelt. Aber auch die Wahlen selbst waren ein strategisches Kampffeld, bei dem es um Nominierungsrechte, zugelassene Konkurrenz, Stimmengewichtung durch Wahlkreiseinteilung, Wahlkampffinanzierung, ja um Definitionskämpfe mit Einfluss auf den Sinn des Wählens ging. Da ein strukturierter, effektiver Kollektivakteur von unten lange Zeit fehlte, auch durch die gerade bei Wahlen schwach konturierten Tories und Whigs nicht ersetzt werden konnte, zählte lange das eigeninteressierte strategische Handeln der Krone, die nicht nur auf das Parlament, sondern auch schon auf die Machtschleuse Wahlen erheblichen Einfluss nahm. Erst politische Parteien, deren strategischer Sinn ja nicht zuletzt in der Strukturierung von Wahlen lag (und liegt), haben Parlamentswahlen die Autonomie und den Auswahlcharakter verschafft, die sie zu tragfähigen Institutionen moderner Demokratie machten.

Konkurrierende Gesichtspunkte traditionellen oder expressiven Handelns begleiteten Wahlen. Lange Zeit dienten Wahlen fast uneingeschränkt einer Akklamation der gesellschaftlich Mächtigen. Später lagen Momente expressiven Handelns in der bürgerlichen Vorstellung individueller Repräsentation als Auswahl „der Besten“ oder, auf der anderen Seite, in der Solidarität im Klassenkampf. Ohne eine strategische Rückbindung von Wahlen an den Einflussfaktor Parlament, ohne Legitimitätssteigerung durch

Inklusion einer breiten Wählerschaft, ohne strategische Alternativen in Wahlen mögen diese weiteren latenten Funktionen dienen, verfehlen aber den strategischen Kern moderner Wahlen, um den es in jahrhundertelangen, eben auch immer strategischen Kämpfen ging.

Parlamentarische Regierung und Opposition

Auch diese Eckpunkte des parlamentarischen Systems bauten auf längeren strategischen Prozessen auf. Autonomisierung der Regierung gegenüber der Krone, Beschaffung von Unterstützung im Parlament, erst durch Geld, später immer mehr durch Ideologie (Geld war, von oben gesehen, billiger als Ideologie), schließlich durch das Wähler-votum, das für Regierung und Abgeordnete Bindungskraft gewann. Die Entstehung Parlamentarischer Opposition wurde in der Fallstudie als eine Innovation analysiert, die in paradoxer Weise aus strategischen Prozessen hervorging.³ Sie begann, als die Regierung beim Abgeordnetenkauf immer erfolgreicher wurde, und endete, als die Opposition sich als die Minderheit des Parlaments (nicht mehr als seine eigentliche Mehrheit) und als die Regierung von morgen verstand.

Partei und Fraktion

Parteien waren keine ausschließlich zweckrationalen, einseitig strategisch zugespitzten Politikformen. Am Anfang, als Hamilton – gegen seine eigenen Überzeugungen – zur Machterhaltung der Regierung Parteien mit auf den Weg brachte, hatten sie viel von diesem instrumentellen Charakter. Aber schon ein paar Jahrzehnte später, beim zweiten Anlauf, moderne Parteien zu erfinden, brachte Andrew Jackson expressiv-solidarische Motive für massenverankerte Parteien ganz anders ins Spiel.

Interessant ist das deutsche Beispiel progressiver Parteientwicklung. Am Anfang stand 1848 die „Arbeiterverbrüderung“, von der noch alles erwartet wurde: Fortsetzung proletarischer Lebensformen und Geselligkeit, Organisation von Arbeiterbildung, aber auch der politischen Intervention bis hin zu dem Versuch, als Genossenschaft Arbeitsplätze zu schaffen. Hier lässt sich beispielhaft der Prozess der Ausdifferenzierung zeigen, wie Renate Mayntz ihn beschrieben hat: Spezialisierung, Intensivierung, Abstreifen von Zusatzerwartungen. Neben Gewerkschaften, Genossenschaften, Bildungsvereinen entstanden politische Parteien. Im ersten Anlauf, initiiert durch Lassalle, mit einer extremen Spezialisierung auf das politische Ziel, durch Parteibildung das allgemeine Wahlrecht durchzusetzen und durch Wählermobilisierung eine (sozial-)demokratische Mehrheit zu gewinnen, mit der dann die Gesellschaft grundlegend verändert werden könnte. Ein elaborierter strategischer Entwurf, der auf die Ressourcen Solidarität und Macht durch Zahl setzte, führte 1863 zur Parteigründung (ADAV) – als instrumentell-strategisches Projekt konnte er aber nur die eine Seite von Parteien forcieren. Die Parteigründung von August

³Vgl. Kap. 11.

Bebel ging unmittelbar aus der Lebenswelt von Arbeiterbildungsvereinen hervor und ließ sie langsam in die spezifisch politisch-strategische Dimension hineinwachsen. 1875 führte man beide Parteistränge zusammen: Parteien waren gerade in den frühen Jahren instrumentell-expressive Einheiten. Bildeten sie sich von außen und vor allem, wenn sie aus Sozialen Bewegungen hervorgingen, waren die expressiven Anteile beachtlich.

Die „Parteien im Parlament“, die Parlamentsfraktionen, waren nicht frei von lebensweltlicher Färbung, zeigten aber von Anfang an, dass sie ein machtstrategisches Projekt politischer Einflussnahme waren. Strategische Handlungsmomente wie Mehrheitsbildung oder Einfluss auf die Exekutive waren zentral. Die politische Vermittlungsorganisation der Partei aber stand lange im Spannungsverhältnis zwischen strategischen Kalkülen des zentralen Machtsystems und expressiven Bedürfnissen an der gesellschaftlichen Basis.

Eine zweite Verallgemeinerung bezieht sich auf Handlungsmotive und die unterschiedliche Passung moderner Demokratieformen dafür. Politisches Handeln in der Moderne spielt zwischen den Polen von Macht- und Kulturorientierung. Zur Kulturorientierung gehören Werte, Emotionen, Symbole, expressives Handeln. Das Mischungsverhältnis ist unterschiedlich. Wo die emotional-expressive auf dem Hintergrund einer Werteorientierung an Gewicht gewinnt, treten machtstrategische Gesichtspunkte zurück. Das gilt für die Erfindung des Links/Rechts-Orientierungsschemas besonders stark, aber teilweise auch für die moderne Sozialbewegung und bestimmte Aktionsformen.

Links/Rechts, Soziale Bewegung, Aktionsformen

Das Orientierungsschema Links/Rechts hat eine relativ kurze, machtarme Erfindungs- und Durchsetzungsphase, Hinweis darauf, dass es sich um Soft Power handelte, die erst später durch Parteipolitik in seinem ganzen strategischen Potential entwickelt wurde. Bedürfnisse der Abgrenzung und Gegnerbildung in der parlamentarischen Versammlung hat es schon zu Beginn befriedigt.

Soziale Bewegungen sind der Prototyp von Organisationen, die zwischen strategischen und expressiven Orientierungen pendeln. Die Kategorien Macht- vs. Kulturorientierung wurden für Soziale Bewegungen entwickelt.⁴ Sie sind, als gesellschaftlich initiierte Organisationsformen mit strategischen Interessen, die auch auf Bearbeitung im politischen Institutionensystem angewiesen sind, in ständiger Ambivalenz, ohne Möglichkeit, ganz in strategischen Zielen aufzugehen. Das zeigt sich schon in ihrer Erfindungsgeschichte.

Auch das breite Spektrum von Aktionsformen schließt unterschiedlich an Bedürfnisse an. Eine Demonstration, mit der man etwas demonstrieren will, ein Go-In, eine Mahnwache, die Forderungen Nachdruck verleihen wollen, sind etwas anderes als zum Beispiel verschiedene Formen direkter Aktion, die Zwang ausüben sollen und damit eher

⁴Vgl. Raschke 1988, 2013.

strategischer Klärung bedürfen. Neue Aktionsformen hängen stark mit der Entfaltung Sozialer Bewegungen zusammen, mit ihnen tendieren sie zwischen instrumentellen und expressiven Orientierungen.

Macht wird seit den Tagen von Machiavelli immer mehr als eigenständiges und genuines Steuerungsmittel von Politik gesehen. Sie absorbiert aber nicht alle Motive. Werte, Identitäten, Emotionen behalten ihren Eigenwert. Zwischen diesen Polen spielen auch die Innovationen moderner Demokratie, mit unterschiedlichen Mischungsverhältnissen. Einige Politikformen sind stark in Machtkomplexe eingebunden, andere bedienen mehr expressive Bedürfnisse.

Das hat Folgen für den Strategiefaktor. Machtfragen sind dominant, sie sind stärker kalkulierbar und damit strategischem Handeln eher zugänglich als werthaft-expressive Fragen. Strategisierbare Fragen moderner Politikformen, und das sind vor allem institutionalisierte Machtfragen, zeigen auch bei Innovationsakteuren einen größeren Anteil strategischer Orientierungen und Handlungen.

Man darf „moderne Demokratie“ als strategisches Ziel nicht zum alleinigen Kriterium für strategisches Handeln im Erfindungsprozess machen. Genuin demokratische Ziele, die strategischem Handeln für egalitäres Wahlrecht, Volksabstimmungen, allen zugänglichen Sozialen Bewegungen und Parteien zugrunde lagen, sind die zweite Etappe moderner Demokratieinnovation. Die Weichen für viele demokratische Institutionen aber wurden lange vor der Entstehung moderner Demokratieformen gestellt – sie konnten Demokratie gar nicht zum Ziel haben. Dass das Parlament Teil von Demokratie werden könnte, hat man lange nicht gedacht, geschweige denn als Ziel verfolgt. Parlament, Wahlen, Parlamentarische Regierung, Parlamentarische Opposition haben erhebliche Anteile strategischen Handelns ohne demokratisches Ziel. Sie machten aber den Weg für Demokratie frei.

In der komplexitätssteigernden Moderne wächst der Bedarf an Strategie. Gleichzeitig nehmen die Fähigkeiten strategischen Denkens und Handelns zu, kognitiv, organisatorisch sowie durch die ganzen Rationalisierungs-, Differenzierungs- und Mobilisierungsprozesse, denen moderne Politik unterliegt. Demokratie selbst steigert das Gewicht strategischer Fragen.⁵ So ist es nicht überraschend, wie stark Strategien in den Erfindungsprozess moderner Demokratie eingebaut sind, ohne dass Demokratie immer das Ziel war.

Schluss

Zum Schluss wenige, sicherlich nicht abschließende Aspekte:

- Funktion erklärt nicht unmittelbar die Genese: Eine positive Funktion kann sich einstellen, aber meist nicht aufgrund intendierter Ziele der Handelnden. Allerdings können „Leistungen“ eine Innovation stabilisieren.

⁵Vgl. Raschke/Tils 2013.

- Innovationsakteure stocherten im Nebel, hatten beim Handeln keine geklärten Ziel-Mittel-Beziehungen im Kopf, gingen nicht von Systemen, sondern von Situationen und Konstellationen aus. So konnte man für die Entwicklung von Demokratie „richtig liegen“, ohne es gemeint zu haben.
- Es gibt einen Unterschied zwischen primären und sekundären Innovationen. Moderne Wahl beispielsweise ist eine solche primäre Innovation, an die sich sekundäre Innovationen wie das Wahlsystem angeschlossen haben. Sekundäre Innovation bedeutet, dass die demokratischen Kerninstitutionen schon erfunden sind, aber Anbauten und Kombinationen möglich und nötig sind.

Die Erfindungsgeschichte ist heute nicht mehr so offen, wie es am Anfang die demokratischen Innovationsprozesse waren, aber das kreativ-überraschende Moment bleibt, in begrenztem Rahmen, erhalten.

22.2 Pfade

Die Profile lassen sich im Pfad-Schema etwas ausführlicher rekonstruieren als das thesenhaft im Kap. 7 geschah. Großbritannien und Frankreich sind die großen Kontrastfälle innovativer Demokratie-Pfade, das hat sich bestätigt beim Durchgang durch die Einzelfälle. Bevor das Pfad-Konzept für die Demokratieentwicklung resümiert wird, liegt es nahe, die Pfade beider Länder in sich zu vertiefen.

Gibt es so etwas wie eine *Entwicklungslogik* innerhalb eines einmal eingeschlagenen Weges? Natürlich nicht als vorher bestimmter, determinierter Entwicklungsweg, aber als Konstellation innerhalb eines Entwicklungspfades, in dem Handlungsschritte mindestens nachträglich plausibel und rational nachvollziehbar sind. Und mit Kreuzungen, an denen ein neuer Pfad hätte eingeschlagen werden können.

Mit Norbert Elias kann man bei historischer Analyse die „vorwärtsblickende“ von einer „rückwärtsblickenden“ Perspektive unterscheiden. Vorwärtsblickend eröffnen sich Handlungsmöglichkeiten, die im Kontext unterschiedlicher „Veränderungspotentiale“ und „Veränderungsspielräume“ eingeschätzt werden.

Es musste nicht so kommen, wie es kam. Aber es musste Bedingungen geben, dass es so kommen konnte, wie es kam. Die erste Aussage ist näher bei den historischen Akteuren, bei Ungewissheit, Alternativen, Graden von Wahrscheinlichkeit, unbeabsichtigten Nebenfolgen, paradoxen Effekten, die ihr Handeln begleiten. Wir wissen immer zu wenig über historische Akteure, aber wir können davon ausgehen, dass ihr Handeln bedingt, nicht determiniert war.

Die rückwärtsblickende Perspektive betont Bedingungen, Kontinuitäten, „Notwendigkeiten“ häufig auf Kosten von Möglichkeiten. Man muss sich davor hüten, später vorhandenes Wissen den vormaligen Akteuren umstandslos zuzurechnen. Gleichzeitig

kann auch die ex-post Analyse zu einer Abschätzung von Veränderungspotentialen und -spielräumen kommen, die mit dem von den historischen Akteuren erfahrenen Möglichkeitsräumen in Beziehung gesetzt werden.

Die Pfadanalyse scheint für solche abwägende Interpretation besonders geeignet, weil sie das Feld begrenzt, in dem Handlungsoptionen als plausibel einzuschätzen sind – ein Feld zwischen Selbstevidenz und Beliebigkeit, in dem sich vorwärts- und rückwärtsblickende Analyse treffen können. „Pfad“ ist eine sehr offene Kategorie mit vielen Variationen und Abweichmöglichkeiten. „Pfadlogik“ sagt nur etwas über Vereinbarkeit, vielleicht noch über Plausibilitäten, nichts zu einer etwa zwingenden, unerbittlichen „Logik“.

Der englische Pfad

Pfadprofil

Der englische Pfad war eng mit den demokratierelevanten Innovationen des Landes verbunden. Am Anfang das autonome Parlament, aus dem sich parlamentarische Opposition und Regierung entwickelten. Dazu die Politischen Vereinigungen als Modernisierung der Zivilgesellschaft, ohne deren Druck die starken Eliten noch später Macht an das Volk abgegeben hätten. So entstand Demokratie, ohne je Ziel gewesen zu sein.

Strukturierung vor Egalisierung. Kennzeichnend für den Entwicklungspfad Englands ist die späte Egalisierung einer für Demokratie tragfähigen Struktur. Also: frühe Strukturierung, späte Egalisierung.

Anti-revolutionäre, „evolutionäre“ Grundorientierung. Die anti-revolutionäre Grundorientierung von Staat und Gesellschaft entstand auch durch Revolution. Die frühe Doppel-Revolution – als Scheitern der Gewalt und Gelingen einer (begrenzten) Reform – hat eine Orientierung des allmählichen, schrittweisen Wandels, mit vielem Vor und Zurück, bekräftigt. Frühe Erfahrungen gescheiterter Revolution hatten Entmutigungseffekte für radikale Politik.

Die anti-revolutionäre Grundhaltung der herrschenden Klassen war dezidiert und geschlossen. Die friedliche „Glorious Revolution“ von 1688 war ein anti-revolutionärer Elitenkonsens. Er schloss die Fundamentalopposition der absolutistischen Stuarts, Katholiken und protestantischen Dissenters aus dem politischen System aus. Es gab auch keine revolutionäre Intelligenz. Edmund Burke war anti-revolutionär, Thomas Paine, der einzige revolutionäre Intellektuelle zu seiner Zeit, wirkte vorwiegend im Ausland. Progressiv waren – aus späterer Sicht eher – „linksliberale“ Positionen, aufgefächert in verschiedene Tendenzen der „Radicals“, mit Anläufen zu verschiedenen Zeiten, fernab von Versuchen der Parteibildung als Radicals.

Frühe Vertreter waren die Leute um John Wilkes, eine erste Hochphase lag im letzten Drittel des 18. Jahrhundert, neuen Aufschwung gab es seit den 1830er Jahren bis zum Aufkommen des Sozialismus am Ende des 19. Jahrhunderts. „Radicals“ vertraten unterschiedliche Forderungen weitreichender Veränderungen innerhalb des gegebenen Verfassungsrahmens (z. B. gesicherte politische Grundrechte, Wahlrecht), zum Teil auch mit

dem Ziel der Demokratie. Führer der chartistischen Wahlrechtsbewegung bildeten in den späten 1850er Jahren den radikalen Flügel der neu entstehenden Liberalen Partei.

Dominant für den englischen Pfad war eine Politik von Anschlüssen, Kontinuität, Evolution, nicht von Bruch. Die anti-revolutionäre Tendenz schloss mit Parlamentarischer Opposition und Regierung an der Kerninnovation autonomes Parlament an, sie blieb aber auch in diesen Grenzen stecken. Egalisierung, gar egalisierende Revolution fand anderswo statt.

Elitenorientierung und Volkskontrolle. Die englischen Eliten waren bemerkenswerte Eliten: offen, flexibel, selbstbewusst (gegenüber Volk und Königen), kommunal verankert, konfliktfähig (auch untereinander). Sie haben, ihren eigenen Orientierungen und Interessen folgend, innerhalb einer prinzipiell konsensualen Elite durchgespielt, was auch später, unter Beteiligung des Volkes, eine tragfähige Struktur der Demokratie blieb: das Wechselspiel Parlamentarischer Opposition und Regierung. Der alte Adel bemühte sich um offene Grenzen zu Gentry und Bürgertum, kulturell als Gentlemen, ökonomisch – im Kommerzialisierungsprozess – als Eigentümer.

Volk war in der hierarchischen Gesellschaft kein Akteur auf Augenhöhe. Es musste beobachtet, kontrolliert, gesteuert werden. Ehrerbietung („deference“) wurde erwartet und lange Zeit von vielen gegeben. Volk war Resonanzboden des Zumutbaren. Es musste sich durch Leistung, durch „politische Fitness“⁶, Gruppe für Gruppe, Schritt für Schritt, Akzeptanz in der etablierten Politik über einen sehr langen Zeitraum erst erkämpfen.

Die späte Demokratisierung hat sich Top-down entwickelt. Liberalismus und Funktionalismus statt Demokratie hießen lange Zeit die Wegmarkierungen. Wahlrechtserweiterungen waren funktional-strategisch, nicht auf naturrechtlicher Basis angelegt. Sie meinten nicht Demokratie, führten aber zu ihr.

Die herrschenden Klassen verfolgten eine Dialektik von Schließung und Öffnung. Sicherung von Klassenherrschaft und (langsame) Anpassung an gesellschaftlichen Wandel waren miteinander verbunden.

In Souveränitätsbegriffen bedeutete 1688/89 eine Verbindung von Fürsten- und Parlamentsouveränität, fernab von Volkssouveränität. Die sinngemäße Forderung der Levellers nach „Volkssouveränität“ war der Zeit voraus. Später, als die Franzosen begonnen hatten, sie in die Verfassung zu schreiben, musste England auch deshalb nicht „nachziehen“, weil es keine geschriebene Verfassung hatte. Der Orientierung nach spielte Volkssouveränität in der englischen Elitenherrschaft keine Rolle. Das Volk war zu berücksichtigen, aber es war nicht der Ausgangs- und Angelpunkt von Politik. „Parlamentsouveränität“, der ungewöhnliche, englische Zwischenweg in der machtpragmatischen Form von King-in-Parliament, Unter- und Oberhaus, stand gegen Absolutismus und Volksherrschaft. Parlamentsouveränität bekräftigte auch die politische Dominanz der herrschenden Klassen.

⁶Vgl. Garrard 2002.

Dazu kommt eine ausgeprägte Vorstellung *virtueller* Repräsentation. So formulierte die Bill of Rights von 1689 den Anspruch auf Repräsentation bei rudimentärer Repräsentativität bzw. wirklicher Repräsentation. Neben dem schlichten Vertreten von Klasseninteressen und ohne Teilung institutioneller Macht, steckte darin auch der Glaube, als politische Elite über das notwendige Wissen und die Erfahrung zu verfügen, das Gemeinwohl zu bestimmen.

Zivilgesellschaftlicher Hintergrund. Es gab in England keinen starken Staat, der die gesellschaftliche Entfaltung erstickt hätte. Zivil- und Marktgesellschaft standen einer „Staatsgesellschaft“⁷ entgegen. Charakteristisch im Vergleich zu kontinental-europäischen Staaten war insbesondere die Stärke der Zivilgesellschaft. Erst entstanden demokratieverträgliche Institutionen, dann Bürokratie. In Deutschland war es, folgenreich, umgekehrt.

Die Stärke der englischen Zivilgesellschaft zeigte sich in der Kommunalpolitik. Auch sie war lange durch Adel sowie Bildungs- und Besitzbürgertum bestimmt. Dies war nun keine Basiseinheit des Demokratischen – in Ämter wurde man nicht gewählt, sondern meist durch den König bestellt –, aber durch die Stärke des „Dezentralen“ ein Gegengewicht zu „London“. „Im Gegensatz zu den Entwicklungstendenzen unter dem Absolutismus bewahrte England die lokale Autonomie seiner Städte und Grafschaften so weit, dass sie geradezu als Grundlage für die neu entstehenden repräsentativen Strukturen dienen konnte.“⁸ Es war Selbstverwaltung, wenn auch, wie Carl Joachim Friedrich sagt, „in einem aristokratischen Sinne“.

Freiwillige Vereinigungen waren eine englische Innovation, einige davon mit manifest politischer Zielsetzung. Politische Vereinigungen waren in ihrer Frühzeit, gerade auf der Leitungsebene, von Angehörigen der herrschenden Klassen bestimmt. Staatliche Tolerierungsphasen wechselten ab mit härteren Kontrollzeiten. Die Öffnung zu Sozialen Bewegungen hat das Aktionsrepertoire und die gesellschaftliche Basis der Vereinigungen durch Mobilisierung verbreitert. Sichtbar zum Beispiel an der ersten modernen Sozialbewegung Großbritanniens, beginnend in den 1760er Jahren⁹, die Wilkes-Bewegung, bei der modernere Formen von politischer Vereinigung und Bewegung ineinander griffen. Wilkes, ein Mann des kleinen Landadels, kein Demokrat und kein Stratege, dreimal als MP regulär gewählt, aber vom Unterhaus wegen Minister- bzw. Königskritik nicht zugelassen, verfügte über starke Ausstrahlung in mittlere und untere Klassen. Dabei warf er – über Parlamentsreform hinaus – Fragen von Bürgerrechten auf.

Politische Vereinigungen und Soziale Bewegungen waren gesellschaftliche Automiefaktoren im politischen Prozess. Hier kamen auch mittlere und untere soziale

⁷Vgl. Dyson 1980 a und b. Auch Niedhart 1996.

⁸Friedrich 1953, S. 276.

⁹Tilly/Wood 2009 lassen die moderne Entwicklung Sozialer Bewegungen insgesamt mit Wilkes beginnen. Vgl. dazu Kap. 13.

Klassen zum Zuge. Im Vergleich zum britischen Parlament blieben sie aber nachgeordnete Machtfaktoren. Auch im Demokratisierungsprozess hat sich nicht ihre Handlungslogik durchgesetzt, sondern die der herrschenden Klassen. Das zeigt sich deutlich im demokratischen Großkonflikt des 19. Jahrhunderts, der von der Chartisten-Bewegung ausgelöst wurde.

Soziale Bewegung entstand in Großbritannien früher als in Frankreich und hatte dennoch einen ganz anderen Stellenwert. Sie wurde auf der Insel nie zu einem zentralen Akteur, blieb auch ohne einschneidende und nachhaltige Systemwirkungen. Ein Beispiel: Die Levellers, Frühform einer modernen Sozialbewegung, forderten schon 1648 ein allgemein-egalitäres Männerwahlrecht, die breit aufgestellte Chartisten-Bewegung brach 1848 ihren Versuch egalitärer Wahlrechtserweiterung ergebnislos ab. 1918 dann war das Ziel – für Männer – im Wesentlichen erreicht. Das ist eine Zeitstrecke von zweieinhalb Jahrhunderten, die man auch als Beleg für die Schwäche britischer Sozialbewegung sehen kann. In Frankreich brauchte die Sozialbewegung vom ersten Anlauf 1792 bis zur Festschreibung des Prinzips eines egalitären Männerwahlrechts 1852 ganze 60 Jahre.

Zwar führten die zugespitzten Formen von Intoleranz im revolutionären 17. Jahrhundert – in historischer Dialektik – zu *vergleichsweise* ausgeprägter gesellschaftlicher Toleranz in den folgenden Jahrhunderten. Allerdings auch hier in den Grenzen des sozialen, politischen und – durch die Anglikanische Hochkirche – religiösen Establishments.

Plurales Grundmuster. Regierung, Parlament, Wahlen und Politische Vereinigungen bildeten eine Grundkonstellation, die jede Form von Monismus erschwerte: den absolutistischen Monismus von oben, einen ideologischen Monismus von unten (des *einen* Volkes, der Volksgemeinschaft oder andere Homogenitätsvorstellungen). Was immer sonst in die Politische Kultur Eingang fand, auch dieses plurale Arrangement war prägend. In vielfältigen Erscheinungen wie: Anschlüssen und Öffnungen; Verhandlungen und Diskurs; Wettbewerb mit Konkurrenten; Intellektuellen mit eigenen politischen Erfahrungen und Politiknähe; geringen Anreizen für revolutionäre Ambitionen; gelerntem Pragmatismus in einer ideologiearmen Politischen Kultur; moderatem Elitenpluralismus wie die Whigs und Tories; vielen, Sinn stiftenden, dualistischen Konstruktionen, die anti-monistisch und anti-ideologisch (im Sinne von Gut und Böse) wirkten.

Das plurale Grundmuster hat geholfen, als die Zeit für Demokratie endlich reifte, eine pluralistische Demokratie zu entwickeln. Anders als in Frankreich oder Deutschland ist die englische Entwicklung nicht durch einen ideologischen Anti-Pluralismus blockiert worden (s. Abb. 22.2).

Die folgende Kommentierung soll einzelne Phasen bzw. Faktoren hervorheben.

Startkonstellation

Die Startkonstellation ist im englischen Fall zeitlich ausgedehnt. Sie umfasst die englischen Doppelrevolutionen des 17. Jahrhunderts, die als Ergebnis zwar die Autonomie des Parlaments im monarchischen System befestigten (1688/89), im Kern aber kein neues System hervorbringen.

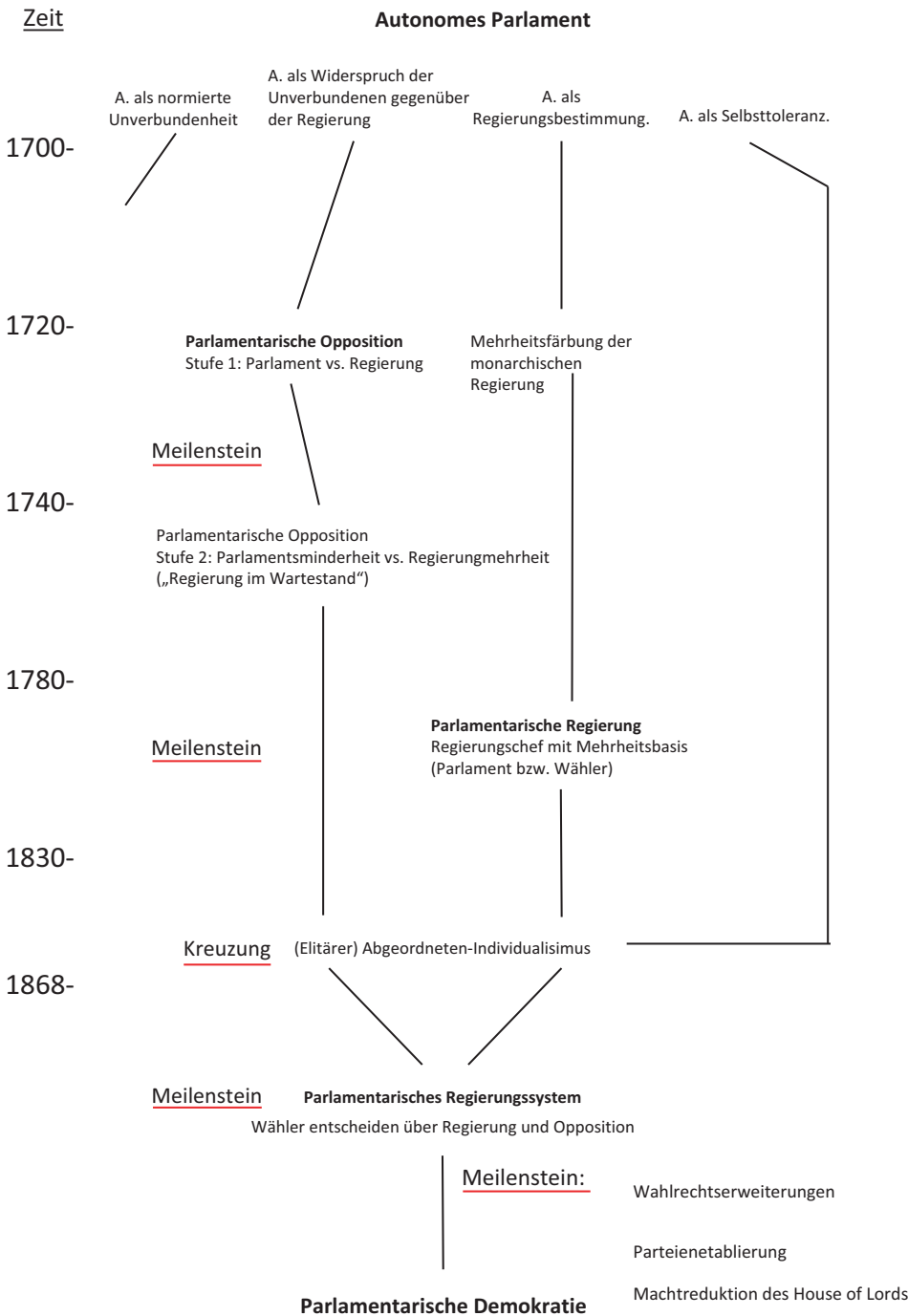


Abb. 22.2 Autonomes Parlament. (Quelle: eigene Darstellung)

Die Startkonstellation für das Parlament lag im 13. Jahrhundert, wo aus monarchischer Prärogative, Repräsentation des Parlaments und wechselseitiger Abhängigkeit (Geld gegen Mitentscheidung) sowie der Wegmarkierung „Parliament“ der spezifisch englische Weg begann. Meilensteine wie die Trennung in Ober- und Unterhaus und das ständeübergreifende House of Commons (Bürger und niederer Adel) im 14. Jahrhundert, der Ausbau des Hauptweges (z. B. durch Institutionalisierung von Steuerbewilligungs- und Gesetzgebungskompetenz, Verfestigung der GO) im 15. und 16. Jahrhundert führten in das 17. Jahrhundert, in dem der Kampf um das autonome Parlament entschieden wurde. Da die spätere Demokratie gerade dies immer wieder zur Voraussetzung hatte, starten wir mit den Jahren der Revolution.

Neben der Parlamentsautonomie und der Erfindung Politischer Vereinigungen im 17. Jahrhundert wirkt aber eine Reihe von Erfahrungen fort, die den institutionellen Pfad langfristig strukturieren. Nach den Revolutionen fahren die Engländer mit der Ausarbeitung der Grundstruktur fort, Egalisierung stand auch danach nicht auf der Tagesordnung.

Struktursuche und Egalitätsabwehr wäre die Überschrift für die revolutionäre Periode. Bei der Struktursuche ging es vor allem um das Pendant zum Parlament, die Regierung, die nach der Hinrichtung des Königs erst neu geschaffen werden musste. Die scheinbare Selbstverständlichkeit einer Regierung war mit der Abschaffung der Monarchie abhandengekommen. Dagegen spielte die andere grundlegende Institution, die Wahl, nach 1649 keine Rolle für Neuregulierungen. Sie war lediglich zum aristo-monarchischen Komplex geöffnet, dabei sollte es bleiben. Niemand wollte darauf zurückkommen, sie zum Einfallstor für „das Volk“ (hier: der mittleren und unteren Klassen) zu machen, wie es die Levellers vorgeschlagen hatten. Ohne Wiedereröffnung der Wahlrechtsdebatte war auch die Egalitätsforderung aus der Politik eliminiert. Ihr Wiederaufleben in Teilen des spezifisch englischen *radicalism* im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts und in Zeiten der Französischen Revolution waren nur eine Stimme im Parallelogramm der Kräfte, sicherlich nicht die stärkste und ausschlaggebende.

Struktursuche

In den aufgewühlten Jahren von Bürgerkrieg bzw. Revolution im 17. Jahrhundert entstanden Optionen, auf die die Akteure vorher nicht gekommen waren. Teils wurden sie durchgespielt und verworfen. Teils wurden sie später wieder aufgegriffen, dann aber aufgrund neuer Verhältnissen, nicht dank revolutionärer Tradition.

Was war der Ertrag für die britische Pfadentwicklung?

Für immer gescheitert:

Absolutismus. (Gottesgnadentum, umfassendste Prärogative des Monarchen, Überflüssigkeit oder Randständigkeit eines Parlaments.)

Versammlungsregime. (Parlament aus sich heraus strukturell regierungsunfähig.)

Republik. (Für immer? Jedenfalls bis heute! Also dreieinhalb Jahrhunderte.)

Gescheitert ist die Regierung ohne Parlament (Absolutismus) und das Parlament ohne Regierung (Versammlungsregime). Eine Expertenversammlung (die ernannten

„religiösen Experten“ des „Parlaments der Heiligen“, 1653) war ein Kuriosum, aber keine alternative Institution. Daraus konnte man lernen, dass Regierung und Parlament, mit jeweiliger, begrenzter Autonomie, komplementäre Institutionen sind. Funktional spezifisch, aufeinander angewiesen.

Ein Versammlungsregime wurde einem Parlament aufgezwungen, dem der König als komplementäre Instanz davongelaufen ist, wie es 1642, seit der Flucht des Königs der Fall war. Die Abgeordneten bildeten einen Ausschuss, aber schnell war festzustellen, dass die Logik des Parlaments eine andere ist als die Logik des Regierens. Die Steuerungsleistungen blieben bescheiden (z. B. Militär, Steuern, Beziehungen zum König). Parlamentarische Binnenorientierung (Mehrheiten, Richtungskämpfe) schwächte externe Legitimation. Partizipation wurde erst erweitert (Putney-Debatten), dann zurückgenommen. Regieren ohne Regierung blieb zugleich hinter den Möglichkeiten von Regierung *und* Parlament zurück.

Monarchie oder Republik schienen auf den ersten Blick unvereinbare Staatsformen. Allerdings: Wenn eines Tages die Monarchie so weit ausgehöhlt ist, dass sie nur noch eine dekorative Funktion hat, ist die Differenz zur Republik minimiert. Im direkten, zeitgenössischen Vergleich aber musste die Republik den Härtesten bestehen, ob sie aus sich heraus eine tragfähige, frühmoderne Form effektiven Regierens mit Beteiligung ermöglicht. Die Republik ist an vielem gescheitert, aber auch an einer Reihe von Fehlverständnissen, die zeigten, wie wenig Struktursicherheit zu der Zeit bestand. Monarchie war, was sie auch sonst noch transportierte, Anspruch und Versprechen effektiver Regierung (in den Grenzen der Zeit, verfügbarer Ressourcen, von Fürstenklugheit).

Vorläufig gescheitert:

- Frühe Parlamentarisierung.
- Frühe Demokratisierung.
- Konstitutionelle Monarchie.

Absolutismus war die größtmögliche Herausforderung, da die Oberklassen mit politischer Beteiligung schon einige Schritte gemacht hatten, im Parlament und in der kommunalen Politik. Die Herausforderung war größer als in Frankreich 150 Jahre später, wo es um *Verteidigung* eines eingespielten absolutistischen Systems ging. Im England des 17. Jahrhunderts aber standen die *Etablierung* des Absolutismus und der *Verlust* erworbener Freiheiten auf der Tagesordnung. Auch das erklärt, warum die Angriffe gegen den englischen König von Anfang an schärfer waren als gegen den französischen König.

Parlamentarisierung der Regierung war die inhaltlich gemäßigtere, aber in der unmittelbaren Konfrontation gegenüber dem König härtere Linie, getragen von immer mehr schrumpfenden Mehrheiten des Parlaments. Sie zielten auf parlamentarische Verantwortlichkeit der monarchischen Regierung. Das Parlament wollte personell mitwirken an der Besetzung von Regierungspositionen, suchte Einfluss auf die Richtlinien der Politik und wollte Kontrolle über das Regierungshandeln gewinnen. Frühformen Parlamentarischer Regierung eben.

Frühe Demokratisierung war die Reaktion außerparlamentarischer, kleinbürgerlicher Kräfte. Sie hätten durch bloße Parlamentarisierung ihren Einfluss nicht vergrößern können. Deshalb gingen ihre Forderungen und Praxisversuche in Richtung Volkssouveränität, allgemeines Männerwahlrecht, volksnahes Parlament, Frühform moderner Sozialbewegung, Militärdemokratisierung. Die Demokratisierungsbewegung der Levellers und anderer wurde schon durch Teile der herrschenden Klassen in Parlament und Armeeführung aufgehalten, sie erreichte den König nicht in unmittelbarer Konfrontation. Das Parlament war der unmittelbare Widersacher von John Lilburne. Er schrieb an das Unterhaus gerichtete Petitionen, Abgeordnete versuchten ihn im Tower mundtot zu machen.

Konstitutionelle Monarchie, die Begrenzung königlicher Macht, für Revolutionäre eine Etappe auf dem Weg zu einer parlamentarischen Monarchie, war mit Karl I. nicht zu vereinbaren und verfassungsartig zu fixieren. Sie entsprach damals am meisten den objektiven Verhältnissen Englands, jedenfalls mehr als Absolutismus oder Demokratie.

Aufgewertet, als Bausteine bestätigt:

- Autonomes Parlament.
- Effektive Regierung.

Autonomie des Parlaments war in den Konflikten zwischen König und Abgeordneten ein seit den 1620er Jahren mitlaufendes Ziel. Nach der Existenzsicherung des Parlaments die zweitwichtigste Forderung, auf der alles andere aufbauen musste.

Wenn der König politische Beteiligung des Parlaments verweigert, muss ein selbstbewusstes Parlament versuchen, direkten Einfluss auf das Regierungshandeln zu bekommen. Die Steigerung von Autonomie reicht dafür nicht aus. Das Parlament muss versuchen, in die Regierungssphäre zu intervenieren: sachlich-politisch, personalpolitisch und zur Sicherung eben auch institutionell. Dazu gab es in den späten 1640er Jahren mehrere Versuche, die alle gescheitert sind. Deshalb hatte die Hinrichtung eines zur Kooperation prinzipiell nicht bereiten Königs eine Logik für sich. Es war nicht von vornherein, sondern eher in den Konsequenzen eine Politik des Abenteuers. Die prekäre Regierungsform eines Versammlungsregimes war nicht gesucht, sie war unvermeidbar geworden.

Cromwell scheint das Dilemma gesehen zu haben. Er wollte das Parlament nicht prinzipiell ausschalten, handelte aber – eigentlich treu dem regierungsorientiert-repräsentativen Pfad – im Sinne einer Priorität effektiven Regierens.

Handlungsfähige Regierung wird als spezifische, schwierig zu organisierende Aufgabe nicht bewusst, wenn man gegen „die Monarchie“ kämpft. Dass sie im modernen Territorialstaat vor allem den Regierungspol organisiert, geht dabei unter. Zu diesem frühen Zeitpunkt der Entwicklung moderner Staatlichkeit hätte der Übergang von einem Pfad der Monarchie zu einem funktionierenden Pfad der Republik bedeutet, dass man sich über Bausteine und Verknüpfungen moderner, später auch demokratischer Institutionen hätte klar sein müssen.

Die Zuordnungs- und Verknüpfungsregeln zwischen Regierung und Parlament haben einige Akteure, wie zum Beispiel Cromwell, umgetrieben. Aber im Ganzen wurden die konstruktiven Zuordnungen nicht klar und verallgemeinerungsfähig. Eine die Kämpfe begleitende, gar anleitende politische Theorie existierte nicht. Bemerkenswert war der intensive Suchprozess nach einer neuen politischen Ordnung, von Cromwell und Teilen der Armee (Putney Debates).

Der wichtigste Akteur der Struktursuche war Cromwell. Er hat sich nicht danach gedrängt, aber nach dem frühen Tod von Pym blieb nur noch Cromwell als politischer Führer. Er hatte als Parlamentarier Verständnis für Erfordernisse des Regierens. Seine Verfassungsvorstellungen schlossen ein Parlament und eine starke Exekutive mit ein. Lange Zeit war für ihn Exekutive gleich monarchische Regierung. Der Gedanke, die Monarchie auch mit einer landesfremden Dynastie fortzusetzen, lag noch nicht in der Luft. Erst das Versagen Karls I. an seiner Integrationsaufgabe führte Cromwell dazu, eine starke Exekutive ohne Monarchen zu denken. Starker Staatsrat und starker Regierungschef (Protektor) waren Mittel dazu.

Revolutionäre Republik heißt zunächst, dass der Staat ohne König auskommen muss. Der Monarch war, neben der personalen Gewalt und der Integration, die er leisten konnte, für das Regieren da: Zielentwicklung, Steuerung, Kontrolle (von oben), Koordination. Alles mit einem wachsenden Niveau von Rationalisierung, Differenzierung, Professionalisierung. Das konnte der König zunehmend weniger alleine leisten. So besorgte er sich Personal für das Regierungsgeschäft, über Kanzler, Räte, Kollegen, Minister, schließlich Regierungschef und Kabinett.¹⁰ Das alles in einem jahrhundertelangen Prozess, in dem Institutionalisierungen erprobt und Regierungslogik eingeübt wurde. Die Eliminierung des Monarchen bedeutete unter diesem Gesichtspunkt, dass der Regierungspol im politischen System neu erfunden werden musste.

Das Einzige, was bei Cromwell anfangs als „gesetzt“ galt, war das Parlament. Dass das Parlament aus sich heraus nicht regierungsfähig ist, wurde von ihm sicherlich vermutet, dann aber zur schlechten Erfahrung. Am wenigsten von den Funktionen und Leistungsmöglichkeiten eines Parlaments haben verstanden: der sich vom Parlament lösende König und die Abgeordneten selbst. Dem Langen Parlament fehlte ein adäquates Verständnis der Parlamentsrolle. Zu Seiten der Regierung: Regierung kann nicht eine Nebenaufgabe des Parlaments sein, sie braucht relative Autonomie. Zu Seiten des Parlaments: Was war es als Vertretung von Wählern ohne Neuwahlen wert? Als Rumpf des Rumpfes war die Legitimität längst verloren. Ohne Partizipation, Legitimität, Effektivität – wozu war dann ein Parlament noch gut?

Cromwell suchte ein Gleichgewicht und das Zusammenwirken von Parlament und Regierung. Das doppelte Versagen von Parlament und König zwang ihn auf andere Wege. Cromwell hat in Synthesen und in Richtung einer Integration des Ganzen gedacht,

¹⁰Dazu vgl. Reinhard 2007.

nicht von einer einzelnen Institution her, weder Parlament, noch König, noch Armee. Er brachte keine eigene Vorstellung mit, war zunächst Traditionalist englischer Politikstrukturen. Er musste, auf Trümmern stehend, eine Ordnung entwerfen. Dabei half keine Idealkonstruktion. Er musste das empirisch beobachtbare Potential institutioneller Faktoren bei seinen verfassungspolitischen Überlegungen mit in Rechnung stellen. Parlament, König, alternative Exekutive, Armee – wie waren ihr Potential für Kooperation und Leistungserbringung einzuschätzen?

Erstaunlich, dass Cromwell – 100 Jahre bevor sie wirklich entstand – nahe an der Idee Parlamentarischer Regierung war. Besetzung durch das Parlament und Verantwortung gegenüber dem Parlament – dies die Zielvorgabe für ein parlamentarisches Regieren unter einem Monarchen. Für solche Ideen fehlte die Unterstützung durch König, Rumpfparlament und radikalisierte Armee. Dass Karl I. in direkten Verhandlungen darauf einging, war, wie sich zeigte, bloße Taktik. Unvereinbar mit seiner Maximierung des monarchischen Prinzips, auf der Grundlage von Gottesgnadentum und uneingeschränkter königlicher Prärogative.

Als ein militärisch und notwendigerweise vieles vom Militär her denkender Führer zeigte Cromwell beachtliches Verständnis für politisch-institutionelle Zusammenhänge und für Traditionen des englischen Pfades. Ob er in schwieriger Zeit (Bürgerkriege, Notstandsregime, Kriege) genügend Geduld und immer eine glückliche Hand mit schwierigen Parlamenten hatte, ist eine schwer zu entscheidende Frage. Es waren Parlamente, die effektives Regieren nicht verstanden, und Regierungen, die zu schwach waren, um aus eigener Kraft erfolgreich zu regieren. Verengung auf das Militärische (Krieg und Militärdiktatur), moralisch-religiöses Sektierertum („puritanische Revolution“), höhere Steuern als zuvor (der Ausgangspunkt für die Konflikte mit Karl I. waren Steuerfragen) – eine überzeugende Alternative zu Karl I. war es für die Engländer nicht.

Anti-Parlamentarier war der langjährige Abgeordnete Cromwell jedenfalls nicht. Trotz parlamentarischem Versagen nach 1649 entstand kein Anti-Parlamentarismus. Das Parlament war, trotz aller Fehler, die auch ihm zuzuschreiben waren, der große Sieger des Jahrhunderts. Trotz Schwächen und Missbrauchs war es in England unersetzbar.

Bei der zweiten Revolution 1688/89 war das Parlament der wichtigste Akteur. Aus ihm entstand der Kompromiss zwischen Tories und Whigs: ein starkes Parlament in einer starken Monarchie, ohne die Stuarts und Re-Katholisierungsversuche. Eine parlamentarische Monarchie, mit einem neuen Herrscherhaus, auf protestantischer Grundlage. Ohne Parlament war künftige Entwicklung nicht mehr denkbar, aber sehr viele Fragen waren noch offen. Wie sah moderne Pluralität aus (parlamentarische Gruppierungen, parlamentarische Opposition, inner- und außerparlamentarische Parteien)? Wie waren die Beziehungen zwischen zeitgemäßer Monarchie, moderner Regierung und Parlament zu gestalten (Integration, Koordination oder was sonst)?

Vom einflussssuchenden Parlament her war man gedanklich nahe dran an Frühformen parlamentarischer Regierung. Institutionalisierte „Parlamentarische Opposition“ war noch nicht gedacht. Dabei war die Revolution voll von Opposition. Hier galt: „*nothing but opposition*“. Opposition war eine Erfahrung vor allem der ersten Revolution, in

den Varianten ganzes Parlament oder parlamentarische Mehrheit oder parlamentarische Minderheit gegen den König. Auch Cromwell kämpfte mit oppositionellem Verhalten der ihm gegenüber stehenden Parlamente. Später bildeten sich Whigs und Tories als (unregelmäßig wechselnde) Mehrheit und Minderheit im Parlament ab. All das diente der Gewöhnung an Pluralität, war aber noch weit entfernt von einer Institutionalisierung der Opposition.

Das war aber nicht alles, was den englischen Pfad kennzeichnete. Die Innovation Politischer Vereinigungen gehört, neben der Parlamentsautonomie, in das Feld der Startkonstellation, auch sie mit Langzeitwirkung. Die Ambivalenz Politischer Vereinigungen zeigt sich darin, dass die kleinbürgerlich-radikaldemokratischen Levellers als Frühform von Vereinigungen gesehen werden können,¹¹ die ersten formellen Vereine zehn Jahre später aber Gründer aus den oberen Sozialrängen hatten. Das gilt auch für die vorwiegend informelle Gruppenbildung der Whigs und Tories, mit Oberklassenakzent und frei von irgendwelchen Neigungen zur Demokratie. Auch die weitere Chronologie politischer Vereinsbildung belegt unterschiedliche sozialstrukturelle und ideelle Anschlussfähigkeit (die Wilkes-Bewegung zum Beispiel wurde von „Gentlemen“ ins Leben gerufen, mobilisierte aber viele aus den (unteren) Mittelklasse-Bereichen). Daher auch das Schwanken der Kontrollinstanzen gegenüber dieser neuartigen Politikform, die einerseits rein instrumentell mit Einflussnahme, andererseits mit Egalitätspotential und dem von den Herrschenden abgelehnten Anspruch verbunden war, selbstbestimmt Politik zu organisieren.

Politische Vereinigungen waren in den zivilgesellschaftlichen, marktwirtschaftlichen, religiösen und rechtlichen Traditionen Englands nicht prinzipiell zu verhindern. In bestimmten Verbindungen, beispielsweise mit dem englischen Radikalismus und in der Form Sozialer Bewegungen, wurden sie von Teilen der Eliten als Bedrohung erlebt. Die Wilkes-Bewegung war die früheste, deutliche Ausprägung kampagnenorientierter Bewegungsorganisation, mit Ausstrahlung. Auf lange Sicht wirkten Vereinigungen als ein relevanter Faktor bei der Demokratisierung hierarchischer Politik und Gesellschaft Englands.

Whigs und Tories waren, aus dem Blickwinkel vergleichender Demokratiegeschichte gesehen, ein früher, einzigartiger Vorlauf für das, was fast 200 Jahre später Parteien wurden. Themen und Trägergruppen wechselten, aber das Wettbewerbsmoment, der Dualismus und die ideelle Grunddifferenz zwischen progressiv und konservativ blieben. So waren Whigs und Tories eine Brücke zwischen frühmodernen und modernen Zeiten, in denen sich Parteien ideologisch-programmatisch und organisatorisch ausdifferenzierten. Die Idee der Partei wurde dadurch nicht beliebter, aber sie hatte mehr Zeit, Akzeptanz zu gewinnen.

¹¹Vgl. Kap. 10.

Egalitätsabwehr

Wahlen und Wahlrecht waren die möglichen Einbruchstellen für mittlere und untere Klassen. Egalisierung des Wahlrechts und Autonomisierung der Wahl, die sie für Konkurrenz geöffnet hätte, waren den Levellers wichtiger als etwa Fragen zur inneren Strukturierung des Parlaments. Das Parlament war eine Institution der Eliten, das Wahlrecht vor allem ein Kampfmittel ausgeschlossener sozialer Klassen. Das allgemeine Männerwahlrecht war eine historisch außerordentlich frühe Egalitätsforderung. Charakteristisch für den englischen Pfad wurden über lange Zeit Blockade und Schließungsstrategien der herrschenden Klassen.

Die demokratische Alternative der Levellers wurde in einer kurzen Phase der Revolution 1647/48 gehört, dann aber vor allem im – entscheidenden – militärischen Rahmen verfolgt. So kennzeichneten die Putney Debates die blockierte Wahl-Revolution von unten: Die Idee eilte den Verhältnissen weit voraus. Zu den Forderungen der Levellers gehörten ein souveränes, autonomes Parlament, hervorgegangen aus kurzfristigen Wahlen (jährlich, mindestens alle zwei Jahre), mit allgemeinem, gleichem Männerwahlrecht, eine gerechte Aufteilung der Wahlkreise nach der Einwohnerzahl – für einen kurzen Augenblick stand England an der Schwelle zur Moderne. Bis es sie überschritt, vergingen dann noch einmal zwei Jahrhunderte. Es war „nur“ antizipierende politische Phantasie. Die Sozial- und Machtverhältnisse erlaubten noch keine parlamentarische Demokratie mit freien Wahlen.

Das Volk, vertreten durch die Levellers und die unteren Ränge der revolutionären Armee, hatte einen kurzen Auftritt. In längerer Perspektive blieb ihm nur eine Zaungast-Rolle. Die Eliten gingen andere Wege. Cromwell und die ihn begleitenden anti-monarchischen Denker, allen voran John Milton und James Harrington, waren keine Demokraten. Sie waren Republikaner, lösten die Republik aus stadtstaatlichen Traditionen und Begrenzungen. James Harrington mit Anschlüssen bei Machiavellis *Discorsi* bzw. der antiken Republiktradition, mit oligarchischer Auslegung und Sicherungsmechanismen, vom Monarchen so weit entfernt wie vom Volk. Wahlen beispielsweise waren als ein mehrstufiger, hoch kontrollierter Volk-Fernhalte-Mechanismus gedacht. Auch den Republikanern war das Volk in die Glieder gefahren!

Ohne Eliten-Dissens bzw. Unterstützung von Teilen der Elite war dies in längerer Perspektive, beginnend 1660, ein Absturz des Volkes in politische Apathie, ritualisierte Wahlkämpfe und koerziven Protest.¹² Erst 100 Jahre später konnte es sich mit einer eigenen, demokratieorientierten Stimme zurückmelden, als es (zusammen mit John Wilkes) moderne Sozialbewegung einübte.¹³

¹²Vgl. Schröder 1995.

¹³Vgl. u. a. Tilly/Wood 2009.

Politische Apathie. Wo auch immer „untergründige Kontinuität“ zwischen der englischen und der Französischen Revolution bestanden haben mag und Protest nicht verschwunden war, bleibt aufs Ganze gesehen politische Apathie charakteristischer als Volksradikalismus.

Koerziver Protest. Ein Druck ausübender Protest war eine Kompensation der Unterklassen für Nicht-Vertretung im Parlament. Eine durch Volkstumulte gemäßigte Adels-herrschaft, wie man das genannt hat. Nach 1689 zunehmend, meist kommunal und von ökonomischen Motiven getragen; selten, wie zum Beispiel die Gordon Riots, politisch und auf die zentrale Ebene ausgreifend.

Ritualisierte Wahlkämpfe. Auch sie waren tumultuös unterfüttert. Solche Tumulte bei Wahlen hatten häufig das Ziel, die Wähler eines Kandidaten vom Wahlakt fernzuhalten. Partizipation durch Krawalle also. Das Zusammenspiel agierender Eliten und reagierender Unterschichten blieb ein nachwirkendes Verhaltensmuster. Die kompensatorische Funktion populärer Wahlkämpfe erhöhte die Volkstümlichkeit einer nach-revolutionären Elitenherrschaft. Es war die symbolische Bedeutung von effektiver Beteiligung ausgeschlossener Klassen – eine sehr spezifische Mischung von Responsivität und Repressivität (nicht zuletzt als repressive Strukturen). Die Angst vor einer Revolution durch Wahlen begann im England des 17. Jahrhunderts und begleitete das Land (und Europa) durch das 18. und 19. Jahrhundert.

Sieg der Parlamentsouveränität und Scheitern der Volkssouveränität bedingen sich wechselseitig. Das Scheitern des Volkes in den 1640er Jahren war die Bedingung für die Kontinuität der Herrschaft von Adel und Monarchie, die sich durch die Revolution hindurch behauptete. Die Erfolge der Revolution wurden auf der Ebene des Parlaments, nicht der von Wahlen realisiert. Man kann zuspitzen: Der erreichte Grad an Parlamentsautonomie war auch deshalb möglich, weil der Adel (Hochadel und Gentry) die Kontrolle über die Wahlen behielten.

Das Menetekel eines Machtverlusts durch Kontrollverlust über die Wahlen stand an der Wand. In der zweiten Unterhauswahl von 1640, zum Langen Parlament, unterlagen zahlreiche königstreue Kandidaten. Die Mehrheit des Parlaments war nicht radikal, aber in ihm saßen auch die Abgeordneten, die der Hinrichtung von Karl I. zustimmten (und dafür selbst später hingerichtet wurden).

Wahlen konnten auch ein Mittel der Monarchie sein, sich auf diesem Wege das Parlament gefügig zu machen. Der berühmte Wahl-Absolutismus von oben war 1660 noch nicht zu Ende. Die Politik langer Wahlpausen der Stuart-Könige fand Fortsetzung mit dem Kavaliers-Parlament von 1661–1678. Es gab eine absolutistische Wahlkreispolitik zur Herstellung „ewiger Mehrheiten“: die Kommission Jakobs II. von 1687. Sie besorgte genaue Informationen in den Wahlkreisen, um die willfähigen Kollaborateure zu nominieren. Die bezahlten Regulatoren gingen in die Wahlkreise und säuberten, säuberten, säuberten, bis sie Wählerschaften zusammenhatten, die die handverlesenen Kandidaten wählten. So wurden 97 Boroughs reguliert, manche mehrmals. Nach diesen Vorgaben ist nie eine *general election* abgehalten worden, sie wäre aber für den König ausgegangen. Man konnte also versuchen, den Absolutismus mithilfe eines gefügigen Parlaments voran zu bringen.

Wahlrechtsreform, gar eine Wahlrechtsausweitung, war nicht einmal ein Thema nach der Glorreichen Revolution: Es siegte der Adel, nicht die (untere) Mittelklasse. „Schließung“ war die Gegenstrategie des königlich-adligen Komplexes, um eine wie auch immer geartete Demokratisierung über den Wahlmechanismus zu verhindern. Schließung verlagerte die Entscheidung über den Abgeordneten aus der Wählerschaft bzw. weiteren Öffentlichkeit in die kleinen informellen Zirkel der Vorauswahl, die dann den definitiven Vorschlag unterbreiteten. Für Schließung gab es ein breites Instrumentarium rechtlicher, finanzieller, sozialer und politischer Mittel.

Bis hier war es der gewollte Widerspruch zwischen einem autonomen Parlament und der komplementären Klassenwahl. Die Wahl sicherte die politische Autonomie der herrschenden Klassen.

Resümee und Vorausblick

Innovation wurde im 18. Jahrhundert auf die Ebene des Parlaments konzentriert (Parlamentarische Opposition und Parlamentarische Regierung). Auf dem Feld von Wahlen fiel England nach anfänglichem Vorpreschen vorsätzlich zurück. Die Egalitätsabwehr zeigt eine durchgehende Linie von der englischen Revolution Mitte des 17. bis weit in das 19. Jahrhundert. Der Formelkompromiss der „freien Wahlen“ von 1689 trug nicht, und von Wahlen für alle war nie die Rede.

In mehr als 150 Jahren kein einziger Schritt zur Demokratisierung des Wahlrechts. Im Gegenteil. Erweiterung wurde, bald 200 Jahre nach den Levellers, de-thematisiert. Durch Regelungen wie die siebenjährige Legislaturperiode und herrschende Praktiken wurden Wahlen noch zunehmend abgeschottet gegenüber ausgeschlossenen Wählern und öffentlicher Meinung.

Bei der Ausschließung neuer Gruppen, welche die wenigen Prozent Wahlberechtigte während der extrem gedehnten demokratischen Karenzzeit zwischen 1689 und 1832 überschritten hätten, waren sich die herrschenden Klassen, die Whigs und Tories, einig. Der Hochadel kontrollierte in erheblichem Umfang Unterhausmandate. Als Wahlkreispatrone bestimmte er den Wahlausgang in vielen Boroughs und verhalf der Regierung so kontinuierlich zur Mehrheit. In der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts erhielt das Unterhaus zunehmend den Charakter eines erblichen Repräsentationsorgans. Mitte des 18. Jahrhunderts hatten von deutlich mehr als der Hälfte der Abgeordneten schon die Väter im Unterhaus gesessen.

Die Kernbestimmung des englischen Wahlrechts stammte von 1429 – sie hielt, bis zu ihrer ersten Modifikation, 400 Jahre. Nicht zuletzt durch das Bevölkerungswachstum führten die alten Regelungen zu immer mehr Ungleichheit.

Von der politischen Theorie des Landes gab es noch im 19. Jahrhundert nicht viel Unterstützung für ein allgemeines, gleiches Wahlrecht. Thomas Paines „The Right of Man“ diente noch der Arbeiterbewegung „als Bibel“ (Edward P. Thompson), aber der Autor war schon lange tot. Zwar gab es neben dem Manchester- auch einen Sozialliberalismus, aber in der Wahlrechtsfrage war auch dieser keine eindeutige, hörbare Stimme. Bentham's radikale Wende zu einem politischen Reformprogramm, das an die

Levellers erinnerte, lief am Rande mit. John Stuart Mill, der sogar im Parlament saß, trat zwar für ein Frauenwahlrecht ein, im Übrigen hielt er aber an Besitz (Steuern) und Bildung fest. Dabei forcierte er den Bildungsfaktor (z. B. Mehrstimmenrecht aufgrund von Bildungsqualifikation) in der (irrigen) Annahme, nur ein „gebildeter“ Wähler sei politisch urteilsfähig. Fernab von naturrechtlichen Begründungen war auch von hier der Weg zu einem egalitären Wahlrecht noch weit.

Gabelungen, Meilensteine, Wegmarkierungen

Auch Anschlüsse eröffneten noch ein breites Spektrum von Handlungsmöglichkeiten. Wenn man die englische Innovationsgeschichte mit der Sicherung eines autonomen Parlaments nach 1689 beginnt, zeigen sich gleich anschließend mehrere Wege, die man mit einem autonomen Parlament einschlagen konnte.

Die definitive Entscheidung für einen parlamentarischen Politiktyp 1689 gab Raum, Parlamentarische Regierung und Parlamentarische Opposition zu entwickeln, „in Ruhe“ und unter Berücksichtigung jeweils charakteristischer Anforderungen. Erfahrungsorientierung, geringe Theorieüberformung der Politik und Stärke einer „evolutionären“ Anschlussorientierung haben diese Entwicklung gefördert.

Zwei *Gabelungen* des Pfades, ausgehend von der gefestigten Autonomie des Parlaments seit 1689, sind betreten worden, erwiesen sich aber als Sackgassen. Das waren die Inkompatibilität und die strikt individualisierte Abgeordnetenfreiheit.

Inkompatibilität. Der Act of Settlement 1701 verbot es, Kronamt und Mandat gleichzeitig einzunehmen. Wenn man diese Norm der Inkompatibilität realisiert hätte, wäre die Entwicklung zum Parlamentarischen Regierungssystem verbaut gewesen!¹⁴ Man hat das 1705 korrigiert und damit diese Barriere für den englischen Pfad beseitigt. Man vermied so – immerhin – ein Beamtenparlament, machte aber den Weg frei für Parlamentarische Regierung.

Strikt individualisierte Abgeordnetenfreiheit. Die Auffassung von Parlamentsautonomie als Feld von nichts als der individuellen Freiheit des einzelnen Abgeordneten, ist mitgelaufen, hat aber erst nach 1832 für eine kurze Phase das parlamentarische System geprägt, mit dem Potential einer Kreuzung. Solche hochindividualisierte Abgeordnetenrolle konnte sich mit losen, fluktuierenden Verbindungen vertragen, zum Beispiel der informellen Zurechnung zu einer Country Party, zu den Tories oder Whigs oder was sonst noch als Ad-hoc-Gruppierung mit geringer Verbindlichkeit unterwegs war. In den 1830er Jahren entstand bei solchem Grundverständnis ein elitärer Abgeordneten-Individualismus, der aber mit den kollektiven Erfordernissen einer industrialisierten Massengesellschaft definitiv unvereinbar war.¹⁵

¹⁴Smith/Moore 1996, S. 106. – Allerdings gab es die Bestätigung durch By-Election, wenn man ein Kronamt annahm. Bis 1926!

¹⁵Vgl. u. a. Kap. 19.

Die Anschlüsse, die sich durchgesetzt haben, richteten sich auf die Ausbildung Parlamentarischer Opposition und Parlamentarischer Regierung. Wie in den Fallstudien gezeigt, waren dies sehr allmählich zu sich selbst findende Innovationen. Es ist nicht leicht zu sagen (und in der Wissenschaft strittig), wann sie sich definitiv durchgesetzt haben. Die Denkfigur des „Meilensteins“ bleibt anwendbar, nur historisch-empirisch nicht auf den Punkt lokalisierbar. Aus solchen Meilensteinen ergeben sich wiederum Anschlusshandlungen. Wie die Zeit nach 1832 zeigt, nicht zwingend, nach einem mehrjährigen Experiment, aber dann doch mit einer gewissen Handlungslogik hinführend zum modernen Wahlrecht, zum Parlamentarischen Regierungssystem und zum Parteienstaat – Meilensteine des britischen Pfades seit den 1860er Jahren. Die Meilensteine des Parlamentarismus lagen weit vor denen der Demokratie.

Wegmarkierungen, die semantische Verständigung über Innovationen, waren in England schwach ausgebildet und korrespondierten mit der Schwäche, Innovationen auf den Begriff zu bringen. Das galt nicht für die Institution des Parlaments, wohl aber für „Parlamentarische Opposition“, „Parlamentarische Regierung“, nicht zuletzt auch für „Parlamentarisches Regierungssystem“ und „Parlamentarische Demokratie“. Mangels grundlegender Systemalternativen und dank des evolutionären und pragmatischen Grundzugs entstanden aus dieser Begriffsschwäche keine nachteiligen Folgen.

Kreuzungen

Kreuzungen sind besonders interessant, weil sich an ihnen die Stärke der Umweltfaktoren sowie Bewusstsein und Handlungsmöglichkeiten der Akteure ablesen lassen. Gerade bei institutioneller Innovation, um die es hier vorzugsweise geht, ist die Prägenkraft zurückliegender, tragfähiger Institutionsbildungen erkennbar.

Zwei fundamentale Kreuzungen waren schon in die Startkonstellation eingebaut: *verspäteter Absolutismus* der Stuarts im 17. Jahrhundert, *verfrühte Demokratisierung* der Levellers Mitte des 17. Jahrhunderts. Über Anspruch und Scheitern eines nachholenden Absolutismus der Stuarts im Zeichen des KAS-Syndroms wurde schon an verschiedenen Stellen gesprochen.¹⁶ Ebenso über den frühen Demokratisierungsimpuls der Levellers und anderer Gruppen einer demokratischen Avantgarde um die Mitte des 17. Jahrhunderts. Sie waren weniger wegen der Macht als wegen ihrer Ideen interessant. Sie bildeten nicht die totale Alternative zu einem lange Zeit erfolgreichen Modell. Parlament und Wahlen beispielsweise blieben auch für sie zentrale Bezugspunkte. Aber sie konnten den Weg ausschildern, auf den sie ihr Land umleiten wollten: Volkssouveränität, volksnahe Wahlen mit starker Kontrollmacht gegenüber Abgeordneten, identitär interpretierte Repräsentation (mit freiem Mandat, wenn man dem hypothetischen Volkswillen folgt!), Soziale Bewegung als Antreiber des Parlaments und Vollstrecker des wahren Volkswillens, ein starkes Parlament mit einer gewissen Gleichgültigkeit gegenüber

¹⁶Vgl. u. a. Kap. 9.

der Regierungsfrage. Ähnlichkeiten mit den radikalisierten Massen in der Französischen Revolution 150 Jahre später zeigen sich nicht nur in Vorstellungen und Forderungen, sondern auch in der sozialen Trägerschaft – wie später in Paris: Handwerker, Kleinproduzenten, Händler, der alte kleine Mittelstand. Von hier die egalisierende Logik mittlerer Soziallagen.

In beiden Fällen, beim verspäteten Absolutismus und der verfrühten Demokratie, dominierten Logiken, die sich auf den Kontext bezogen. Beim Demokratisierungsansatz der Levellers war es eine revolutionäre Logik mit einer gefühlten Stunde null. Eine anti-absolutistische Logik, die Gesellschaft und Politik antagonistisch wahrnahm. Eine anti-pluralistische Logik, die zu sehr an die Wahrheit des eigenen Weges glaubte (glauben musste, um auch nur ein wenig voranzukommen?), als dass sie ihren Monismus durch Toleranz hätte aufweichen wollen. Eine Logik des Volkes, die ihm partizipatorisch so viel Einfluss wie möglich verschaffen sollte.

Nur aus einer starken Akteurs- und Kontextlogik können sich ideelle Alternativen aufbauen. Wenn die Macht, sie durchzusetzen, schwach bleibt, bildet sich darin lediglich eine gedankliche Alternative ab, historisch nicht mehr als eine Episode. In England setzten sich Kräfte der Pfadabhängigkeit durch. Wobei sich die Stärke des englischen Entwicklungsweges auch darin zeigte, dass die radikaldemokratische Alternative der Levellers die parlamentarische Prämisse nicht negierte.

Nach Abweisung des monarchischen Absolutismus auf der einen, radikaler, kleinbürgerlicher Demokratie auf der anderen Seite, blieben das autonome Parlament und eine kooperationswillige, monarchische Regierung. Wie geschildert, wurden in dieser Experimentierphase untaugliche Teillösungen wie Versammlungsparlamentarismus oder republikanische Diktatur für immer als Alternativen ausgeschieden.

Vor Kreuzungen mit einer derartigen Verdichtung eindeutiger, weit auseinandergehender Optionen stand England nach 1689 nicht mehr. Es gab zwei Konstellationen mit *rückwärtsgewandtem* Kreuzungspotential, aus denen sich Kreuzungen mit Entscheidungscharakter hätten entwickeln können. Das waren das erste Jahrzehnt unter Georg III. sowie die Jahrzehnte nach 1832. Beide Male existierte ein politisches Machtvakuum, das Akteure mit starken Ego-Interessen unter Negierung des erreichten Entwicklungsstandes auf den Plan rief. Bei Georg III. gab es Tendenzen zu einem königszentrierten System des persönlichen Regiments, nach 1832 zu einem abgeordneten-zentrierten System des extremen Individualismus.

Es bedurfte zur Überwindung solcher Situationen der Reaktivierung vor allem von zwei Elementen, die dem englischen Pfad schon früher Halt und Richtung gegeben hatten: starke Regierungschefs und die Strukturierung durch politische Gruppierungen, die Regierung, Parlament, Wählerschaft, öffentliche Meinung mit einem inneren Band verbinden konnten. Pitt d. Jüngere konnte zuerst an diese Walpole'sche Tradition anknüpfen, mit der Abstützung auf ein Tory-Regiment. In den 1860er Jahren setzten sich dann starke Regierungschefs durch, die gleichzeitig als Parteiführer auf eine solide inner- und außerparlamentarische Basis gestützt waren. Was sich bei diesen Kreuzungspotentialen zeigte, waren keine realen Möglichkeiten (was man, zugegebenermaßen,

später sicherer wissen konnte als viele Zeitgenossen), sondern inkonsequente Versatzstücke älterer Lösungsversuche in einem Machtvakuum, wo es jeder auf seine Art noch einmal versuchte. Demokratische Optionen, um daran zu erinnern, waren bei diesen potentiellen Kreuzungen nicht im Spiel.

Es gab zwei *zukunftsorientierte* Kreuzungspotentiale, Radikalismus und Wahlrechtskämpfe (dabei vor allem der Großkonflikt mit der Chartisten-Bewegung):

Radikalismus. Politischer Radikalismus war, in Wellen seit den 1760er Jahren, Ausdruck von zukunftsorientierten Kreuzungspotentialen. Zu Reform und begrenzten Veränderungen, nicht zur Systemalternative entwickelt, eher von politischen Randgruppen, Aktivisten und Intellektuellen getragen, stießen die Radikalen auf Abwehrmaßnahmen, zum Teil auch Gegenmobilisierung, sie veränderten das Diskursklima, fanden teilweise Unterstützung durch minoritäre Abgeordnete, ihre tatsächliche Wirkung auf Reformen aber lag nahe Null.

Eine durch den Radikalismus geforderte, an sich mögliche, fortschreitende Modernisierung wurde durch das Establishment aufgehalten und gebremst. Die englischen Eliten wollten politisch vor allem eines vermeiden: die Wiederkehr einer Revolution, wie sie sie im eigenen Land Mitte des 17. Jahrhunderts erlebt hatten. Von da an gehörte die anti-revolutionäre Grundorientierung zum Pfadprofil. Innenpolitisch war diese Position stabil befestigt, durch Parlament, Wahlrecht, den aristo-bourgeois kontrollierten Pluralismus zunächst der Whigs, die in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts Oligarchisierung und Schließung in dem 1689 geschaffenen System vorantrieben, dann der Tories auf dem Weg zu einem modernen Konservatismus.

Der britische Radikalismus im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts war, beginnend mit der Wilkes-Bewegung, keine einheitliche Strömung, politische Kraft oder gar Partei. Er hatte viele Schattierungen.¹⁷ „Radicals“ konnten nicht mit „Demokraten“ gleichgesetzt werden. Es gab ein zu Demokratie tendierendes Segment, aber auch Tendenzen, die man aus späterer Perspektive als links-liberal bezeichnen würde. Schon im Zuschreibungsbegriff „Radikalismus“ lag eine Übertreibung, die bereits mit geringfügigen Abweichungen vom Establishment begann.

Radikalismus war eingebettet in den Entwicklungspfad: Parlamentsfixiert, reformorientiert, moderat mit Forderung von Teilkorrekturen, pragmatisch-ideologiearm, auf Politische Vereinigungen und die Mobilisierung von Öffentlichkeit (durch Petitionen, Resolutionen, Kampagnen, Medien) vertrauend. Es gab demokratische Tendenzen, aber schon eine Forderung wie die eines allgemeinen, gleichen (Männer-)Wahlrechts war nicht allgemein. John Cartwright, mit seinen Forderungen einjähriger Legislaturen und – große Ausnahme – egalitären Wahlrechts samt geheimer Wahl, der das komplette

¹⁷Der erste politische Gebrauch von „radikal“ wurde dem Oppositionsführer Charles James Fox zugeschrieben, der 1797 eine „*radical reform*“ des Wahlrechts mit Einführung eines allgemeinen Männerwahlrechts forderte. Obwohl es zu breiten Ausfäherungen kam, war der Beginn also an die Reform von Parlament bzw. Wahlrecht geknüpft.

Reformprogramm des späteren Chartismus antizipierte, oder Oliver Wywill waren politische Reformer aus den oberen Klassen, ideenpolitisch dem Radikalismus ihrer Zeit weit voraus und auf dem Weg zu Parlamentarischer Demokratie. Auch gab es einzelne, wirklich radikale Forderungen wie die Rotation von Abgeordneten, „*electoral pledges*“ (als quasi imperatives Mandat) oder die Delegierten-Wahl einer Art von Gegen-Parlament. Radikalismus insgesamt aber war diffuser und heterogener, getragen von „freiheitlichem Geist“, anknüpfend an ältere Traditionen eines Whiggism bis hin zu Widerstandsrhetorik. Die realen Gefahren, die vom Radikalismus für die Herrschenden ausgingen, waren geringer als die vorgestellten Gefährdungen. Die Resonanz des Radikalismus wuchs auf dem Hintergrund von Krisen (sozial-ökonomisch oder Kriege gegen Amerika und Frankreich) und erreichte auch Teile des Parlaments, aufs Ganze gesehen war es aber nur eine kritische Begleitmelodie des britischen Pfades.

Von außen gab es im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts zwei revolutionäre Großereignisse, deren Übergreifen auf die britische Innenpolitik – aus Sicht der herrschenden Klassen – zu verhindern war: die amerikanische und die Französische Revolution.

Dabei haben König und parlamentarische Eliten wider Willen durch eigenes Verhalten die Entstehung der *amerikanischen Revolution* entschieden gefördert. Dazu beigetragen haben eine Serie ökonomischer, militärischer, mentaler, politischer Fehleinschätzungen, die Arroganz monarchischer und parlamentarischer Macht sowie die Verleugnung der in eigenen Kämpfen errungenen Legitimationsprinzipien, wie zum Beispiel „*no taxation without representation*“ oder die enge Verbindung von Freiheit und Eigentum. Im Ergebnis haben die amerikanischen Revolutionäre auf Errungenschaften des englischen Pfades aufgebaut (z. B. Parlament, Parlamentswahl, Vereinigungsfreiheit und andere politische Freiheiten, verantwortliche Regierung – wenn auch in etwas anderer Bauweise), ihnen aber einen kräftigen und beschleunigenden Drive in Richtung moderner Demokratie gegeben. Durch die amerikanische Unabhängigkeitserklärung und die Abkopplung von Großbritannien war den britischen Eliten die Chance zur Externalisierung der Revolution gegeben. Sie vermochten in ihrem Land breite Loyalität gegenüber den „Abtrünnigen“ zu mobilisieren.

Das war auch die Strategie der politischen Eliten gegenüber der *Französischen Revolution*. Intern waren die Radicals zwar in der Regel „nur“ entschiedene, gewaltfreie Reformer, aber in unterschiedlichen Graden mindestens Sympathisanten der externen Revolutionen. Das erschöpfte sich häufig in Grußadressen oder rhetorisch weit ausholenden Resolutionen. Sicherlich aber hätten sich die Radikalen eine von außen geförderte Beschleunigung des britischen Reformtempos gewünscht. Tatsächlich ist das Misstrauen der britischen Eliten gegenüber zu raschem Reformtempo verstärkt worden, repräsentativ ablesbar an Burkes anti-revolutionärem, konservativen Text „Betrachtungen über die Französische Revolution“. Durch die Französische Revolution kamen zusätzliche Gründe einer bremsenden Modernisierung hinzu.

Der politische Radikalismus während und nach der Revolutionszeit hatte an Breite und Tiefe gewonnen, aber er verließ zu keinem Zeitpunkt den britischen Entwicklungspfad. Sein Kernprojekt blieb „*parliamentary reform*“, faktisch vor allem eine

Wahlrechtsreform. Parlamentsfixierung zeigte sich auch in der beliebten „Kampf-form“ von Petitionen. Der Glaube an die Wirkung öffentlicher Debatte war sichtbar in der stärkeren Einbeziehung von Massenmedien und der Forcierung von Kampagnenpolitik. Der Radikalismus wurde getragen von einer Vielzahl Politischer Vereinigungen, noch pluralistischer als zuvor, auch intellektuell pluralistischer über Paine hinaus, ohne Sehnsucht nach der *einen* Organisation oder Suche nach kohärenter Führung. Dem pluralistischen Grundzug entsprachen auch die Verbindungen zu oppositionellen Parlamentskräften und vor allem die erstmals breite, dem Radikalismus überlegene loyal-konservative Gegenmobilisierung bis hin zur großen Zahl militärisch Freiwilliger. Ein Element von Elitenprägung galt auch für größere Teile der Sprecherebene, hier allerdings auf der Suche nach breiterer, „populärer“ Unterstützung bei den mittleren Klassen und mit thematischer Erweiterung zu Fragen sozialer Ungerechtigkeit. Häufig ging es um alte Werte, die Verteidigung „alter englischer Freiheiten“ (die historisch gesehen auf unsicherem Boden standen), nicht die Erringung von Menschenrechten. Der Revolutionsbezug blieb, in whiggistischer Interpretation, 1688/89, nicht 1649 mit der Abschaffung von Monarchie und Oberhaus. Wichtig: Die Revolution hatte schon stattgefunden, jetzt, in der nach- und antirevolutionären Gesellschaft ging es um Reformen – rund um Errungenschaften der „friedlichen Revolution“.

Die Schwäche des Radikalismus zeigte sich auch in einigen Wirkung verhindernden Nicht-Passungen. So war er vor 1790 in London stark, danach hatte er seine Schwerpunkte in der Provinz – zu keiner Zeit gab es ein strategisches Zentrum für das ganze Land. Oder: Nach 1789 griffen die englischen Rezepte nicht in der französischen Konstellation, nach 1792 die Ideen der radikalisierten Französischen Revolution nicht in Großbritannien.

Wahlrechtskämpfe. Die Entscheidungen über Wahlrechtsausweitungen im 19. Jahrhundert fanden an zukunftsorientierten Kreuzungspotentialen statt: politische Egalisierungsschritte oder Status quo. Es gelang im ganzen 19. Jahrhundert keine durchgreifende Wahlrechtsreform. Obwohl „nur“ sie noch zur Demokratie gefehlt hat. Die herrschende Klasse diktierte die Bedingungen für zeitlich extrem gestreckte, hochgradig gradualistische, „Fitness-Tests“ abverlangende Erweiterungen des Wahlrechts. Sie folgten einer Logik funktional-strategischer Weiterentwicklung des eingeschlagenen Pfades, wenn auch gegen Widerstände. Eine frühe Modernisierung des Parlaments ging einher mit einer späten Modernisierung der Wahl. Die Öffnung der Wahl aber ist für Demokratisierung das entscheidende Moment. Jürgen Kohl hat die zwei Extreme kontrastiert: das englische „Modell langsamer, schrittweiser Wahlrechtserweiterung ohne Umkehrungen, aber mit langen Perioden formeller Anerkennung von Ungleichheiten, und (das) französische Modell früher und plötzlicher Einführung universeller und gleicher Staatsbürgerrechte, aber mit häufigen Umkehrungen und mit Tendenzen zur plebiszitären Ausbeutung der Unterstützung durch die Massen.“¹⁸

¹⁸Vgl. Kohl 1982, S. 487, mit Verweis auf Stein Rokkan.

Schon der *Mini-Reform von 1832* gingen heftigste Konflikte innerhalb des politischen Establishments voraus. Auch gab es den ersten Anlauf einer Wahlrechtsbewegung, an denen Arbeiter beteiligt waren. Aus dem Gewürge herausgekommen sind geringfügige Erweiterungen für Angehörige der Mittelklassen, Bestätigung des Ausschlusses von Arbeitern und kleinen Leuten, sogar eine Verschärfung von Vermögensqualifikationen für Kandidaturen, um Bewerbungen aus den unteren Klassen in jedem Fall auszuschließen. Von der Wahlkreiseinteilung abgesehen, die Botschaft: Es soll sich möglichst nichts ändern. Das Schreckgespenst im Hintergrund: Es könnte zu Demokratie führen.

In diesem Kontext bildete sich die *Chartisten-Bewegung*. Getragen von Arbeitern und Kleinbürgern, machte sie Wahlrechtsreform zu ihrem Hauptziel und zum Hebel der Veränderung des ganzen politischen Systems. Angelehnt an die historische Grundrechtscharta von 1215, formulierte sie 1839 eine „Charta des Volkes“, mit der das Wahlrecht umfassend reformiert werden sollte: allgemeines Männerwahlrecht, geheimes Wahlrecht, einjährige Legislaturen, Entfall der Vermögensvoraussetzungen für Abgeordnete, gleiche Wahlkreise im ganzen Land, Diäten für Parlamentsmitglieder. Für das Parlament, das ja schon Autonomie, Parlamentarische Regierung und Opposition hervorgebracht hatte, waren nur zwei Korrekturen vorgesehen (jährliche Neuwahlen und Diäten), die eine dichte Volkskontrolle und die faktische Wählbarkeit von Arbeitern im Blick hatten.

Diese begrenzte politische, im Kern ja Wahlrechtsreform stieß auf so entschiedene Abwehr des politischen Establishments, als ginge es noch einmal um Revolution. Das Parlament weigerte sich, diese Forderungen als Petition anzunehmen oder im Parlament zu diskutieren. „Nicht-Befassung“ – kann man noch klarer sagen, was man von Demokratie hält? Teil der repressiven Reaktion war Gewalt von oben, eine frühe, britische Variante von „Gegen Demokraten helfen nur Soldaten.“

Die Bewegung war in sich heterogen, politisch und sozial. So fand das Frauenwahlrecht bei der Formulierung der Charta keine Mehrheit. Im Mainstream war es eine reformorientierte Bewegung, nicht zuletzt die Blockade des Establishments hatte am Rande auch revolutionäre Überlegungen hervorgerufen, die aber oft rhetorisch zu verstehen waren und sich auf Gewalt im Rahmen der durchweg begrenzten politischen Zielsetzung bezogen. Führungs- und Strategieschwächen waren unverkennbar, ein strategisches Zentrum und eine einheitliche Strategie fehlten. Die Chartisten-Bewegung scheiterte und löste sich 1848 definitiv auf. In den späteren Wahlrechtsreformen des 19. Jahrhundert (1867, 1884) spielte Arbeitereinfluss keine entscheidende Rolle.

Es braucht einen zweiten Blick, warum das aus heutiger Sicht so begrenzte Thema für die damaligen Akteure von so großer Bedeutung sein konnte. Warum forderte die Arbeiterbewegung „nur“ Wahlrechtsreform, warum fiel die Repression der Herrschenden so hart aus? Wahlen waren ein Gegenstand übertriebener Hoffnungen und Ängste. Hoffnungen unterer Klassen, über Wahlrecht und Parlament die Gesellschaft grundlegender verändern zu können. Bei den etablierten Klassen die Angst, dass eine Herrschaft von Armen und Ungebildeten auf ihre Kosten ginge. Hoffnungs- und angstbesetzte Wahlen waren ein allgemeiner Hintergrund für das Wahlrechtsthema im 19. Jahrhundert. In Großbritannien kam hinzu das anhaltende Selbstbewusstsein und

Überlegenheitsgefühl der herrschenden Klassen, die eine Revolution besiegt hatten und das Land dominierten.¹⁹ Für die Bewegung spielte ein englisches Bewegungsparadox mit hinein, die Ungleichzeitigkeit von Zielen und Mitteln: Große Ziele bei kleiner Mobilisierung (17. Jahrhundert), begrenzte Ziele bei großer Mobilisierung (19. Jahrhundert). Im 17. Jh. ging es um die großen Ziele der Abschaffung von Monarchie und Oberhaus, bei schwach strukturierten Frühformen von Vereinigung und Sozialbewegung. Im 18. und 19. Jahrhundert um kleinere Ziele (begrenzte Staatsreform) und größere Mittel, etwa bei Mobilisierung und Aktionsformen.

Aus späterer Sicht eigenartig ist auch, dass die Parteiform für die britische Arbeiterbewegung zu der Zeit keine Rolle spielte. Schließlich waren Parteien als Idee (Burke) und als Frühform (Tories, Whigs) in Großbritannien vorbereitet. Offenkundig waren das Projekte der etablierten Politik, von denen die unteren sozialen Klassen ausgeschlossen waren. Tatsächlich waren Tories und Whigs eine Form von „Parteien ohne Volk“. Bis zu „Parteien mit Volk“ dauerte es dann noch einmal 100 Jahre. Zu einer solchen Parteiform musste die politische Klasse erst durch die widerwillig ermöglichten Wahlrechtsausweitungen genötigt werden.

Ferdinand Lassalle hatte in seiner Pariser Zeit die britische Chartisten-Bewegung mit verfolgt. Er drehte in den 1860er Jahren mit triftiger Begründung die Sache um: Erst Partei, dann allgemeines Wahlrecht. Es war wohl ein Moment mentaler Subordination, mit den Spezifika des britischen Pfades erklärbar, dass die große chartistische Arbeiterbewegung auf diesen einfachen Gedanken nicht kam. Arbeiter suchten politischen Einfluss über Gewerkschaften, das Arbeiterbewusstsein war lange trade-unionistisch geprägt. Die Schwäche der Sozialen Bewegung hatte auch mit der Stärke der „Parlamentarisierung“²⁰ im britischen System zu tun. Die Dominanz des parlamentarischen Komplexes hatte sich auch gegenüber dem Vereinigung/Bewegungs-Ansatz voll durchgesetzt.

Erst die *Wahlrechtsreformen seit 1867* brachten Großbritannien – in den nächsten 50 Jahren! – auf den Weg der Demokratie. Die Strukturen waren bereit, aber die politischen Eliten, die Tories und die Whigs, die Konservativen und die Liberalen, wollten immer noch keine Demokratie. Die Konservativen wollten in den 1830er Jahren noch nicht einmal ein bisschen mehr Gerechtigkeit bei der Wahl. Beide hatten Angst vor dem Egalisierungsprojekt, ohne das es keine Demokratie geben kann. Das Einfallstor war das Wahlrecht. Hatte man hier Türen geöffnet, veränderte sich das ganze System. Wahlen selbst mussten sich dann „öffnen“, im Parlament war man nicht mehr „unter sich“. Aber auch die nicht gewollte, neue Organisationform Partei zeichnete sich am Horizont ab. Inklusives Wahlrecht erfordert Organisation. Formelle politische Organisation kann im 19. Jahrhundert auf der Wirkungsebene Wahl nicht exklusiv sein, offene Mitgliedschaft

¹⁹Im 18. Jahrhundert gab es eine beispiellose Machtkonzentration – die mehr als 1000 Angehörigen des Hochadels wurden von 84 Familien gestellt. Sie besetzten alle hohen, einträglichen Ämter.

²⁰Zu Konzept und empirischer Analyse seit Mitte des 18. Jahrhunderts vgl. Tilly 1997.

war nicht zu verhindern. Inklusive Parteien, so war zu „befürchten“, wirken demokratisierend auf Wahl, Parlament, Fraktion zurück.

Der ganze Politikmodus, vom Adel geprägt, vom Bürgertum adaptiert, drohte sich zu ändern. Man hatte nicht nur Egalisierung blockiert, man hatte damit Formalisierung, Organisierung, Inklusion, Partizipation aufgehalten. Allein schon das Informelle war ein Herrschaftsmittel der traditionellen Eliten: keine verbindliche Verfassung, keine formelle Organisation, keine Statuten, dafür die lose Zusammenkunft, bei der nicht jeder Zutritt hatte, der Handschlag, das „Ehrenwort“. Im Wahl/Parteien-Komplex lag politisches Egalisierungspotential. Ein Jahrhundert lang haben die politischen Eliten hier Widerstand geleistet. Sie haben nur sehr allmählich, schrittweise, abgestuft nach Liberalen und Konservativen, nachgegeben. Um es noch einmal zu betonen: Demokratie war nicht ihr Ziel. Demokratie war das Ergebnis.

Egalisierung war kein genuines Motiv der herrschenden Klassen. Bevölkerungswachstum, Industrialisierung, Urbanisierung, immanente Ausweitungsdynamik auch schon nach kleineren Konzessionen, Parteien als Strukturierungshilfen für die entstehende Massengesellschaft, Parteienkonkurrenz und Vorteilskalküle als Triebkraft für kleine Ausweitungsschritte – alles verweist auf funktionale, nicht auf normative Egalisierung. Ein radikaler Unterhausabgeordneter stellte einen Antrag auf „*annual parliament*“ zur Abstimmung, jedes Jahr, 13 Mal hintereinander – abgeschmettert. Als 1852 der Whig-Premier Russell die Nachteile der großen Städte abmildern (und den Liberalen neue Wählerschichten erschließen) wollte, verband er das mit der Forderung, in den Städten die indirekte Wahl einzuführen!

In den 1860er Jahren baute sich eine neue Massenbewegung für Wahlrechtsreform auf. Um ihr Wind aus den Segeln zu nehmen und den Liberalen bei der Gewinnung neuer Wählerschichten zuvor zu kommen, brachten die regierenden Konservativen mit Parteiführer Disraeli ein Wahlrechtsgesetz ein, das zwar die Wählerschaft von 1.36 auf 2.48 Mill. vergrößerte, gleichzeitig aber nicht die Zahl der städtischen, sondern die der ländlichen Wahlkreise erhöhte, die ja schon weit überrepräsentiert waren. Um mit der Reform bei den Eliten nicht falsch verstanden zu werden, versicherte Disraeli, „sie bezwecke nicht die Demokratie, England lebe nicht unter einer Demokratie und werde es hoffentlich auch nie tun.“²¹ Bei der Unterhauswahl 1868 verloren die Konservativen drastisch gegenüber den Liberalen. Premier Disraeli trat daraufhin zurück. Diese Anerkennung des Wählervotums war kein Durchbruch zur Demokratie, sondern, nach Vorläufen (z. B. 1783/84), der definite Schlussbaustein eines institutionellen Elitenspiels, das der Krone und dem Parlament das Wählervotum (auf der Grundlage eines Klassenwahlrechts) hinzufügte. Es entschied darüber, wer im Unterhaus Mehrheit und Minderheit, Regierung und Opposition wurde.²²

²¹Fenske 2001, S. 245.

²²Fenske 2001, S. 246. Dort der Hinweis auf das vorhergehende Recht des Parlaments zur freien Auswahl des Regierungschefs seit 1841.

Man muss die Reformgeschichte des britischen Wahlrechts, die schrittweise seit den 1870er Jahren erfolgte, hier nicht zu Ende erzählen. Adel und (Groß-)Bürger verteidigten, Monarchie-gestützt, ihre – demokratierelevanten! – Innovationen gegen das Volk, so lange die Verhältnisse es erlaubten. Noch 1895 gehörten fast zwei Drittel der Unterhausabgeordneten zum Adel und mit ihm eng verbundenen Kreisen. Auch als das demokratierelevante Set vollständig war, entwickelte sich Großbritannien nur langsam weg von der Klassenstruktur eines „oligarchischen Adelsstaats“²³.

Startkonstellation und die englandspezifische Innovationsgeschichte stützten die verzögerte Demokratieentwicklung. Es musste nicht so kommen, aber es konnte so kommen. Die USA, Frankreich, sogar Deutschland waren weiter mit der Demokratisierung des Wahlrechts! Der Königsweg zur Demokratie war auch in Großbritannien nicht zu finden.

Resümee englischer Pfad

Nach der an Alternativen reichen Startkonstellation also ein kreuzungsarmer Entwicklungspfad, wenn man nur *real mögliche* Pfadwechsel als Kreuzungen gelten lässt. An Kreuzungen ausgeschlagene Alternativen machen es für Akteure schwierig und aufwendig, zu einem späteren Zeitpunkt auf sie zurück zu kommen. So kann es sein, dass ein Entwicklungspfad zwar gradliniger und stabiler ist, durch sozialen Wandel aber nahe gelegte Veränderungen – vor allem solche, die früher aus damals guten Gründen ausgeschlagen wurden – verpasst oder doch erheblich verzögert werden. So war das allgemeine, gleiche Männerwahlrecht schon 1648 in den politischen Diskurs als Idee und Forderung eingeführt, aber erst 1918 weitgehend realisiert. Das „Tagebuch einer Schnecke“ hatte keine Seiten übrig für ein solches Entwicklungstempo.

Die grundlegenden britischen Innovationen waren autonomes Parlament und freiwillige Vereinigungen. Das Parlament blieb der Mittelpunkt für Anslusserfindungen und – über Wahl und Wahlrecht – für Forderungen demokratischer Öffnung und Anbindung. Aber auch Politische Vereinigungen waren für die Besonderheit des britischen Pfades charakteristisch.

Die Entwicklung lässt sich im späten 18. und im 19. Jahrhundert auch aus einer dialektischen Beziehung von Parlamentarisierung und Assoziierung analysieren. Einerseits „Parlamentarisierung“, versteht man darunter zunehmende Bedeutung für die und Öffnung zu der Gesellschaft, andererseits „Assoziierung“, als Verbreiterung gesellschaftlich-politischer Selbstorganisation und Weiterentwicklung ihrer Aktionsformen.

Die herrschenden Klassen von Adel und Bürgertum, die das Parlament fest in der Hand hatten, entwickelten sich zum zentralen Adressaten von Volksaktivitäten und „öffneten“ sich insoweit, sie griffen aber vielfach auch zu harter Repression, wenn die alten Gespenster sozialer und politischer Revolution auftauchen. Ihre Angst vor dem Volk blieb.

²³Fenske 2001, S. 247.

Auf der Seite freiwilliger Politischer Vereinigungen kam es, trotz des Ausbaus und Machtgewinns durch Soziale Bewegungen und neue Aktionsformen, zu Anpassung, Begrenzung der Forderungen, „Reformismus“ auch bei teilweise revolutionärer Rhetorik. Hier mag eine Angst vor Revolution nachgewirkt haben. Angst vor Repression spielte eine Rolle, durch Maßnahmen des Staatsapparats bestärkt.

Vereinigungen zeigen auch ein ambivalentes Potential. Sie fördern die Integration und die Legitimation des Systems, weil sie an der Stelle „Freiheit“ fördern. Sie ermöglichen Kontrolle durch die königlichen, ministeriellen, parlamentarischen Gewalten, gerade auch hinsichtlich der darauf aufbauenden Bewegungsmomente. Sie dienen als Ventil für mittlere Klassen und tragen zur Segmentierung spontaner Gewaltaktivitäten unterer Klassen bei (z. B. Riots). Zwischen Freiheit, Kontrolle, Repression lässt sich ein Bogen spannen, den man als frühe Form „repressiver Toleranz“ verstehen kann.

Trotz der frühen Innovationen eines autonomen Parlaments und freiwilliger Vereinigungen kam es in England nicht zu früher Demokratie! Sie reichen mit ihrem immanenten Demokratisierungspotential dafür nicht aus. Die institutionelle Dynamik, die es auch hier gibt, wird überlagert und kann gebrochen werden durch Interesse und Strategie der herrschenden Klassen. So wird die Fähigkeit, Vereinigung zu bilden, aus Sicht der Herrschenden zu einem Fitnessindikator, an dem *sie* entscheiden, ob man für neue soziale Gruppen das Wahlrecht erweitert.²⁴

Es ist plausibel, dass der aristo-monarchische Komplex, bei entsprechender Steuerung, die Ressourcen sowohl zur tragfähigen Strukturierung wie zur Egalitätsabwehr zur Verfügung hat. Anfangs die Kontrolle der Exekutive, Patronage zur Stabilisierung parlamentarischer Unterstützung und die Bindungen des Adels an das Königshaus. Später, wenn sich die Abwehrfront zu Wahlen und Wahlrecht verschiebt, monarchische Mittel zur administrativen Beeinflussung der Wahlstrukturen. Die Zusammenarbeit von Adel und Monarchie kann nachhaltig strukturieren und die politische Egalisierung lange verhindern. Zerbricht dagegen der aristo-monarchische Komplex, wie in Frankreich 1789, fällt die Strukturierungsleistung aus, Gesellschaft wird gespalten, sie entwickelt sich antagonistisch und diskontinuierlich. Das Land bleibt lange sowohl bei Strukturierung wie bei Egalisierung auf unsicherem Terrain.

Vielleicht können die längeren Phasen von *Reformträgheit* auch mit langer „Pfad-treue“, einem Stolz auf „bestandene Prüfungen“ an Kreuzungspunkten, einem gut informierten Ausbau institutioneller und legitimatorischer Abwehrstellungen sowie Ego-Kalkülen erklärt werden. Die späte Egalisierung folgt auch einer inneren Dynamik des Pfades.

Ein Land, dessen führendes und repräsentatives Lexikon Encyclopedia Britannica noch 1911 definieren konnte, „*moderate democracy*“ sei durch niedrige Eigentumsqualifikationen charakterisiert, „*extreme democracy*“ dagegen durch die Ausweitung der Bürgerrechte auf alle erwachsenen Personen, mit oder ohne Unterscheidung des

²⁴Vgl. Garrard 2002.

Geschlechts²⁵, hatte Probleme mit der Demokratie. Ein solches Land mag einiges an Bausteinen moderner, freiheitlicher Demokratie geschaffen haben, es hat aber den letzten, notwendigen Schritt zur politischen Gleichheit der Staatsbürger so lange wie möglich hinausgezögert und auch dann nur begrenzt akzeptiert.²⁶

Modernisierung, das zeigt das britische Beispiel besonders deutlich, war keine „Evolution“ im Sinne unaufhaltsamer, zielgerichteter, konsistenter, synchroner Entwicklung. Sie war das Ergebnis strategischer Konflikte und Kämpfe, die aufgrund einer Eigenlogik von Konfigurationen und Institutionen in Kernbereichen zu ähnlichen Ergebnissen, in vielerlei Hinsicht (nicht zuletzt politisch-kulturell und in Bezug auf den Zeitfaktor) aber im Ländervergleich auch zu sehr unterschiedlichen Entwicklungsmustern führte.

Alles in allem: Die Struktursuche des 18. Jahrhunderts kam vor allem mit den Egalitätsdurchbrüchen des Wahlrechts im 19. und 20. Jahrhundert sowie der Parteibildung zu ihrer Demokratiefundierung: Parlamentarische Demokratie.

Der französische Pfad

Auch hier die Frage: Was wirkt über längere Zeit fort? Vor allem: Was davon lässt sich auf die landesspezifischen Innovationen „zurückführen“, das heißt, mit ihnen in einen inneren Zusammenhang bringen?

Pfadprofil

Auch der französische Pfad lässt sich übergreifend mit fünf Thesen charakterisieren:

- a. *Egalisierung vor Strukturierung.* Die Innovationen beziehen sich auf ein Egalisierungsprojekt: Soziale Bewegung, Links gegen Rechts, egalitäres Wahlrecht, Volksabstimmung. Aber Egalität ist nicht hinreichend zur Strukturierung moderner Demokratie.
- b. *Antagonismus: Bewegung gegen Staat.* Die unmittelbare Konfrontation zwischen Sozialer Bewegung und Staat schafft einen Antagonismus, aus dem sich nur schwer Demokratie konstruieren lässt. Polarisierung betraf die Frage, wo anzuschließen sei: beim revolutionären Volk oder bei der monarchischen Regierung. Die Institution des Parlaments war zerrissen zwischen der Anlehnung an einen schwachen König, der die Revolution zurückdrehen wollte, und einem revolutionären Versammlungsparlamentarismus, der zu demokratischer Regierung unfähig war. Eine kooperativ-integrative Beziehung zwischen Parlament und Regierung kam nicht zustande, für diese Grundvoraussetzung Parlamentarischer Regierung fehlte es weitgehend an funktionalem Verständnis.

²⁵Vgl. Artikel Democracy in der Encyclopedia Britannica von 1911.

²⁶Im Demokratie-Index von Roser 2018 hatte Großbritannien 1837 einen Wert von 3. Den Sprung machte es im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert (1880: 7, 1901: 8, 1922: 10).

Die lange im 19. Jahrhundert verbreitete Rede von „*parti de l'ordre*“ im Gegensatz zu einer „*parti de mouvement*“ zeigt das Nachwirken des antagonistischen Denkmusters (wobei Partei noch als Geistesströmung verstanden werden muss). Die französische Schwäche moderner intermediärer Strukturen (Partei, Fraktion) ist damit eng verbunden.

- c. *Diskontinuität*. Fünf Republiken, zwei Kaiserreiche, drei Monarchien in gut 200 Jahren sind eine beachtliche Rate des Systemwechsels. Der Wechsel von Revolution und Reaktion, die Wiederholung von Revolutionen, Revolutionsmythos auch in nicht-revolutionären Zeiten, Kreuzung oder Revision – disruptive Muster für ein drei viertel Jahrhundert. Positiv anschließende, aufbauende Muster: für lange Zeit Fehlanzeige.

- d. *Legitimitätskonflikte*. Notwendig damit verbunden sind massive Legitimitätskonflikte. Ich nenne:

Leitfunktion: *Regierung oder Volk?* Soll man von oben oder von unten denken? Direkte Volksherrschaft und Versammlungsregime stehen gegen Direktorialregime, Monarchie, plebiszitäre Ein-Mann-Diktatur.

Schwäche parlamentarischer Demokratie. Das gestörte Verhältnis zwischen Parlament und Regierung kann nicht zu Parlamentarischer Regierung bzw. Parlamentarischem Regierungssystem führen. Dauerzustand von Regierungswechseln, Fehlen stabiler parlamentarischer Unterstützung, Fehlen legitimer Parlamentarischer Opposition sind die dazu passenden Symptome.

Schwäche pluraler Demokratie. Politische Pluralität bleibt lange ein Fremdkörper im französischen System (Links vs. Rechts als Ausscheidungskampf; Legitimitätsprobleme von Parteien, Parlamentsfraktionen, Parlamentarischer Opposition).

- e. *Ideologisierung von Politik*. In Frankreich wurde das Konstrukt moderner politischer Ideologie erfunden und die Politische Kultur – genährt durch eine praxisferne, intensive Aufklärungsperiode – bot reichlich Gelegenheit, damit zu experimentieren. These und Anti-These, der dialektische Denkstil, den Johan Galtung als für Frankreich charakteristisch identifiziert hat, gehört ebenso dazu wie die Schwäche von Synthese. Wahrheitsmythos, Einstimmigkeitslogik, Feinderklärungen sind Begleiterscheinungen solcher Ideologisierung von Politik (s. Abb. 22.3).

Auch hier schließt die Kommentierung an.

Startkonstellation: Bewegungsrevolution vs. Absolutismus

Was bedeutete es, dass die Elementarform politischer Intervention, die Soziale Bewegung, die erste, sehr frühe und grundlegende Innovation der Französischen Revolution war? Sie stand antagonistisch gegen den ständischen Absolutismus. Staat und Soziale Bewegung prägen das französische Pfadmuster, in dem eine tragfähige Strukturierung vor Egalisierung misslang.

„Revolutionsbewegung gegen ständischen Absolutismus“ wäre eine Kurzformel für die Startkonstellation. Es war aber nicht ein Strukturgegensatz, der einen großen Knall auslöste, es waren Akteure, die für und gegen eine überlebte Struktur standen. Die

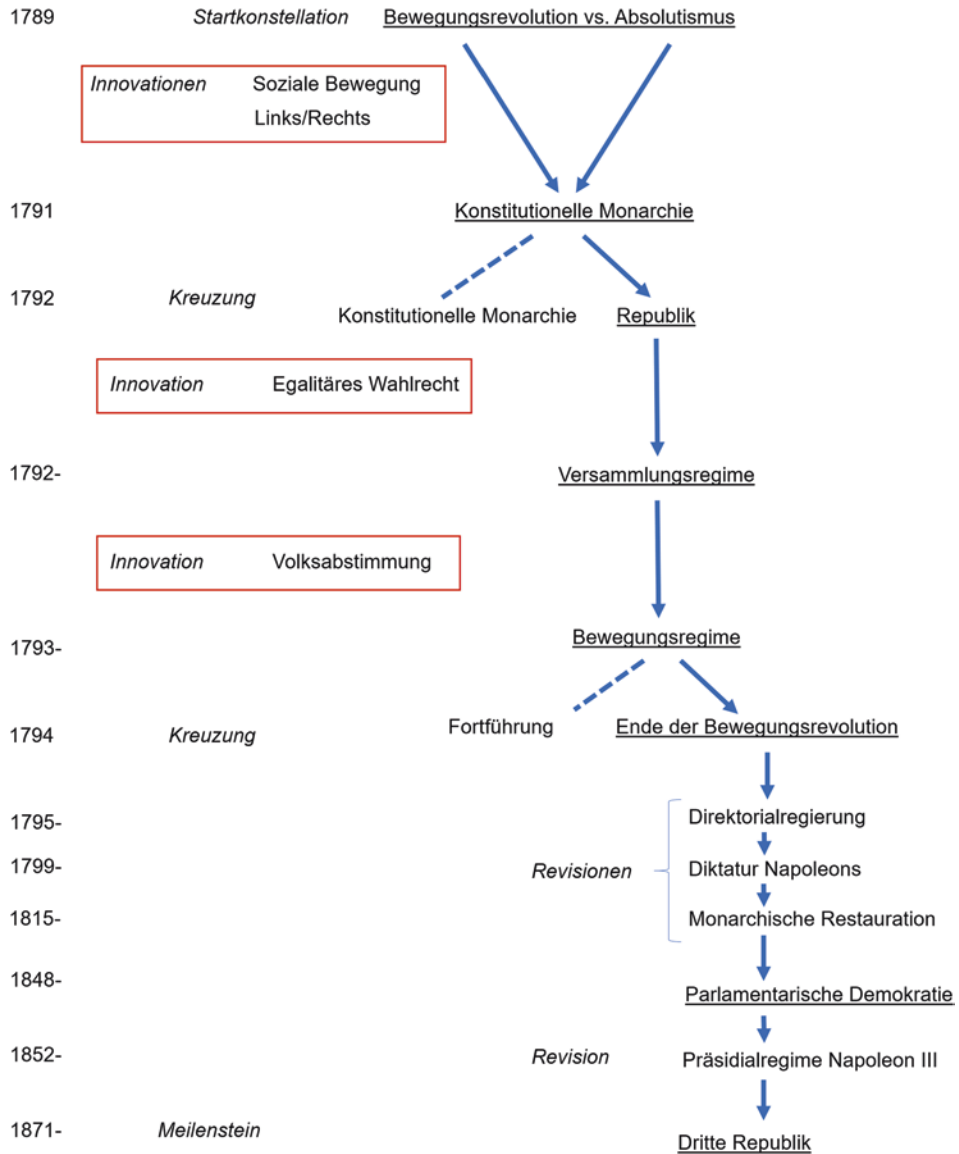


Abb. 22.3 Französischer Pfad. (Quelle: eigene Darstellung)

Vorrechte des Adels und des Klerus im ständisch-absolutistischen System waren die Zielscheiben, nicht der König als Person. Anfangs riefen die Revolutionäre „Es lebe der König“, gut drei Jahre später führten sie ihn zum Schafott. Der König selbst hatte durch seine Handlungen Vertrauen zerstört, das anfangs bestand. Allerdings hätte er sich zu einem intelligenten Akteur der Veränderung entwickeln müssen, wozu er nicht in der Lage war.

Die Startkonstellation wurde auch geprägt durch politischen Erfahrungsmangel. Das Ancien Régime war in seiner Anlage partizipationsfeindlich. Gerade auf der zentral-staatlichen Ebene war das System auf den autokratisch regierenden, die drei Gewalten vereinigenden Monarchen zugeschnitten. Die Generalstände waren seit 174 Jahren nicht mehr einberufen worden – kein Raum, parlamentarische Erfahrungen zu sammeln. Die Entwicklung Politischer Vereinigungen war durch das staatliche Kontrollregime verhindert. Die Zentralisierung der Kommunalverwaltung hat auch die Chancen kommunal-politischer Partizipationserfahrungen blockiert. Institutionalisierte, legitime politische Partizipation: praktisch null. Auf einem Nebengleis agierten „Parlament“ genannte Gerichte, sie waren – mit ihren käuflichen und vererbaren Ämtern – in der Hand von Adligen, die nicht ausschließlich, aber überwiegend eigene Interessen verfolgten.

Es brauchte Gewalt und Unterdrückung, um ein solches System – vor allem in der langen Regierungszeit Ludwig XIV. – aufzubauen. Die Bauweise des einheitlich absolutistischen Staates beruhte auf Homogenität statt Vielfalt und auf Zentralisierung statt Autonomie. Vielfalt und dezentrale Autonomie wurden, wo immer möglich, bekämpft und ausgeschaltet: bei Religion (z. B. Jansenismus, Protestantismus), bei den „Großen“ im Lande, bei Kommunalverwaltung und Gerichten. Angesichts der Zentralisation und Konzentration politischer Macht beim Monarchen wäre politische Partizipation ein Fehler des Systems – nicht immer vermeidbar, aber immer zu bekämpfen. Dabei kam es zu zahlreichen Unruhen, Widerstandshandlungen, Rebellionen, Aufständen von Protestanten, Adel, Bauern. Der Krieg führende Absolutismus war auf die innere Durchsetzung von Steuer- und Militärstaat angewiesen – dabei entstanden durch Steuerabgaben und Militärdienst gerade bei den besonders betroffenen unteren Schichten (Bauern) lang anhaltende Konfliktfelder. Es konnte von „*The contentious French*“ gesprochen werden²⁷, einer Geschichte von lokal bzw. regional begrenzten Widerstandshandlungen und Aufständen, mit einem Schwerpunkt in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts.

Zur Starkonstellation gehört auch ein ideologischer Überhang der gesellschaftlichen Akteure. Aufklärung war kein geschlossenes System, sondern eine Denkorientierung, verbunden mit den Werten Emanzipation, Autonomie, Rechtsgleichheit. Sie konnte zur Bildung eines rasonierenden Publikums (z. B. in Lesegesellschaften) und „öffentlicher Meinung“ beitragen, hat aber keine Gesellschafts- oder Politikordnung hervorgebracht. Sie hatte Einfluss auf säkularisierte Werte sowie Menschen- und Bürgerrechte, politische Institutionen sind nicht unmittelbar daraus entstanden. Die Aufklärung kannte weder einen modernen Demokratiebegriff noch hatte sie ein tragfähiges Konzept von Demokratie – die den zeitgenössischen Realitäten fernen Theoriekonstruktionen von Rousseau bestätigen eine solche Einschätzung.

Angesichts des Fehlens produktiver Anschlüsse, des Erfahrungsdefizits und starker Theorieorientierung waren die offenen, tastenden Politikformen einer Suchbewegung situativ passend. Variationen direkter Aktion gehörten dazu.

²⁷Vgl. Tilly 1986.

Die Chancen zur Kooperation wurden von der Krone nach 1789 verspielt. Sie pendelte zwischen erzwungener, halbherziger Kooperation mit Hinterabsichten und Konfrontation ohne Konsequenz. Ein vertrauensvolles, konstruktives, kooperatives Verhältnis zwischen Staat und Bewegung entstand zu keiner Zeit.

Das Machtvakuum im alten System brachte Chancen für einen neuen Kollektivakteur. Die in wenigen Monaten zerbröselnde Macht eines zwar krisenhaften, aber scheinbar unerschütterlichen Regimes wurde von den revolutionären Akteuren genutzt – bis hin zur Tötung des Königs. Der König selbst hatte als strategischer, Linien ziehender Akteur versagt.

Die Innovationen, Soziale Bewegung und Links/Rechts, passten zur Konstellation. Dabei war nicht die Innovation Sozialer Bewegung per se prägend. Folgen und Probleme für den französischen Entwicklungspfad ergaben sich aus den unmittelbaren Wechselbeziehungen zwischen der ersten modernen Großbewegung und dem alten absolutistischen Staat.

Aus dieser Konstellation entstand eine Bewegung als Gesamtbewegung des Volkes. Mit Folgen für hohe Legitimität, allmähliche Ziel- und Interessendefinition, große innere Dynamik der Bewegung, aber auch Problemen der Überforderung und Selbstbegrenzung.

Unter diesen Bedingungen kam viel auf die Entwicklung des Staates an. Sollte er an einem zeitgemäßen Umbau scheitern, käme es zu einer frühen Form von Staatsversagen, vor allem bei der Regierungsaufgabe, gleichzeitig zu einer Überforderung der Sozialen Bewegung, die nicht zum Regieren geschaffen ist.

Ein Staat, der Reform und Modernisierung verfehlt, und eine Bewegung, die zwischen Allmacht und Ohnmacht schwankt, sind nicht die Voraussetzungen zur Schaffung eines intermediären Systems, das die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft reguliert.

Polarisierung, Konfrontation, Radikalisierung, Gewaltmobilisierung sind als Folgen und Begleiterscheinungen eines solchen unbalancierten Verhältnisses zwischen Staat und Bewegung zu erwarten.

Als die Radikalisierung der Revolution begann, im Sommer 1792, waren die wesentlichen, fortdauernden politischen Innovationen schon gemacht: Soziale Bewegung, Links/Rechts, gleiches Männerwahlrecht (Volksabstimmung kursierte als Idee, sie wurde 1793 in der Verfassung kodifiziert). Die danach stattfindenden Innovationen Versammlungsregime und Bewegungsregime waren keine tragfähigen Konstruktionen.

Innovation: Soziale Bewegung. Die französische Revolutionsbewegung, Mutter aller modernen Bewegungen, war eine „96-Prozent-Bewegung“, eine *Gesamt-Bewegung*, in der, lose koordiniert, unterschiedliche Teile der Gesellschaft gegen die alten Eliten in die Offensive gingen. Sie sprengte die Ständeversammlung und konstituierte sich als Versammlung des gesamten Volkes, als Nationalversammlung. Die Breite der Bewegung, angesichts ihrer ursprünglich innenpolitischen Orientierung, war ungewöhnlich und sie war folgenreich. Themen, Ziele, Interessen mussten fortlaufend neu definiert werden, was ohne interne Machtkonflikte, Identitäts- und Gegnerverschiebungen nicht möglich war. Das breite „Anti“ war nicht tragfähig für gemeinsame konstruktive Politik.

Kontroverse Entscheidungen in Grundsatzfragen trugen zur internen Differenzierung der Bewegung bei, u. a. bei Wahlrecht, Nationalisierung von Kirchengütern, Verfassungseid von Priestern, Hinrichtung des Königs.

Bis 1792 war es eine Bewegung nicht nur vom Typ der großen, sondern auch der *losen Bewegung*. Sie hatte viele Sprecher, aufs Ganze gesehen wenige aktive, stark vernetzte Kader sowie sehr viele Anhänger und Gelegenheitsaktive mit identifikatorischer Mitgliedschaft. Rahmenziele, lose Bindungen, symbolisch-kommunikative Integration – diese Merkmale trugen in der ersten, gemäßigten Phase der Revolution. Die Bewegung blieb nach 1792, aber sie ging in einen anderen Bewegungstyp über.

Das zweite charakteristische Merkmal war die *unmittelbare Konfrontation* der Bewegung mit dem Staat. Volksbewegung gegen ständischen Staatsabsolutismus. Noch in den 1830er Jahren hieß es: *parti de l'ordre* vs. *parti de mouvement*.

Als Denkmuster der unmittelbaren Konfrontation stand eine monistische Volkssouveränität gegen die monistische Fürstensouveränität des Absolutismus.²⁸ Der Fürstensouveränität, die man beseitigte, stellte man antithetisch die Volkssouveränität gegenüber. Das absolutistische Credo vergangener Zeiten wurde abgelöst vom Glauben an eine absolute Volkssouveränität. Dabei entstand eine Art von Gegen-Idealisierung, die Mühe hatte, auch Schlechtes vom Volk zu denken. Das edle, selbstlose, im Grundsatz einige Volk wurde zu einem modernen Mythos stilisiert. Dieser Dualismus der 96 % gegen den kleinen Rest des aristo-monarchisch-absolutistischen Systems, mit unterstelltem homogenem Interesse und einander ausschließenden Souveränitätsansprüchen, befeuerte den Gegensatz von Staat und Bewegung. Antipluralistisches Homogenitätsdenken war stark, aber irreführend. Der Umgang mit der realen Pluralität auf beiden Seiten hat die Revolutionsgeschichte nachhaltig bestimmt.

Zum konfrontativen Muster haben die Krone bzw. der Hof von Anfang an beigetragen. Die antirevolutionäre, „revisionistische“ Einstellung schloss einen Brückenbau aus, obwohl das im Parlament vertretene Großbürgertum zur Zusammenarbeit bereit war. Symbolische oder Scheinpartizipation verhinderten Kooperation und Vertrauensbildung. 1789 war es die taktische, gegen den Adel gerichtete (begrenzte) Egalisierung des Wahlrechts – sie sollte einer Konservierung des Ständesystems dienen. Die Versammlung der Generalstände und auch noch die Nationalversammlung sollten eigentlich aufgelöst und nach Hause geschickt werden – sie ließen das nicht mit sich machen. Das Zusammenziehen von Soldaten in und um Paris sprach für die Vorbereitung eines Staatsstreichs – zu dem es dann nicht kam. Definitiv verspielt hatte der König mit seiner Flucht nach Varennes 1791. Danach war klar, dass er zu einer Reform des Staates, auch mithilfe der Bewegung, nicht bereit war.

²⁸In der Verfassung von 1791 wurde die Souveränität noch der „Nation“ zugeschrieben, die Verfassung von 1793 sprach dann direkt von „Volkssouveränität“.

Folge des antagonistischen Dualismus von Staat und Gesellschaft war eine *dreifache Schwäche*:

- a) Legitimationsdefizite der Exekutive waren auch eine Folge ihrer Handlungsschwäche gegenüber Sozialer Bewegung.
- b) Penetration und Allgegenwart des Bewegungsfaktors schufen ein Ungleichgewicht, bei dem – vor allem nach der Implosion des Staatspols – Regieren auf der Strecke blieb. Die späteren Formen von Versammlungsregime waren Ausdruck solcher dramatischen Abwertung von Regierungsaufgaben.
- c) Folgenreich blieb die Schwäche intermediärer Strukturen. Es entwickelte sich ein bewegungsorientierter Politiktyp: Bewegung stand unmittelbar dem Staat gegenüber. Intermediäre Politikformen haben sich in Frankreich erst spät herausgebildet. Anti-Etatismus drückte sich in spontanen und direkten Aktionen aus. Das Parlament kämpfte erst um seinen Platz im staatlichen Herrschaftssystem und folgte, nach dem Ende der Monarchie 1792, immer stärker der Bewegungsorientierung. Es war aber kein funktionales Äquivalent für intermediäre Organisation.

Die *opportunity structure* für Revolutionsbewegungsakteure war zwischen 1789 und 1871 sehr gut, günstiger als für Wahlen. Es gab eine doppelte Realität und unterschiedliche Legitimität von Bewegung und Wahlen, für viele mit einem Vorrang direkter Demokratie. Schwierig blieb in Frankreich eine funktionale Spezifizierung, die Parteien als Sonderformen gegenüber Bewegungen (1789-, 1848-) und gegenüber Politischen Vereinigungen (Öffentlichkeit, Aufklärung) hervortreten lässt. Öffentlichkeit in den Klubs war auch gegen Parteien bzw. Faktionen gerichtet. Die Klubs waren keine Faktionen, sondern standen zwischen rudimentär protomodernen, im ganzen 19. Jahrhundert illegitimen Parteien und Bewegungsorganisationen, für die Parlamente revolutionäre Versammlungen darstellten.

Die Stärke der vorrevolutionären Zivilgesellschaft, vor allem der Aufklärung, hat der schnellen Entstehung und Verbreiterung der ersten modernen Sozialbewegung enorme Schubkraft verliehen. Eigentümlicher Weise hat sie aber gleichzeitig die Ausbildung intermediärer Strukturen im neu entstehenden politischen System blockiert. Die Handlungsperspektive blieb gesellschaftlich, „staatsfern“. Nie wurden intermediäre Strukturen gedacht, die auf ein funktionsfähiges Regieren in einem demokratischen System zielten.

Innovation: Links/Rechts. Die Erfindung von Links und Rechts drückt ein Doppeltes aus: das Gesamt-Spektrum politischer Grundorientierungen und eine politische Polarisierung. Auch hier also ist ein totalisierendes mit einem konfrontativen Muster verknüpft. „Rechts“ war der Gegenpol zur „linken“ Bewegung und er sollte klein sein (die fiktiven vier Prozent von Adel und Klerus!). Tatsächlich blieb hohe ideologische Polarisierung ein Teil des französischen Pfades, gleichzeitig aber waren die „Mitte“, die „Unentschiedenen“, der „Sumpf“ von 1791 an stark.

Das *Narrativ* der Startkonstellation hieß: Es gab die Versuche und das Scheitern einer staatlichen Strukturierung ohne politische Egalität. 1791 wurde die Konstitutionelle Monarchie geschaffen, 1792 die Monarchie abgeschafft. Am Ende dieser ersten Phase

stand die Erfahrung struktureller Regierungsschwäche. Eben so wenig gelang es, tragfähige Strukturen in der Beziehung zwischen Regierung und Parlament zu entwickeln, die den Weg zu Parlamentarischer Regierung hätten ebnen können. Auch der Gegenspieler, legitime Parlamentarische Opposition, war nicht in Sicht.

Konstitutionelle Monarchie

Die Verfassung von 1791 war Ausdruck des Verhältnisses zwischen Staat und Bewegung. Mit der Einschränkung: zum damaligen Stand. Also eine Zwischenetappe.

Bedenkt man den Bewegungshintergrund mit seiner eingebauten Dynamik, war es unwahrscheinlich, dass die erste Verfassung Europas das letzte Wort zur Institutionalisierung von Zielen und Machtverhältnissen der Bewegungsrevolution sein konnte. Es trat ein, was ex post plausibel ist, der erste und am Hebel der Verfassungsgebung sitzende Akteur war auch der Nutznießer der Gesamtbewegung.

Für die innere Dynamik der Bewegung habe ich das Bild von der *Puppe in der Puppe* gewählt. Die erste Puppe in der Puppe war der bürgerliche Besitzegoismus. Das lässt sich in den institutionellen Schritten, wie sie in der Verfassung von 1791 ihren Niederschlag gefunden haben, identifizieren.

Zuvor kann man sich vergegenwärtigen, was solche selektive Nutzung von Bewegungserfolgen für die Pfadentwicklung bedeutet, die mit der Innovation Sozialer Bewegung eng verflochten bleibt:

Interesse. Die Bewegungsdynamik treibt über solche partikulare Nutzung hinaus, weil sie den Impetus einer breiten Volksbewegung in sich trägt und die negierten Interessen ihr Recht fordern.

Institutionalisierung. Das Defizit stabiler Institutionalisierung Sozialer Bewegung kann die Bewegungsunruhe nicht still stellen. Ohne egalitäres Wahlrecht und ohne ein etabliertes intermediäres System gab es keine Aussichten auf weitere politische Partizipation – außer durch Soziale Bewegung.

Legitimität. Soziale Bewegung verschafft einen Legitimitätsbonus und eine Richtigkeitsempphase, die innerhalb der Bewegung weiter wirken. Wenn der erste, externe Gegner gefallen ist – und das war noch nicht einmal vollständig der Fall – folgen nunmehr Gegner nach, die zuvor noch als Träger zur Großbewegung gezählt wurden.

Zurück zur ersten, unvollständigen Institutionalisierung der Bewegung in der Verfassung von 1791. Wie lassen sich wichtige Regelungen unterschiedlichen Zielen und Interessen zuordnen? Gerichtet gegen den aristo-monarchischen Komplex, damit ein Interesse der Gesamtbewegung ausdrückend, waren:

- Einkammersystem.
- Inkompatibilität als Unabhängigkeit von monarchischem Einfluss, der die parlamentarische Elite nicht in die Regierung integrieren kann.
- Abschaffung, mindestens – wie es dann aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses in der Verfassung verankert wurde – Abschwächung des königlichen Vetos (aufschiebendes Veto).

- Starkes Parlament als Vertretung der gesamten Nation, mit dem zentralen Recht der Gesetzgebung (einschließlich der alleinigen Gesetzesinitiative) und als Gegenspieler zu einer schwachen Exekutive.

Gleichzeitig wurde ein bourgeoises Herrschaftssystem angestrebt. Das Bollwerk gegen weite Teile der Bewegungsrevolution war ein sozial extrem selektives, indirektes Zensuswahlrecht. Es wurde mit 453 gegen 443 Stimmen beschlossen. (Nur fünf Abgeordnete traten für ein allgemeines Wahlrecht ein.) Bei den politischen Grundrechten fehlte durch ausdrückliches Votum die Versammlungsfreiheit. Auch die Vereinigungsfreiheit war nicht verankert.

Für ein Moment demokratischer Öffnung sprach: Die kurze, zweijährige Legislaturperiode. Die unmittelbare Wiederwahl der Abgeordneten war, auf Antrag Robespierres, ausgeschlossen (Rotation). Die starke Stellung des Parlaments konnte, bei engerer Anbindung an den empirischen Volkswillen, auch für demokratische Öffnung genutzt werden, im Sinne von „Wenn schon Abgeordnete, dann leicht ablösbare.“

Ohne Berücksichtigung des Gesamtinteresses der Bewegung war die Verfassung zu der Zeit nicht möglich, also mussten Feudalismus und Absolutismus fallen. In der Fernhaltung und Domestizierung des Volkes lag der unausgesprochene Kern der bourgeoisen Verfassung. Dem Zeitgeist geschuldet, wurden auch sehr begrenzte demokratische Öffnungen eingebaut.

Es gab in der frühen, bürgerlich-liberalen Phase der Französischen Revolution einen Versuch, nach dem Absolutismus ähnlich wie in Großbritannien fortzufahren.²⁹ In Frankreich war der König, wenn auch eingeschränkt, noch handlungsfähig. Der Adel war noch nicht emigriert und dezimiert. Die Nationalversammlung hatte Wahlen (mit bürgerlich-begrenztem Wahlrecht) und ein Parlament auf den Weg gebracht. Die verabschiedete Verfassung war monarchisch-dualistisch³⁰, man konnte glauben, sich Richtung London zu bewegen.

Die Idee einer konstitutionellen Monarchie à l'anglaise geisterte durch die Köpfe bürgerlicher Bewegungsakteure, auch Mirabeau hat sich aktiv darum bemüht. Vor allem die Monarchiens waren Anhänger eines britischen Modells, wenn auch nicht auf dem inzwischen dort erreichten Stand.

England hatte 1689 die Weichen gestellt, war nun aber 100 Jahre weiter. Dort war man auf dem Weg zu Parlamentarischer Regierung und Parlamentarischer Opposition, hatte schon seit Jahrzehnten Premier und Kabinett, eine gegenüber Krone und Parlament starke Regierung. Inkompatibilität, die strikteste Form Montesquieu'scher Gewaltentrennung, war dort schon lange überholt. Das königliche Veto war seit 1707 obsolet. Dabei gab es ein Auflösungsrecht für den König und ein Zweikammersystem.

²⁹Vgl. Furet/Ozouf 1996 (Art. Parlament).

³⁰Vgl. Beyme 1999.

Die Hauptsache aber: Es ging nicht mit Ludwig XVI., auch nicht mit dem französischen, Privilegien-orientierten und veränderungsfeindlichen Adel. Großbritannien war schon weiter auf dem Weg zu Strukturen, die später mit moderner Demokratie vereinbar waren. Der britische Weg war, wie so vieles in der Französischen Revolution, eine Kopfgeburt.

Schwäche des Monarchen, Stärke und Radikalisierung des in Paris starken Kleinbürgertums, Einflussgewinn der radikalisierten Intelligenz – dies und anderes hat die (potentielle) Kreuzung geschlossen, an der man auch beim britischen Modell hätte Anschluss gewinnen können. Monarchie- und Elitenverfall, ein Erfahrungsmangel, der die Einflussmöglichkeiten ideologisch gesteuerter Intellektueller erhöhte, dies alles gehörte zu den Rahmenbedingungen, die die eigentliche „Stunde null“ für den französischen Entwicklungspfad öffneten.

Resümee

An einer Konstitutionellen Monarchie, die Weichen für spätere Demokratisierung gestellt hätte, scheiterten viele: König, Adel und Klerus sowie die erste Welle der Sozialen Bewegung mit verfassungspolitischen Fehlverständnissen. Nicht das Zensuswahlrecht war das Hauptproblem (es war typisch für frühbürgerlichen Parlamentarismus und Konstitutionelle Monarchie), sondern die Unfähigkeit, die von Feudalismus und Absolutismus gelöste Krone in ein System einzubauen mit starkem Parlament *und* starker Regierung. Diese beiden zentralen Institutionen hätten zusammen wachsen und durch Egalisierung am Ende zu einer funktionierenden Demokratie führen können. Das Parlament war in dieser Konstellation blockiert: ohne Anschluss nach oben, bei Abgrenzung nach unten.

Kreuzung: Monarchie oder Republik

An der ersten (wirklichen?) Kreuzung stellte sich die Frage Monarchie oder Republik. Bis dahin hatten die verschiedenen abweichenden Meinungen, etwa bei Abstimmungen in der Verfassungsgebenden Versammlung, nicht die Kraft zur Bildung einer real möglichen Alternative. Erst bei ihr könnte man von Kreuzung sprechen.

„König“ war nicht als Person oder Institution interessant, sondern als Symbol für den tradierten Regierungspol. Dessen Fortfall veränderte mit einem Schlag die Dynamik des politischen Systems.

Ludwig XVI. ist an sich und den Verhältnissen gescheitert. Er war weder strategisch handelnder absolutistischer Fürst noch modernisierender Reformers in einer Gesellschaft des Umbruchs. Lavieren und inneres Schwanken führten schon früh zu Vertrauens- und Autoritätsverlust. Dennoch zehrte er lange vom monarchischen Nimbus, der sich in einer langen Geschichte des französischen Staates aufgebaut hatte. Selbst nach der misslungenen, in Varennes gestoppten Flucht von 1791, als er, mit einem Programm des Staatsstreichts im Gepäck, im Ausland Unterstützung für den ständisch-absolutistischen Staat besorgen wollte, nahm zwar die Verachtung für ihn zu, aber kaum die Zahl der Abgeordneten, die die Republik forderten. Die Franzosen waren langmütig mit ihrem König. Die Stimmung kippte, aber die politische Alternative war noch nicht entfaltet.

Dabei war es der erste Beitrag zu einem Muster, das die Franzosen von da an begleiten sollte: Innovation und Revision. Bei diesem ersten großen Revisionsversuch sollten dem König die im Lande verbliebenen Monarchisten, der emigrierte Adel (nicht zuletzt Offiziere) und die (Anti-)Revolutionskriege helfen.

Zweimal war es die Soziale Bewegung, die versuchte, die Revolution zu retten. Es war die Bewegung der kleinen Leute, die am 17. Juli eine Petition für die Einführung der Republik übergeben wollte und dabei von der Nationalgarde unter Lafayette zusammenkartätscht wurde. Bewegung schoss auf Bewegung – die Republik bedrohte die Monarchie. Ab jetzt waren die Linken meist für die Republik, die stärkste Kraft im Parlament waren aber immer noch die Anhänger der Konstitutionellen Monarchie, die von den Jakobinern abgespaltenen Feuillants. Sie waren das Paradox eines Rechtsrucks im Parlament, die Haupttendenz aber ging auf Polarisierung. Der König selbst machte vom Vetorecht, das ihm die Verfassung vom September 1791 eingeräumt hatte, Gebrauch und blockierte Bemühungen um eine Verstärkung der Verteidigungskraft gegen den äußeren Feind – der auf seiner Seite stand.

Die Revolutionskriege hatten eine beschleunigende Wirkung (am 11. Juli 1792 erklärten die Abgeordneten das „Vaterland in Gefahr“), der erste große Revisionsversuch schien erfolversprechend, aber es bedurfte eines Akteurs, der die Entscheidung forcierte. Das war, zum zweiten Mal, die Soziale Bewegung der kleinen Leute, die am 10. August mit dem Sturm auf die Tuileries das entscheidende Signal setzte. Noch am selben Tag wurde der König seines Amtes enthoben und von da an im Temples gefangen gehalten. Die Sache war entschieden, noch bevor die Revolutionstruppen am 20. September 1792 in Valmy über den äußeren, gegenrevolutionären Feind siegten und der Konvent an seinem ersten Sitzungstag, dem 21. September 1792, formell das Königtum abschaffte und die Republik ausrief.

Die frühe Entscheidung für die *Republik*, gegen die Monarchie, hatte wichtige *Konsequenzen*:

- Das Verschwinden eines Gegenpols zur Sozialen Bewegung.
- Definitiv begann nun das Regieren ohne Exekutive. Der schon am 11. August 1792 vom Parlament eingesetzte „vorläufige Vollzugsrat“ war nur noch ein Surrogat von Regierung.
- Die von nun an fortschreitende Differenzierung der Gesamtbewegung, mit sich steigender ideologischer Polarisierung, Abspaltungen und der Zunahme von Distanz und Ambivalenz („Unentschiedene“).
- Eine Neueröffnung der Zielsuche Sozialer Bewegung in der Republik – nach dem Kompromiss in der Monarchie, die man in der Verfassung von 1791 hatte fixieren wollen.

Das *Narrativ* nahm eine andere Richtung: Als sei das mit der (konstitutionellen) Monarchie ein Irrtum gewesen, begann für die in der Bewegung verbliebenen Akteure die Revolution noch einmal neu. Linksverschiebung ist das Stichwort für die

Veränderungen nach 1792. Auf dem Boden der Republik ging es um Varianten von Gleichheitspolitik. Soziale Bewegung trieb das Egalisierungsprojekt voran. Von der Rechtsgleichheit in der ersten Revolutionsphase ging es in der Radikalisierungsphase über die politische Gleichheit hin zu Öffnungen bei der sozialen Gleichheit. Die nun passenden politischen Innovationen waren egalitäres Wahlrecht und Volksabstimmung.

Jetzt erst, nach dem Scheitern des ersten Anlaufs, wird der französische Entwicklungspfad auf den Punkt gebracht: Egalisierung vor Strukturierung. Für ein tragfähiges Entwicklungsmuster hätte 1789–92 eine effektive, für spätere Egalisierung offene Strukturierung stattfinden müssen. Da nach dem Absolutismus aber eine im Vergleich zu England nachholende, effektive Strukturierung misslungen war, begann das Experiment Egalisierung vor Strukturierung. Das egalitäre Projekt musste nun aus sich heraus Struktur *und* Gleichheit hervorbringen. Daran ist es gescheitert. Es kam zwar weiter mit der politischen Gleichheit, brachte das egalitäre Wahlrecht und die Volksabstimmung auf den Weg, aber der Regierungspol blieb schwach und es zeichnete sich kein Weg ab, der von Sozialer Bewegung zu tragfähigen intermediären Strukturen hätte führen können. Parteien blieben verfeimt. Ein „Versammlungsregime“ hat sich zwar als demokratische Innovation nicht durchgesetzt, im französischen Entwicklungspfad aber Spuren hinterlassen.

Brennpunkt Gleichheit		
Ideen	Rousseau statt Montesquieu	
Innovationen	Politische Innovationen: egalitäres Wahlrecht, Volksabstimmung	Soziale Innovationen: Maximum, soziale Bürgerrechte
Institutionen	Versammlungsregime	Bewegungsregime
Radikale Bewegung	Aktionsformen: direkte Aktion	Träger: „kleine Leute“, radikale Intelligenz
Links-Dynamik	Die noch nicht bearbeiteten Interessen und Wertpotentiale der Sozialen Bewegung	

Innovation: Egalitäres Wahlrecht. Es stand nie im Mittelpunkt großer Konflikte während der Französischen Revolution, aber es war ein großes Symbol. Man konnte darin, wie gesagt wurde, „die Ausdehnung des allgemeinen Stimmrechts auf Alles“ sehen.

Es war der erste, legitime und auf Dauer beabsichtigte Zugang der unteren und mittleren Klassen zum politischen System – eine Wertschätzung und ein Versprechen auf mehr. Das egalitäre Männerwahlrecht kam früh, 70 % waren Analphabeten zu der Zeit. Mit Demonstration und direkter Aktion konnten viele mehr anfangen als mit der anspruchsvollen Institution der Wahl – zur Zeit ihrer Erfindung und ohne Alternativen anbietende Parteien. Endlich aber war Schluss mit der Konstruktion von „Passivbürgern“, denen es nur an Geld fehlte, um sich, anders als die „Aktivbürger“, an Wahlen

beteiligen zu dürfen – auf Straßen und Plätzen hatten sie gezeigt, was von solchen Konstruktionen zu halten ist. Allerdings: Das Recht zu wählen hatte einen langen Vorlauf vor einem Verständnis der Wahl. Egalitäres Wahlrecht war auch die Voraussetzung für ein Mehr an populärer Partizipation, das mit dem egalitären Stimmrecht von Volksabstimmungen kommen sollte.

Es gab noch keine „Wahlrechtskämpfe“, wie sie in den kommenden mehr als 100 Jahren so oft geführt wurden, keine einzige Wahlrechtsdemo. Die Rede Robespierres pro das allgemeine, gleiche, direkte (Männer-)Wahlrecht 1789 war ein Signal und ein Symbol der Linkswende. Es galt noch die Parole „für“, noch nicht „durch“ das Volk.

Trotz der „Verzögerung“ um mehr als 50 Jahre bis zur festen Institutionalisierung des Männerwahlrechts ist Frankreich unter den europäischen Staaten der Pionier der Wahlrechtsinnovation geblieben. Lange vor Großbritannien und lange auch vor einem funktionsfähigen Parlamentarischen System im eigenen Land. Egalisierung vor Strukturierung galt auch längerfristig.

Versamlungsregime

Versamlungsregime oder „Versamlungsregierung“, wie Karl Loewenstein sie nannte, der dieses Phänomen als erster beschrieb und auf den Begriff brachte, passt gut zum basisorientierten Strang des französischen Pfades. Eine Parlamentsherrschaft, die „identitär“ und nahe beim Volkswillen gedacht war. Zur Erinnerung: In Frankreich stand nach 1792 ein starkes Parlament einer schwachen Regierung gegenüber. Dabei hieß starkes Parlament, dass es eine starke Regierung verhinderte, aber selbst nicht regierungsfähig war. Gestützt wurde die Parlamentsherrschaft durch das Fehlen von Gewaltentrennung, das Einkammersystem, ein Selbstauflösungsrecht des Parlaments, kurze Amtszeiten, um – bei Bedarf – schnell vom Volk abgelöst werden zu können. Im Ganzen also ein basisorientiertes Parlament. Volk, nicht Regierung war der zentrale Referenzpunkt.

Versamlungsregime war der Versuch eines parlamentarischen Regimes mit ausgeprägter „Volksnähe“. Ein Parlament von „Volksverstehern“, die im Zweifelsfall dem Volk nachgaben, aber auf ihrem Vertretungsrecht beharrten.

Auch das Versamlungsregime ist noch ein Surrogat direkter Demokratie. Das versammelte Volk, auf der Tribüne des Parlaments, auf Straßen und Plätzen, sei näher am Volkswillen dran als Abgeordnete oder gar Regierungen, so die Annahme. Das war die von Rousseau beeinflusste Vorstellung, die die radikaldemokratischen Führer im Gepäck hatten. Parallel dazu hatten sie eine beträchtliche Skepsis hinsichtlich der tatsächlichen Fähigkeiten eines noch weitgehend analphabetischen Volkes. Danton und Marat haben dazu, allerdings nicht von der Tribüne, sehr eindeutige Äußerungen hinterlassen. Sie achteten immer darauf, sich das parlamentarische Geschäft nicht aus der Hand nehmen zu lassen.

Parlamentsfraktionen, Parteien und „Faktionen“ ausschließend, waren die Akteure auf der Suche nach dem wahren, homogenen Volkswillen, im Zeichen einer Volkssouveränität, die Vertretung ideologisch verwarf, aber praktizierte, und im festen Glauben an das gute, tugendhafte Volk, das nicht irren konnte.

Der Versammlungsparlamentarismus war die Strukturanalogie zur Versammlung beim Klub der Jakobiner. Sie hatten ihn geprägt und bei ihnen war Robespierre immer zuerst, bevor er eine Initiative ins Parlament einbrachte. Versammlungsregime erwuchs weniger aus parlamentarischen Erfahrungen, schon gar nicht aus der Staatstheorie. Es war eine Fortsetzung der Versammlungen im Jakobiner Klub. Der exekutivfreie Debattierraum, mit weitgehend offenen Strukturierungen (wenngleich auch schon mit Geschäftsordnung).³¹

Innovation: Volksabstimmung. Was an Volksgesetzgebung ins Auge gefasst war, passte ins Egalisierungsprojekt, aber es war eher eine Geste an das Volk als eine entschiedene Machtverlagerung vom Parlament zum Volk. Das Versammlungsregime sah sich so nah beim Volk, dass es nicht auch noch die Risiken einer großen Machtverlagerung eingehen musste. Als referendumsdemokratisches Element blieb es sowieso komplementär und reaktiv zum Parlamentarismus, es war keine „direkte Demokratie“. Ein Initiativrecht des Volkes für die Gesetzgebung bestand nicht. Mit extrem schwacher Beteiligung wurde lediglich die Verfassung von 1793 vom Volk verabschiedet.

Dieser Ansatz, Volksabstimmung von und für unten zu denken, hatte nach dem Scheitern der Jakobiner in Frankreich keine Chance mehr. Dort, wo es am frühesten und weitgehendsten – als Gesetzgebung des Volkes – in die Verfassung von 1793 geschrieben wurde, kam es nie zur Anwendung. Ja, es verkehrte sich rasch in das Gegenteil und half bei einer Modernisierung des Caesarismus. Tatsächlich entwendeten vor allem die Napoleoniden dieses Instrument aus der Demokratiewerkstatt der Revolution und machten etwas völlig anderes daraus: ein Instrument zur zeitgemäßen Befestigung autokratischer Herrschaft. Ohne anschlussfähige historische Wurzeln ist man in Frankreich über die Form von Verfassungsreferendum (nach ausführlicher Beratung einer neuen Verfassung in den Gremien) und – in der Praxis – von Akklamationsreferenden und Personalplebisziten nicht hinausgekommen. Für eine Gesetzgebung des Volkes fanden nach 1793 nicht einmal weitere Experimente statt.

Bewegungsregime

Statt von einem Terrorregime, das es war, kann man auch von einem Bewegungsregime sprechen. Von einer Totalisierung der Bewegung, der nun jedes Mittel recht war. „Tugend und Terror“ wurde zum Programm von Bewegungsakteuren, allen voran Robespierres. Dabei gab es auch eine Entwertung moderner Demokratieinnovationen durch das Bewegungsregime. Soziale Bewegung zeigte ihr hässliches Gesicht, egalitäre Wahl- und Volksabstimmungsrechte verloren ihre emanzipatorische Funktion.

Das Bewegungsregime scheiterte schnell, weil die Bewegung eine sich rasch reduzierende radikale Minderheit war, die vor allem über das Mittel der Gewalt verfügte, und weil die staatliche Effizienz- und Regierungsschwäche, die den Entwicklungspfad seit 1789 charakterisiert, auch dem Terror eine Grenze setzte.

³¹Zu Typisierungen des Versammlungsregimes vgl. Kap. 9 und 12.

Die Folgen waren gravierend:

- Von hier an wirkte für viele das schwere Erbe französischer Sozialbewegungen: als Terror- und Bewegungsregime. Die überbordende Gewalt minderte die Legitimität des Bewegungsprinzips. Das schreckliche Ende überlagerte den hoffnungsfrohen Anfang. Terreur konnte ein Argument gegen Soziale Bewegung werden. Es war nicht einfach, die Entartung der Bewegung von der Bewegung als einem quasi modernen politischen Bürgerrecht zu unterscheiden. Die mit der radikalen Revolution aufzuräumen wollten, verboten die Jakobiner als Bewegungsorganisation.
- Aber das Erbe war nicht eindeutig. Soziale Bewegung konnte auch als Träger der Erfolge der großen Französischen Revolution gesehen werden. Die Befreiung vom ständischen Absolutismus, die Menschen- und Bürgerrechte, die Republik und vieles andere, bis in den Alltag hinein, das der Revolutionsbewegung zu verdanken war. Frankreich blieb für fast hundert Jahre das Land von Revolution und Sozialer Bewegung: 1830, 1848, 1871.
- Die historische Aufarbeitung und Aneignung der Französischen Revolution kam – wegen der Mehrdeutigkeit der Ergebnisse und divergierender ideologischer Präferenzen – nur zu kontroversen Bewertungen. Welche Revolution? Welche Teile der Revolution? Welche Ziele, welche Mittel? Oder vielleicht die ganze Revolution, als „Block“, als unauflösbare Einheit, mit einer inneren Logik? Auf solche Fragen war Antwort zu geben. Ein Urteil fürs Ganze und für alle war nicht möglich. Das hieß unter dem Gesichtspunkt der Pfadanalyse aber auch, dass die Anschlussfähigkeit gespalten war und dass das Erbe – ob positiv oder negativ gesehen – die Akteure wie ein Schatten begleitete, der sich zwischen sie und die eigentlich zu lösende praktische Aufgabe schob, ein tragfähiges institutionelles Arrangement demokratischen Regierens zu finden.
- Mehr noch: Theoretiker der gesellschaftlichen Umwälzung durch die Arbeiterbewegung wie Marx und Engels, die auf die Zuspitzung des antagonistischen Konflikts zwischen Arbeit und Kapital setzten, eine Phase der „Diktatur des Proletariats“ für unausweichlich hielten, konnten zu einer Neubewertung des revolutionären Terrors im Bewegungsregime kommen. So kritisierte Marx die französischen Revolutionäre von 1848, dass sie mit der Abschaffung der Todesstrafe die Gewalt in der Großen Revolution „desavouierten“. Das Revolutionsverständnis war zusätzlich erschwert durch das instrumentelle Verständnis von Demokratie, deren institutionellen Probleme dem ökonomischen Klassenkampf nachgeordnet waren.
- Es blieb für die herrschenden Klassen die Angst vor dem „Volk“, wenn es auf die Straße geht und in direkter, aggressiver Aktion auch gegen Organe der verfassungsmäßigen Ordnung agiert. Später kam es zu Versuchen, das Volk über den Führer zu integrieren, auch um die Unberechenbarkeit seines Aggressions- und Gewaltpotentials zu entschärfen.

Kreuzung: Fortführung oder Ende der Revolutionsrevolution

„Fortsetzung“, „Rettung“ oder „Ende“ der Revolution – dies war eine die Akteure seit 1791/92 begleitende, aber nicht zur „Kreuzung“ ausgearbeitete Alternative. Lange fehlte auch die Macht, Frankreich vor diese Entscheidung zu stellen. Die Revolutionsbewegung hatte einen Anfang, aber über ihr Ende (bzw. das der Revolution) haben die Akteure gestritten. Unvermeidbar, da sie sich über die definitiv positiven Ziele nicht einig waren und auch nicht einig sein konnten. Es waren natürlich immer die jeweils Gemäßigteren, die ein Ende der Revolution proklamierten, wohingegen die Radikaleren Bewegung bzw. Revolution weiter vorantreiben wollten.

Der Streit wurde selten offen ausgetragen – es bedurfte einer Mischung von Interesse, Mut und Macht, eine solche Forderung öffentlich zu erheben. Auch der Endpunkt musste ein Streitpunkt sein, weil es kein objektives Ende einer Bewegung geben konnte, die mit umfassenden Zielen als Bewegung fast des gesamten Volkes begonnen hatte. Tatsächlich zugespitzt wurde die Frage in der Phase des Terreurs. Der Bewegung „ein Ende setzen“ hieß, den Wahn einer Auslese der „Tugendhaftesten“ zu stoppen. Die Enthauptung Robespierres war der Anfang vom Ende.

Das *Narrativ* am Ende der revolutionären Bewegung war ambivalent. Das allgemeine Wahlrecht und das Recht auf Volksabstimmung waren aus späterer Sicht große, aus der Sicht der Beteiligten aber nur kleine Innovationen. Kaum genutzt, blieben diese Institutionen ohne praktische Relevanz in der Revolution. Es waren egalitäre Symbole, deren praktische Bedeutung in der Zukunft lag.

Für die Revolutionszeit von durchschlagender Bedeutung war dagegen die Innovation Soziale Bewegung. Im Ganzen gilt: Die Zivilgesellschaft begann, Politikformen zu entwickeln, mit denen sie auf sich einwirken konnte. Das Paradox französischer Entwicklung hieß: Frühe Gründung von freiwilligen Vereinigungen, späte Bildung von Parteien. Das lag nicht an der Fähigkeit zur politischen Organisierung als solcher. Es lag an der politisch-kulturellen und ideenpolitischen Einbettung der frühen Organisationen. Die politischen Bewegungsorganisationen entwickelten Parteiartiges, aber nicht die Ideen legitimer Konkurrenz oder legitimer politischer Opposition. Weder Montesquieu noch gar Rousseau, die in der Revolution nachwirkenden Großtheoretiker, hatten dafür eine Schneise geschlagen. Auch blieb der praktisch-politische Diskurs an Wahrheitsvorstellungen orientiert, zeigte jedenfalls wenig Tendenz zu *legitimer* Kontroverse.

Soziale Bewegung ist eine „naturwüchsige“, basale Politikform. Als moderne Sozialbewegung ist sie voraussetzungsvoll. Sie ist selbst eine besondere Form von Freiwilligenvereinigung und setzt die Erfindung freiwilliger Vereinigungen mit spezifischeren Zwecken voraus. Ein Vorlauf der französischen Revolutionsbewegung waren Freiwilligenvereinigungen mit *kulturellen* Zwecken, zum Beispiel die Lesegesellschaften. Freiwilligenvereinigungen mit genuin *politischer* Zwecksetzung entstanden erst in der Revolution und sie wurden als Bewegungsorganisation Teil der modernen

Sozialbewegung. Beide zusammen sind sie Ausdruck gewachsener zivilgesellschaftlicher Organisationsfähigkeit.³²

Revisionen

Revision wurde definiert als die unmittelbare, zeitlich frühe Anfechtung und Eliminierung der Startkonstellation, der Versuch eines Neustarts.³³ Beim französischen Pfad sind drei Revisionsmuster unterscheidbar:

- a. *Direktorialregime*. Es war noch kein konsequenter Gegenpol zur radikalen Revolutionszeit. Die großbürgerliche Revision wurde vor allem beim Wahlrecht gesucht.
- b. *Bonapartismus*. Eine innovative Schein-Synthese von „Demokratie“ (als Volksreferenz) und Diktatur.
- c. *Monarchie*. Das war die konventionelle Reaktion – Zentrierung monarchischer Macht und Restauration, einschließlich des Zurückdrehens in der Revolution erreichter Egalisierungsfortschritte, vor allem beim Wahlrecht.

Unterschiedliche Ansatzpunkte, aber alle drei letztlich in den Problemen der Startphase von Demokratieentwicklung während der Französischen Revolution stecken bleibend. Wie geht man mit Gleichheit um? Wie schafft man nachträglich eine effiziente Regierungsstruktur? Und: Wie lässt sich beides miteinander verbinden?

Gleichheit beschneiden, Gleichheit instrumentalisieren, autoritäre Lösungen des Effizienzproblems waren Ansätze zur Lösung der aufgeworfenen Fragen. Aus der Perspektive von Demokratiegeschichte am interessantesten und historisch fortwirkend ist der bonapartistische Weg. Er soll hier, mit dem Bonapartismus von Napoleon I. und vor allem des weiterwirkenden Modells Napoleon III., im Mittelpunkt stehen.

Die Übergangszeit bildet das *Direktorialregime* zwischen 1794 und 1799, mit einer gegenüber der Revolution antidemokratischen Stoßrichtung. Der unmittelbare Erfahrungshintergrund war die Terreur-Herrschaft, die Effizienzschwäche der radikalen Demokratie, mit Phantasien von Parlamentsallmacht und Erfahrungen des Regierungsversagens. Zuletzt war Robespierre mit seinem verkappten und verqueren Führertum gescheitert am Regieren als wirksamer Gesellschaftssteuerung, im Hintergrund drohte eine Militärdiktatur. Das Misstrauen blieb, gegenüber dem Volk, der Regierung wie gegenüber dem Parlament. Das Direktorialregime wurde kein Stabilitätsfaktor, blieb ohne Effizienz im Regierungsbereich, gegenüber einem relativ starken Parlament. Man wollte weder Diktatur noch die Wahl eines Bourbonen, deshalb kollektive Führung und

³²Freiwilligenvereinigungen mit *ökonomischer* Zwecksetzung, wie sie später als Genossenschaften oder Gewerkschaften für die Arbeiterbewegung charakteristisch wurden, waren in Frankreich noch nicht dabei. Im Gegenteil: Die Loi Le Chapelier von 1791 verbot deren Gründung ausdrücklich.

³³Vgl. Kap. 7.

Rotation (von den fünf Mitgliedern der Direktoriumsexekutive wurde jedes Jahr eines ausgetauscht, die Leitung des Direktoriums wechselte alle drei Monate). Die Direktoren waren untereinander zerstritten, vielfach korrupt, setzten ihrerseits das Mittel zweier (kleinerer) Staatsstreiche ein.

An die Stelle des allgemeinen Männerwahlrechts trat ein Zensuswahlrecht. Nur wer direkte Steuern zahlte, war wahlberechtigt, aber im zweistufigen Verfahren konnten nur besonders wohlhabende Bürger Wahlmänner werden. Gedacht war an ein besitzbürgerliches Regime. Erstmals in Frankreich mit dem Gegengewicht einer ersten Kammer, dem Conseil des Anciens, gegen die Volksvertretung. Der Rat der Alten hatte zwar kein Initiativrecht, konnte aber die dort beschlossenen Gesetze ohne Änderungen billigen oder ablehnen. Es galt Inkompatibilität, Abgeordnete konnten nicht Minister sein. Direktoren wurden vom Rat der Alten gewählt, wobei sie jeweils aus einer Zehnerliste einen Kandidaten auswählten. „Parlamentarische Regierung“ war nicht die Lehre der Revolution, es kam zur Blockade zwischen Regierung und Parlament.

Auch nicht gelernt hatte man die Notwendigkeit sozialer Sicherung für die Demokratie. Es triumphierte ein unbeschränkter Wirtschaftsliberalismus, verbunden mit wachsender Armut und sozialer Not. Die jakobinische Tradition lebte – trotz Verbots von Jakobiner-Klubs – fort, jetzt stärker mit sozial- als mit verfassungspolitischen Schwerpunkt; Führungs- und Strategiedefizite blieben (Aufstand war eine ältere Aktionsform, die Organisation revolutionärer Kader bzw. Berufsrevolutionäre lag vor ihrer Zeit). Die alte Links/Rechts-Polarisierung zwischen Royalisten und Jakobinern blieb wirksam, neue Synthesen waren nicht in Sicht, weder verfassungspolitisch, noch ökonomisch-sozial.

Die Verfassung von 1795 wurde nach dem allgemein-egalitären Männerwahlrecht von 1793 in einem Referendum verabschiedet. Etwas über eine Million stimmte dafür, knapp 50.000 dagegen, die meisten der entschiedenen Demokraten nahmen nicht teil. Die Beteiligung war noch niedriger als 1793.

Zwar verfolgte das Direktorium insgesamt eine Frontstellung sowohl gegenüber den Royalisten wie gegenüber der neojakobinischen Linken, am Ende aber, 1799, „drohte“ die Wiederkehr einer linken, jakobinischen Mehrheit bei der Wahl – im Parlament hatte man schon eine Zwangsanleihe gegen die Reichen und ein „Geisellesetz“ gegen politisch Verdächtige und Angehörige von Emigranten beschlossen.

Der *Bonapartismus* war in der Stoßrichtung seiner Revision komplexer, konsequenter und innovativer angelegt. Nach den halben Versuchen im Direktorialsystem konstruierte Napoleon I. ein neuartiges autokratisches Bollwerk, mit konsequenter Zentralisierung demokratischer Spurenelemente gegen den erreichten Stand der Demokratie. Den wirklichen Volkswillen kannte nur der „erwählte“ Alleinherrscher. Der „starke Staat“ sollte allen dienen.

Durch einen Staatsstreich wurde Napoleon Bonaparte, mit Hilfe von Sieyès, zunächst der ausschlaggebende erste von drei Konsuln. Die Verfassung von 1799 bestätigte die Konzentration der gesamten exekutiven Gewalt beim Ersten Konsul. Die Verfassung trat in Kraft, bevor sie dem Volk zur Akklamation vorgelegt wurde – eine kleine Minderheit stimmte zu, ca. vier Fünftel der Wähler beteiligte sich nicht an der Abstimmung.

Wahlen wurden zu einer Farce umgebaut, die man noch nicht einmal halbdemokratisch nennen konnte: Auf der Grundlage eines rigiden Zensus dienten sie in einem mehrstufigen Verfahren der Nomination von Notabeln, aus denen die Regierung die ihr genehmen Abgeordneten auswählte. Parlamentarismus wurde zurückgebaut: Die Regierung kontrollierte die Gesetzgebung, das Initiativrecht stand allein ihr zu. Das System war autoritärer als der französische Absolutismus 1789. Alle Staatsgewalt ging faktisch vom Ersten Konsul aus. In Paris erzählte man sich, in der Verfassung stehe nur „Napoleon“. Demokratisch drapiert, galt der Satz von Napoleon: „Der einzige Repräsentant des Volkes bin ich.“

1802 ließ sich Napoleon durch ein Plebiszit mit 3,6 Mio. Ja-Stimmen zum Konsul auf Lebenszeit berufen. 1804 besorgte er sich durch Akklamation bei einem weiteren Plebiszit mit überwältigender Mehrheit die Zustimmung zu einer Erbmonarchie. In der neuen Verfassung hieß das dann: „(...) durch die Verfassung der Republik Kaiser der Franzosen“.

Aus der Demokratie mitgenommen wurde also die Volksabstimmung, aber umgewandelt zu einer Form personalisierten Plebiszits. Inhaltlich ging es – auch bei der Abstimmung über die Verfassung – um Fragen des personenbezogenen Herrschaftssystems, nicht um Policy-Themen mit Wirkung auf die Lebensverhältnisse der Menschen. Alternativen waren nicht vorgesehen. Hier galt das allgemeine, gleiche, direkte Männerwahlrecht. Das Plebiszit erfüllte auch die Funktion einer Volkswahl des Führers, da ohne Konkurrenz: als führerbezogene Akklamation.

Das Plebiszit war höherrangig gegenüber Formen parlamentarischen Regierens, die als sekundäre und extrem begrenzte Ausdrucksform vor allem für die ökonomisch wesentliche, großbürgerliche Klasse reserviert wurde. Die Machtkonzentration in einer Hand geschah im Namen von Gleichheit und eines einheitlichen Volkswillens.

Das entsprach nicht dem Stil klassischer Diktatur oder einer Rückkehr zum monarchischen Absolutismus. Zwar gab es, sicher ist sicher, eine Verwendung monarchischer Legitimationsformen („Kaiser“), aber – trotz der Heranziehung des Papstes zur Inthronisationsfeier in Notre Dame – jenseits aller Formen von Gottesgnadentum. Und: Napoleon war aus der Revolution hervorgegangen (zeitweise – opportunistisch – mit Nähe zu den Jakobinern), so verstand er sich als Vollstrecker des Gemeinwohls und des allgemeinen Volkswillens. Dabei knüpfte er an die Vorstellung eines einheitlichen, unteilbaren, durch Pluralität nicht repräsentierbaren Volkswillens an, der – jenseits von Politischen Vereinigungen, Bewegungen oder Parteien – nur durch den dazu berufenen Alleinherrscher erkannt und repräsentiert werden kann. Faktisch diente das politisch illiberale System einem rechtlich gesicherten Wirtschaftsliberalismus. Die Diktatur funktionierte nicht zuletzt durch die polizeistaatlichen Methoden Fouchés (definitiv seit 1804), Zensur, Vereins- und Versammlungsverbote, politische Justiz.

Napoleon war Soldat, sekundär Politiker. Militär und Außenpolitik standen im Zentrum seiner Aufmerksamkeit. Die demokratische Komponente war vordergründig, eine

soziale Komponente schwach entwickelt. Er bewegte sich noch näher an einem älteren Modell von Caesarismus. Der Bonapartismus, der ein negativer Konkurrent für freiheitliche Demokratie in der industrie- und arbeitgesellschaftlich fortentwickelten Moderne wurde, entwickelte sich fünfzig Jahre später durch Napoleon III. Er knüpfte zwar an seinen „Onkel“ an, nutzte vor allem dessen Prestige für sich, war aber primär Politiker und hat als solcher auch den Bonapartismus modernisiert. Die Frontstellung gegenüber der radikalen Demokratie der Französischen Revolution und die Vorstellung von der Notwendigkeit gewaltenteilender Alleinherrschaft war ihnen gemeinsam. Das macht sie zu zentralen antagonistischen Akteuren auf dem französischen Entwicklungspfad.

Die *Monarchie-Systeme* zwischen 1814 und 1848 schraubten den Gang der Entwicklung zurück, ohne Lösungselemente für die Dilemmata der Französischen Revolution bieten zu können. In das Vakuum, das nach dem definitiven Ende Napoleons I. entstand, rückten wieder Könige ein. Die Restauration stützte sich auf nominell starke Monarchen (Exekutivmonopol, Gesetzgebungs- und Parlamentskontrolle), einfluss- und kontrollschwache, mit der Regierung nicht verbundene Parlamente und (groß-) bürgerliche Klassenherrschaft (Zensuswahlrecht mit sehr hohen Hürden; die sehr reichen Wähler bekamen eine zweite Stimme, mit der sie zusätzlich 172 Abgeordnete wählen durften). Die politische Reichweite erstreckte sich von reaktionären bis zu liberal-konservativen Regimevarianten. Um den politischen Kurs kämpften vor allem Ultraroyalisten und Liberale. Richtungsfragen waren immer noch Verfassungs- und Systemfragen.

Eine Verschärfung des Rechtskurses des Reaktionärs Karl X. brachte Studenten und Arbeiter auf die Straße. Die „Revolution“ von Juli 1830 war nur der kurze Beginn einer Revolte, die von den Liberalen zur Inthronisation des liberalen Herzogs von Orléan (aus einer Seitenlinie der Bourbonen) genutzt wurde. Weitergehenden Demokratisierungserwartungen wurde so der Weg abgeschnitten.

Je länger, desto mehr war die 18jährige Regierungszeit des Herzogs von Orléan mit der Befestigung eines nach rechts tendierenden, großbürgerlichen Liberalismus befasst. Reformunfähigkeit, Wahlkorruption, Abschottung gegenüber gesellschaftlichen Erwartungen an politische Partizipation (Ausweitung des Wahlrechts) und materielle Besserstellung bestimmten das Regime. Es war trotz des Anspruchs, die richtige Mitte zu vertreten („*juste milieu*“), nicht auf der Höhe der Zeit. Es gab kein Nachholen der 1791 verpassten Angleichung an das britische System, trotz Ambitionen in diese Richtung aufseiten der Liberalen. Aus dem Dualismus zwischen König und Parlament ist weder eine Perspektive für ein zeitgemäßes Königtum noch für ein zukunftsfähiges Parlament entstanden.

Ein Volk, das seinen König hingerichtet hat, keinen breit akzeptierten, auf der Höhe der Zeit agierenden Ersatzkönig fand und die Monarchie als Zwiespalt und Kampffrage mit sich herumtrug, hatte noch keine Lösung für effizientes und legitimes Regieren gefunden. Zu 1794 wollte es aber auch nicht zurück.

Kreuzung 1848

Die Geschichte bleibt wirksam, auch 1848: Egalisierung vor Strukturierung. Zum ersten Mal seit 1794 eine offene revolutionäre Situation, und was greift? Die frühen Innovationen, aber auch das alte Spannungsverhältnis zwischen Egalisierung und Strukturierung. Alte Kämpfe leben wieder auf, teilweise – unter neuen Rahmenbedingungen – in veränderter Form. Am Ende der Prozesse 1848–1851 hat sich Napoleon Bonaparte mit einer originellen Bearbeitung der französischen Probleme durchgesetzt. Autokratie als Antwort auf die Regierungsprobleme, demokratische Versatzstücke zur Legitimierung der Allein- als Volksherrschaft, Einschmelzung von Klasseninteressen und Ideologien zu einem von oben gesteuerten Integrations- und Fortschrittsprogramm. Immerhin 20 Jahre lang ließ sich Frankreich so regieren und selbst im 21. Jahrhundert ist moderner Bonapartismus noch eine Variante, Demokratie zu bekämpfen, indem man sie selektiv praktiziert.

Das greift voraus, noch geht es um die 1848er Versuche, die Vergangenheit zu bewältigen. An einigen Bausteinen des älteren Egalisierungsprogramms lässt sich in Stichworten umreißen, wie man Mitte des 19. Jahrhunderts mit ihnen umging.

Republik. Die neue, zweite Republik stand in der Tradition der ersten Republik von 1792. Die Sehnsucht nach Rückkehr zu einer Monarchie war, nach den Frustrationen des Juli-Königtums zwischen 1830 und 1848, geringer geworden. Es gab zwar noch die offenen Monarchisten, aber ihre gesellschaftliche Basis war nun schmaler. Die Liberalen hatten 1830 nicht vergessen, als die Konservativen sie mit einem schnellen Coup für eine zweite, orleanistische Monarchie überrumpelt hatten. Ob die Republik im ganzen Land getragen würde, war ungewiss. 1848 sollten vor der Verkündung der zweiten Republik die Wähler sprechen. Durch ihre Beteiligung an der Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung stimmten sie zu. Aber selbst das hielt konservative Gruppen noch nicht davon ab, etwaige Chancen für eine monarchistische Revision im Auge zu behalten.

Allgemeines Wahlrecht. Wahlrechtserweiterung war schon lange eine populäre Forderung. Die Unterstützung des allgemeinen Männerwahlrechts war nun breiter geworden. Nicht nur die demokratische Linke aus Arbeitern und Intellektuellen forderte das allgemeine Wahlrecht, sondern auch Menschen aus dem mittel- und kleinbürgerlichen Spektrum. Aber es war nicht ein menschenrechtliches Prinzip, auch nicht allein die potentielle Mehrheit, die 1848 den Ausschlag gab. Für die Entscheidung „Erst Wahl, dann Republik“ war viel Situatives und taktisches Kalkül mit im Spiel.

Durch die ersten beiden Anwendungen 1848 beginnt die normative Kraft des Faktischen – zugunsten des allgemeinen Männerwahlrechts. Die Wahlbeteiligung änderte alles. Nie war die Beteiligung in Frankreich so hoch wie bei der im April 1848 erstmals direkt und nach allgemein-gleichem Männerwahlrecht gewählten Verfassungsgebenden Versammlung. Die zahlreichen Bauern sowie klein- und mittelbürgerlichen Wähler hatten im weiten Sinne konservative und liberale Kandidaten gewählt. Demokraten und Sozialisten erhielten nur 100 von 880 Mandaten, die gemäßigten Republikaner verfügten mit ca. 500 Abgeordneten über die Mehrheit der Versammlung, die Monarchisten kamen auf ca. 300 Mandate. Die Hoffnungen der Linken (vor allem in Paris) ebenso wie die

Ängste der oberen Klassen blieben ohne empirische Stütze. Politische führt nicht automatisch zu sozialer Gleichheit.

Auch bei der Wahl des Präsidenten nach allgemeinem Wahlrecht im Dezember 1848 war der konservative Bonaparte seinen vier Gegenkandidaten weit überlegen. Den Konservativen reichte selbst das nicht als Beleg für die „Unbedenklichkeit“ eines allgemeinen Wahlrechts. 1851, als sie bei der ersten normalen Parlamentswahl („Gesetzgebende Versammlung“) mit allgemeinem Wahlrecht als Sieger hervorgingen, ließen sie ein Wahlgesetz beschließen, das zum Zensus zurückkehrte und mehr als einem Drittel der zuvor Wahlberechtigten das Stimmrecht nahm. Es war Napoleon Bonaparte, der seit 1852 am allgemeinen Wahlrecht als Prinzip modernen Regierens mit großer Entschiedenheit festhielt (trotz manipulativer Eingriffe in den Wahlprozess). Von da an blieb das allgemeine Männerwahlrecht in Frankreich prinzipiell gesichert.

Volksabstimmungen. Neu war die Differenzierung zwischen Wahlen und Volksabstimmungen. In der 1848er-Verfassung gab es den Ausschluss von Referendum und Volksinitiative. Die Angst vor Wahlen begann zu weichen, die Angst vor sozialpolitischen Sach-Plebisziten gegen die besitzenden Klassen blieb bestehen. Nach dem personal-plebiszitären Zwischenspiel von Napoleon III. (1852–1870) kehrten die dritte und vierte Republik zu diesem anti-plebiszitären Konsens zurück (abgesehen von den Verfassungsreferenden 1945/46). Erst in der Wiederbelebung gewisser Züge von Bonapartismus durch de Gaulle 1958 tauchten Plebiszite wieder in der Verfassung auf.

Soziale Bewegung und soziale Revolution. Soziale Bewegung blieb die am ehesten naheliegende Aktionsform unterer Klassen. Nach der minoritären Beteiligung von Arbeitervertretern in der Provisorischen Regierung 1848 (ein Fünftel) war schnell auch der alte Antagonismus Bewegung vs. Staat erreicht. Das Verhältnis von Bewegung zu intermediären Institutionen war und blieb noch länger ungeklärt.

Die Arbeiterbewegung stand, ohne dass es für die Zeitgenossen voll erkennbar war, an einer strategischen Kreuzung: Machtgewinn durch Aufstand oder Wahlen. Das Ungleichgewicht militärisch-administrativer Mittel zwischen spontan agierender Arbeiterbewegung und bürgerlich-konservativen Kräften wuchs, Wahlen mit allgemeinem Wahlrecht schienen eine gewaltfreie Alternative zu bieten. Beide erforderten unterschiedliche Organisationsformen (Kader- oder Massenpartei) und Zielbestimmungen (Revolution oder Reform).

Soziale Revolution bzw. Sozialreform war schon in der radikalen Revolutionsphase 1793/94 als Thema und Problem hervorgetreten, damals für kleinbürgerliche Schichten, nun kristallisierte sich die Sozialfrage an der Lage der Arbeiterklasse. Zur Kreuzung von 1848 gehörte auch, wenngleich es keine „reale Möglichkeit“ darstellte, das Scheitern einer gewissen Form proletarischer bzw. sozialer Demokratie. Die Arbeiter kämpften, neben Republik und Wahlrecht, vor allem für die Durchsetzung sozialer Forderungen (z. B. Recht auf Arbeit, Produktionskooperativen, Nationalwerkstätten, Schaffung eines Arbeitsministeriums). Es betraf – radikaler oder gemäßigter – eine soziale Erweiterung, aber kein Alternativmodell von Demokratie.

Wirtschaftskrise, steigende Arbeitslosigkeit und die Auflösung der Nationalwerkstätten (die ca. 100.000 Arbeiter mit Erdarbeiten beschäftigten) durch das im April 1848 gewählte bürgerlich-konservative Parlament führten in Paris zum Massenaufstand der Arbeiter. Die neuen Sansculotten waren stark auf der Straße, schwach bei der Wahl und im Parlament. Anlässlich einer Demonstration Mitte Mai 1848 wirkten Führer der Linken bei einer Besetzung der unbewachten Nationalversammlung mit. Bis auf Louis Blanc, der sich herauswinden konnte, wurden sie in politische Haft genommen. Nachwahlen verstärkten die politische Polarisierung zwischen Links und Rechts auf Kosten der regierenden Liberalen. Als die Parlamentsmehrheit faktisch die Auflösung der Nationalwerkstätten betrieb, kam es Ende Juni 1848 in Paris zum Massenaufstand der Arbeiter. Es war der Kriegsminister und General Cavaignac, der den Arbeiteraufstand in der „Junischlacht“ brutal niederschlug. Cavaignac blieb, vom Parlament voll unterstützt, als Ministerpräsident bis zur Wahl des Staatspräsidenten im Dezember 1848 mit diktatorischen Funktionen im Amt.

Bei Gewaltanwendung war der bürgerlich regierte, entschieden ein Klassenbewusstsein vertretende Staat der relativ spontan agierenden Arbeiterbewegung klar überlegen. Duverger spricht von der „ersten der proletarischen Revolutionen“, der frühe Entwicklungsstand des Faktors Arbeit und die Schwäche politischer Intervention waren unübersehbar. Napoleon Bonaparte sah die Unfähigkeit des (liberalen) Bürgertums zu Staatsintervention und Sozialreform – und zog auch daraus Konsequenzen für sein Regierungsprogramm.

Direkte Aktion. Schon in der Großen Revolution waren die konkurrierenden Legitimationen zwischen der direkten Aktion Sozialer Bewegung und dem durch allgemeines Wahlrecht legitimierten Parlament ein Problem. Das verschärfte sich 1848, als die parlamentarische Minderheitsposition der Arbeiterbewegung allgemein sichtbar wurde. Soll direkte Aktion komplementär oder alternativ zu Wahl und parlamentarischer Aktion sein? Die Arbeiterbewegung selbst musste neue, legitime Strategien suchen, zwischen Radikalismus und Reformismus. Auch die staatlichen Organe mussten sich zwischen Repression und Legitimation neu sortieren. Presse-, Versammlungs-, Organisationsfreiheit sind Beispiele für neu zu definierende Fragen.

Links/Rechts. Obwohl zum Teil durch andere Bezeichnungen (z. B. Ordnung vs. Bewegung), blieb der Dualismus im Spiel, mit ihm auch das Befeuern von Polarisierung. Gerade hier zeigt sich der antidemokratische Charakter des anschließenden bonapartistischen Systems, das sein Programm Einheit statt Vielfalt erst mit massiver Repression durchzusetzen sucht, nach wenigen Jahren aber schon durch gewisse „Liberalisierungen“ der pluralen Struktur moderner Gesellschaft nachgeben muss.

Volkslegitimation. Es genügte nicht, nationale Souveränität als Prinzip in die Verfassung zu schreiben, in der Praxis entschied sich, wer sie am ehesten verkörperte. Der Volkswille, nach Johannes Willms eine „demokratische Metapher“, hatte 1848 unterschiedliche Ausdrucksformen. Parlamentswahlen brachten im Parlament weiterhin konkurrierende, den Volkswillen für sich reklamierende Kräfte ins Spiel. Bei der Präsidentenwahl war nach der Konkurrenz in der Wahl die Sache entschieden:

Gewählt war die eine Person, die am ehesten die Einheit des Volkes für sich reklamieren konnte.

Resümierend lässt sich sagen, dass die spezifisch französischen Erfindungen alle noch im Spiel waren, aber kein einziges Element unangefochten blieb. Das Unfertige bzw. Ungeklärte der französischen Entwicklung wird noch deutlicher, wenn man nach dem Zusammenhang von Egalisierung und Strukturierung fragt.

In der Strukturierungsfrage konnten sich die Verfassungsgeber immer noch nicht entscheiden. Sie entwarfen einen Dualismus von Legislative und Exekutive. Einer relativ starken Legislative wurde, praktisch unverbunden, eine relativ starke Exekutive gegenübergestellt. Allerdings: Das Parlament war mit seinen 750 Abgeordneten sicherlich nicht stärker als zum Beispiel mit 400, und der Präsident musste nach vier Jahren ausscheiden, er konnte allenfalls nach einem Intervall von vier Jahren neu gewählt werden. So institutionalisierte man das wechselseitige Misstrauen. Man verhinderte den Rückfall in ein Versammlungsregime und blockierte den Fortschritt zu einer parlamentarisch verbundenen, effizienten Regierung. Das genuin Parlamentarische Regierungssystem stand nicht auf der Tagesordnung. Versammlungs- und Direktorialsystem waren nicht durchsetzbar, so stellte man der parlamentarischen eine präsidentiale Säule gegenüber. Strikte Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive (allerdings ohne Inkompatibilität für Abgeordnete in der Regierung), kein Auflösungs- und kein Vetorecht des Präsidenten gegenüber der einen Kammer, aus der das Parlament wie zu Revolutionszeiten wieder bestand. Wem gegenüber war die Regierung verantwortlich? Wenn nicht gegenüber dem Parlament, war sie dann Hilfsorgan eines regierenden Präsidenten? Wenn einer konnte und wollte, ließ sich daraus ein präsidentielles System entwickeln?

Lange stritt man darüber, ob der Präsident vom Parlament oder vom Volk gewählt werden soll. Man entschied sich für die Volkswahl und baute so, durch die Hintertür, eine personal-plebiszitäre Komponente ein. Das führte zum neuen Problem eines dualen Volkswillens (Parlaments- vs. Präsidentenwahl). Ebenso groß war die Gefahr einer Blockade zwischen Regierung und Parlament, für die es keine Regelung gab. Das Parlament konnte den Präsidenten nicht stürzen, er die Kammer nicht auflösen. Der wahrscheinlichste Ausweg war der Verfassungsbruch durch Staatsstreich, ein Weg, den der als erster Präsident gewählte Louis-Napoléon Bonaparte dann auch tatsächlich ging.

Revision: Präsidialregime Napoleon III

Seit Oktober 1849, als Bonaparte die Minister entließ, die das Vertrauen des Parlaments hatten, arbeitete er auf die plebiszitäre Autokratie hin. Napoleon III. realisierte die Gleichzeitigkeit von plebiszitärer und Wahlrechtsgleichheit, allerdings nach den Erfahrungen von 1848, bei denen sich gezeigt hatte, dass das Volk bei Wahlen, zumal bei hoher Wahlbeteiligung, nicht links tickt.

Diktatur: Der Staatsstreich führte zur Diktatur. Die Revision bestand in der Machtkonzentration am Exekutivpol. Das unbewältigte Trauma des französischen Pfades hieß: effizientes Regieren mit Demokratie zu verbinden. Dieser Anlauf begann „oben“, durch den einen Mann, der sich eine dafür passende politische Welt schuf. Dazu gehörten:

- Abschaffung jeder Art ernst zu nehmender Gewaltenteilung und wechselseitiger Kontrolle.
- Gesetzgebung am Parlament vorbei (z. B. durch Dekrete).
- Aufhebung bzw. Einschränkung politischer Freiheits- und Beteiligungsrechte. Vor allem zu Beginn polizeistaatliche Methoden.

Antiparlamentarismus. Kontrollierter, demokratiefernender Parlamentarismus. Nie wieder sollte es ein Versammlungsregime geben, nie ein Parlament, das die Regierung bestimmt und kontrolliert. Dafür waren, schon im Direktorialsystem nach 1795, dann mit Napoleon, die merkwürdigsten Konstruktionen parlamentarischer Institutionen entstanden, fernab von Autonomie, dem Kennzeichen eines modernen Parlaments. Parlamentarismus wurde zwischen plebiszitärer Autokratie und radikalisierter Demokratie zerrieben. Das Parlament blieb ohne das Demokratisierungspotential, wie es für England charakteristisch war.

Anti-Pluralismus. Ob Anti-Sozialismus oder Anti-Parlamentarismus, der Anti-Pluralismus lief immer mit. Das in Richtungsgruppen bzw. Parteiungen aufgespaltene Parlament, das „parlamentarische Chaos“, war die Folie für den Staatsstreich und die anschließende Diktatur.

Ein vielfaltsfeindlicher Antipluralismus hatte feste Wurzeln in der französischen Entwicklung, auf der Rechten wie auf der Linken. Zu definieren blieb ein gemeinsamer, übergreifender Nenner der Homogenität. Was durch organisierten Pluralismus zu Unordnung und Chaos führt, war durch eine Homogenisierungspolitik zu ersetzen, die empirische Interessen aufnahm, aber ohne organisierten Konflikt „überwand“. Repression war ein Mittel auf diesem Weg, „Liberalisierung“, wie ansatzweise im zweiten Jahrzehnt des Regimes versucht, nicht ausgeschlossen.

Autokratische Paradoxien demokratischer Innovationen. Für und gegen das Volk zugleich, wie war das möglich? Durch einen paradoxen Effekt: Die anfangs demokratisch gewollte Führungslosigkeit (1793/94) führte jetzt zur Ein-Mann-Diktatur im Bezugssystem demokratischer Egalität. Demokratie als ganze wurde Anti-Thema, aber Egalität, ein zentraler Baustein von Demokratie, wurde eingebaut in eine demokratische Dialektik. Legitimation durch das Volk und Volksabwehr waren zwei Seiten einer dialektischen Einheit. Gelenkte Wahlen mit allgemeinem Männerwahlrecht zu Parlamenten ohne Autonomie sowie zum Plebiszit umgestaltete Volksabstimmungen, die auch noch eine Art Direktwahl des Alleinherrschers mittrugen – das waren die paradoxen institutionellen Verkehren ursprünglich demokratischer Innovationen. Aus der gegen monarchischen Absolutismus gerichteten Basisdemokratie wurde plebiszitäre Autokratie. Napoleon I. hatte damit begonnen, Napoleon III. ging 50 Jahre später noch einen Schritt weiter in Richtung Quasi-Demokratie.

Das fast allgemeine Männerwahlrecht von 1792 hatte eine linke Mehrheit ins Parlament gebracht, die auch ein uneingeschränkt egalitäres Wahlrecht beschloss. Die Reaktionen der herrschenden Klassen in den folgenden Jahrzehnten waren vielfältige Varianten anti-egalitären Wahlrechts, regierungsgestützte, manipulative Interventionen

in den Wahlprozess, zum Teil auch autoritäre Umfunktionierung eines egalitären Wahlrechts. Das hatte mit dem Direktorium begonnen und setzte sich mit Napoleon I. fort. Dabei wurde viel Mühe aufgewendet für eingebaute Klasseneffekte.

Die Angst vor dem Volk, die Volk-Fernhalte-Strategie blieben für fünfzig Jahre bestehen, ebenso wie der Glaube der Linken an einen Durchbruch mithilfe des allgemeinen Wahlrechts. In der Revolution von 1848 kam es zur Egalisierung des Wahlrechts als Triumph der Linken – gefolgt von einer krachenden Niederlage nur wenige Wochen später. Mit einer charismatisch-autoritären Figur verknüpft, die sich mit Napoleons Neffen Louis-Napoléon fand, war ein Weg gezeigt, wie sich die politische Rechte das auf den ersten Blick so linke Wahlrecht aneignen konnte.

Ein bisschen Unterstützung war aber schon nötig, um den gewünschten Volkswillen hervorzubringen. So kam es unter Napoleon III. zur Lenkung der Wahlen von oben. Das begann mit der Kandidatenaufstellung: Präfekten und Bürgermeister suchten sich unter den Notabeln Kandidaten aus, die den Kurs von Napoleon vertraten („offizielle Kandidatur“). Staatliche Organe unterstützten auch materiell ihren Wahlkampf. Die Einschränkung der Pressefreiheit und Lenkung der Medien (ein System von „Mahnungen“) dienten zur Unterstützung der offiziellen Kandidaten. Mangels Organisationsfreiheit blieb diese Art von Wahlen natürlich auch ohne Parteienkonkurrenz.

Die Verfassung von 1852 behielt das allgemeine Männerwahlrecht bei, blieb aber, in Napoleonischer Tradition, bei der fast vollständigen Entmachtung der parlamentarischen Einrichtungen. Das Recht, sich an „unfreien“ Wahlen zu beteiligen, ohne damit Einfluss auf ein nicht-autonomes Parlament auszuüben zu können – auch dies eine Paradoxie demokratischer Institutionen.

Bei der Institution der *Volksabstimmung* verlief es ähnlich. Das Volk der Metropole, das die radikalen Revolutionäre von 1793 vor Augen hatten, war nicht das Volk des ganzen Landes. Mit der autoritären Umfunktionierung der urdemokratischen Institution Volksabstimmung begann Napoleon I. Seine Umwandlung in Plebiszite – personalisiert, von oben, akklamativ, ohne Alternative – stützte die plebiszitäre Diktatur der Napoleoniden.

Was immer Napoleon I. und III. das Volk in Abstimmungen fragten, es war auch stets eine Volkswahl und Amtsbestätigung des Autokraten. Dabei war die erste Wahl von Louis-Napoléon Bonaparte im Dezember 1848, gemäß der demokratisch erarbeiteten Verfassung, eine reguläre demokratische Volkswahl des Präsidenten. Napoleon erreichte rund 75 % der Stimmen, vor allem dank der Landbevölkerung, die gegen die Revolution und die Dominanz von Paris protestierte.

Anfang Dezember 1849 griff Napoléon-Bonaparte zum Mittel des Staatsstreichs, mit dessen Hilfe schon der Onkel zur Macht gekommen war. Seine Proklamation enthielt sein Programm: „Er rufe das Volk, den einzigen Souverän, den er in Frankreich anerkenne, zum Schlichter zwischen sich und dem Parlament auf. Wolle das Volk den bisherigen Zustand behalten, möge es einen anderen Präsidenten wählen, habe es Vertrauen zu ihm, solle es ihn in die Lage versetzen, sein großes Ziel zu erreichen, nämlich die Beendigung der Ära der Revolutionen durch Befriedigung der legitimen Bedürfnisse

des Volkes‘ und seine ‚Beschützung vor umstürzlerischen Leidenschaften‘“. ³⁴ Ende Dezember 1849 erhielt er die Unterstützung von 92 % der Wahlberechtigten bei einer sehr hohen Wahlbeteiligung (ca. vier Fünftel).

Zwei Volksabstimmungen bzw. Plebiszite gab es 1852, erst über die Verfassung, dann über die Erneuerung des Kaisertums. Napoleon III. hat mit einem Diktatur- und Polizeistaat begonnen, der später im parlamentarischen Bereich teilweise liberalisiert wurde. Im Mai 1870 wurden die Verfassungsänderungen, einschließlich der Nachfolgeregelung, in einem weiteren Plebiszit mit breiter Mehrheit bestätigt. Napoleon hatte schon 1852 in die Verfassung schreiben lassen, dass er dem französischen Volk verantwortlich sei und jederzeit an es appellieren könne. Tatsächlich hat er es nur dreimal getan, sich nie mehr selbst zur Wahl gestellt und die Parlamentswahlen massiv durch staatliche Instanzen steuern lassen, sodass sie das Gegenteil offener und freier Wahlen waren. Plebiszitäre Autokratie kann auch bedeuten, dass es in der Praxis mehr autokratisch als plebiszitär zugeht.

Einschmelzende Integrationsideologie. Napoleon III. wollte mit der antagonistischen Tradition des französischen Pfades brechen. Er versuchte sich an einer ideologie- und klassenübergreifenden Gemeinwohlfindung. Waren nicht Soziales ohne Sozialismus und Kapitalismus ohne Klassenkampf möglich? Kapitalismus hielt er für notwendig als Triebkraft für Wirtschaftsdynamik, Soziales für ein gesellschaftliches Gleichgewicht. Die Vorstellungen kreisten um so etwas wie sozialen Kapitalismus. Dabei fiel es leichter, die Kooperation zwischen Staat und kapitalistischer Marktwirtschaft zu definieren als die sozialen Gegengewichte zu bestimmen. So wurde das Soziale eher ein Nebeneffekt ökonomischer Steuerung (z. B. Beschäftigungspolitik, Wohlstandsmehrung) als ein anspruchsvolles Programm der Gegensteuerung.

Napoleon wollte – jenseits von Links und Rechts – die politische Polarisierung zwischen den zwei Lagern überwinden, in die Frankreich spätestens seit 1849 wieder zerfiel. *Volk* war seine symbolische Zentralreferenz für Einheit. Das von ihm geschaffene System hieß nicht Demokratie, entwendete daraus aber ein Gleichheitssymbol, das vor allem über gelenkte Wahlen mit allgemeinem, gleichem (Männer-)Wahlrecht demonstriert wurde. Über ihn als charismatischen Führer sollte die Identität von Volk und Führung und so auch die Identifikation mit dem Gesamtsystem hergestellt werden. Alles Intermediäre konnte dabei nur Störfaktor sein. Daraus ergaben sich gelenkte Öffentlichkeit und Organisationsverbote.

Resümiert man, fallen Effizienzgewinne und Stabilitätsdefizite auf. Die herrschaftliche Umfunktionierung egalitärer Instrumente trat charakteristischerweise im französischen Pfad auf. Das autoritär-plebiszitäre Element der Napoleoniden passte strukturell zu den Problemen, die die Startphase hinterlassen hatte. Aber sie waren an besondere Konstellationen, (charismatische) Personen und „Leistungen“ gebunden, sie schufen aus sich heraus keine institutionelle Stabilität. Es galt die Abwehr direkter

³⁴Fenske 2001, S. 223.

Demokratie von unten, die Domestizierung des Volkes statt der „Volksherrschaft“. Der autokratische Staat, plebiszitär inszeniert, hatte gesiegt, aber ohne tragfähige Struktur zu gewinnen.

Das neue System war vom Regierungspol her gedacht. Im Grunde war es ein früher technokratischer Traum der Gesamtsteuerung eines komplexen Systems von oben. Es war auch ein reaktives Regime, das von den Schwächen und einigen instrumentalisierten Stärken anderer Teilsysteme lebte. Es blockierte kreative Entfaltung im politischen Bereich (z. B. durch Anti-Pluralismus, Abwehr Sozialer Bewegungen, Kanalisierung von Medienöffentlichkeit), die es schon allein zur Überwindung eigener Probleme benötigen konnte. Die Hauptleistungen lagen auf dem wirtschaftlich-technisch-administrativen Feld, mit einer ganz erheblichen Dynamisierung und Modernisierung von Wirtschaft und Staat.

Am Ende war aber weder eine Lösung der demokratischen noch der sozialen Frage in Sicht. Von Freiheitsverlusten abgesehen, lag das auch an einer strukturellen Selbstüberforderung des Systems: Interessenberücksichtigung aller durch eine Person stieß auf enge Grenzen. Dann schlug die Asymmetrie der sozialen Verhältnisse auch politisch durch. 1870 waren die Arbeiter der größte Unzufriedenheitsfaktor – auf dem Weg zu einer neuen Revolution. Aber es gab auch nachwirkende Suggestionen des Bonapartismus. Eine Volk- und Führer-Identität gehört dazu, mit dem Versprechen, das Leben ohne die lästigen Konflikte zu verbessern.

Meilenstein: Dritte Republik

Die Revolution vorbei – und alle Fragen offen. Der Kommune-Aufstand in Paris 1871 lebte mehr aus dem Geist der Großen Revolution 1793 als dass er, wie Marx meinte, mit der Institution von Räten die Zukunft der Arbeiterklasse erkennen lasse. „Die soziale Herkunft ihrer Anhänger, vor allem Handwerker und Arbeiter des Pariser Kleingewerbes, die Spontaneität der Bewegung und die geistige Haltung der verschiedenen Gruppen sind stark von der revolutionären Tradition her geprägt – insofern ist die Kommune eher die letzte Revolution des 19. Jh. als eine Vorausnahme der revolutionären Bewegung unserer Zeit.“³⁵

Die Parlamentswahl von 1871 brachte eine konservativ-monarchische Mehrheit. Die beiden Strömungen – Legitimisten, die für die Fortsetzung der bourbonischen Linie waren, und Orléanisten, die den Enkel von Louis Philippe stützten – wollten die Restauration, konnten sich aber lange nicht einigen, aus welchem Haus der neue französische König kommen sollte. Als sie sich dann für den Enkel Karl X. entschieden hatten, bestand der König in spe darauf, dass nicht die revolutionsbehaftete Trikolore, sondern die weiße Bourbonenfahne die Nationalflagge sein solle. An dieser Farce scheiterte der letzte Versuch, von der Republik zur Monarchie zurückzukehren.

³⁵Albertini 1968, S. 235.

Damit ging auch der Revolutions-Revisions-Zyklus von mehr als 80 Jahren zu Ende. Ein für Frankreich verbindliches Lernergebnis hatte er nicht gebracht. Immerhin gehörte die Innovation eines allgemeinen, gleichen, direkten Männerwahlrechts nun zum Minimalkonsens und die Links/Rechts-Differenzierung diente zur politischen Orientierung. Alle anderen Innovationen wurden abgelehnt oder erhielten in neuen Kontexten eine andere Bedeutung. Die kritischen Erfahrungen mit versuchten Abhilfen auf dem französischen Pfad, wie zum Beispiel dem Bonapartismus, sind nach einem doppelten Reaktions-Muster auch noch der Innovationsgeschichte zuzurechnen.

Die *Republik* war auch Jahre nach ihrer Ausrufung 1870 prekär. Erst wollten die Monarchisten sie direkt beseitigen. Dann wurde die Verfassung von 1875 dualistisch entworfen, sodass bei günstiger Konstellation ein Monarch in die Rolle des „Staatspräsidenten“ schlüpfen konnte – der war nach dem Muster einer für ideal gehaltenen Monarchie geformt. Thiers versuchte, durch ein Programm „konservativer Republik“ den Mitte/Rechts-Strömungen entgegen zu kommen. Nicht zuletzt hatte die durch ihn veranlasste brutale Niederschlagung des Kommune-Aufstandes viele Franzosen davon überzeugt, dass Republik auch ein Ordnungsgarant sein könne. Seit 1879 galt die Republik als so sicher, dass man ihr Symbole der 1. Republik beilegte: 14. Juli Nationalfeiertag in Erinnerung an den Sturm auf die Bastille, die Marseillaise als Nationalhymne, Paris (und nicht mehr Versailles) als Regierungssitz. Definitiver Sieg gegen die Monarchie als Staatsform, aber die Regierungsform blieb ungeklärt.

Aus *Volksabstimmungen* der Revolutionszeit machten die Napoleoniden Personal-Plebiszite, die Abgeordneten der Dritten Republik lehnten beides ab, das Parlament war strikt anti-plebiszitär orientiert.

Soziale Bewegung verlor ihren emanzipatorischen Mythos. Die kleinbürgerliche Revolutionsbewegung lief aus. Die Arbeiterbewegung hatte Schwierigkeiten, aus den langen französischen Erfahrungen für sich zu lernen. Eine neue Kontinuität radikal rechter Sozialbewegungen bildete sich zuerst in Frankreich aus.³⁶ Das Muster Soziale Bewegung vs. Staat verblasste.

Parlament als volksnahes *Versammlungsregime* verlor seinen revolutionären Bezug und bekam im Kontext der Dritten Republik mit loser Wählerbindung, parlamentarischer Dominanz und Selbstreferenz sowie Exekutiv-Aversion eine neue Bedeutung.

Dem *Ein-Kammer-System* der Französischen Revolution sollte in der Verfassung von 1875 durch das Gegengewicht eines Senats, der vorzugsweise das bäuerlich-konservative Frankreich repräsentierte, entgegengewirkt werden.

Gravierender als die Nachwirkungen und Veränderungen einzelner Innovationen war, dass immer noch kein tragfähiger innerer Zusammenhang der Institutionen entstanden war. Das lag nicht zuletzt an zwei Defiziten.

³⁶Zum Beispiel Boulangers' antiparlamentarische und nationalistische Massenbewegung Ende der 1880er Jahren, die an bonapartistische Traditionen anknüpfte.

Regierung. Die Schwäche eines legitimen Regierungspols blieb Dauerproblem des französischen Pfades. Die Grundidee des Parlamentarischen Regierungssystems, die Integration von Regierung und Parlamentsmehrheit, war noch nicht angekommen. Die europäischen Monarchien waren auf dem Weg zu Parlamentarischen Monarchien, in der Republik aber musste man neue Wege gehen. 1848/49, von den USA inspiriert, schuf man zum ersten Mal in einer europäischen Republik die Präsidentenrolle. Dabei bemühte man sich um Koordination und Gleichgewicht in einem dualen System.

Nach der autokratischen Definition, die Napoleon III. dem Amt 1852–70 gegeben hatte, war die Mehrdeutigkeit der Präsidentenrolle nach 1870 noch größer, als sie sowieso schon ist. Wie viel Präsidialismus, wieviel Parlamentarismus? Und wie sieht es „zwischen“ Präsident und Parlament aus? Er kann nicht alleine regieren, braucht wenigstens Minister. Vielleicht wird auch, neben Präsident und Parlament, eine relativ eigenständige Regierung mit einem Ministerpräsidenten vorgesehen – wie stark kann die sein bei doppelter Abhängigkeit? Gibt es möglicherweise eine Kombination, einen Typ von Semi-Präsidialismus? Und im Hintergrund standen die französischen Erfahrungen und Debatten: Kann ein Präsidialismus (u. a. mit Volkswahl) sich zu einer plebiszitär-autokratischen Alleinherrschaft entwickeln? Die Probleme des demokratischen Frankreichs mit dem Regieren waren von Anfang an groß. Ehe die Franzosen das Einfache gelernt hatten, das Parlamentarische Regierungssystem, waren sie mit der erweiterten Komplexität konfrontiert, die die Schaffung eines Präsidenten mit sich brachte, der nicht nur repräsentieren, sondern auch (mit-)regieren sollte. Eine „Regierung“ kann auch zwischen Präsident, einzelnen Ministern und einem Parlament mit Allmachtsphantasien, aber ohne Regierungsfähigkeit zerrieben werden.

Auf den Spuren von Napoleon haben zwei Generale Anlauf genommen, dem System über die Präsidentenrolle eine autoritäre Struktur zu geben (MacMahon, Boulanger). Sie sind gescheitert. Der Präsident wurde dann marginalisiert. In der Verfassung der Dritten Republik gab es nicht das Amt eines Ministerpräsidenten, das institutionelle Kristallisation einer mit der parlamentarischen Mehrheit integrierten tatkräftigen Regierung hätte sein können. Gambetta, ein Politiker mit Fähigkeiten und Neigungen zum Aufbau eines Parlamentarischen Regierungssystems – auch das vereinbar mit Rahmenbedingungen, wie sie sich in der Dritten Republik entwickelt hatten –, wurde nicht berücksichtigt. Zeitweise kam es zur Stärkung einer Kabinettsregierung durch die Herausforderungen des Ersten Weltkriegs – da man mit dieser „Aushilfe“ gute Erfahrungen machte, blieb man auch in den Nachkriegsjahren dabei. Die Schwäche eines gut strukturierten Parlament-Regierung-Konnexes führte zum Bedeutungsgewinn der Verwaltung im gut geölten Zentralstaat. Durch starke Einzelressorts mit professioneller Bürokratie wurde das System nicht demokratischer, aber ein Teil seiner Ineffizienz aufgefangen.

Partei. Die Aversionen gegen den Parteigedanken erschwerten erheblich die Klärung und Bildung eines mehrheitlichen Gesamtwillens. Die Ablehnung organisierter Parteien hatte tiefe Spuren in der Politischen Kultur Frankreichs hinterlassen. Zuerst abgewehrt durch den kühnen Gedanken einer schon existierenden *volonté générale*, war in der Dritten Republik dieser Weg dann verbaut durch Lokalismus, Partikularismus,

Individualismus, Fragmentierung sowie Vorstellungen individueller Repräsentation, gestützt durch ein Mehrheitswahlrecht.³⁷ Ohne gesellschaftlich-politische Tendenzen zu einem Dualismus wie in England und den USA fehlte damit ein verbindendes Band zwischen Wahl, Parlament, Regierung. Abgeordnete bauten ihre individuelle Autonomie durch Abwehr der Partei- und Fraktionsidee aus und tummelten sich in den vielen „groupes“ ohne strikte Parteibindung, die lange Zeit Fraktionen ersetzten.³⁸ Als Parteien – vergleichsweise spät – entstanden, waren es schwache, undisziplinierte Organisationen, ausgeprägte Honoratiorenparteien. Im Parlament bildete sich keine Regierung/Oppositions-Alternative heraus. In solchem Kontext konnten auch Wahlen nicht über legitim-effiziente Regierung entscheiden. Sie hatten eine verminderte demokratische Funktion.

Bemerkenswert bleibt: Die langen Folgen einer kurzen Innovationsphase, die am schwierigsten Ende, bei der Egalität, begonnen hatte. Der Geburtsfehler wirkte nach – Frankreich ist nicht richtig in die Spur gekommen. Es gab keine Lernerfahrung von einer parlamentarische Unterstützung suchenden Regierung her, sondern von der falschen Grundprämisse ausgehend, das (Versammlungs-)Parlament sei aus sich heraus entscheidungs- und regierungsfähig. Frankreich hatte keine tragfähige institutionelle Form gefunden, bevor es zur Massendemokratie überging und die ideologischen Strömungen des 19. Jahrhunderts im Vielparteiensystem ihren Ausdruck fanden.

Auch die Versuche, die von der Großen Revolution geerbten Probleme parlamentarisch-demokratischer Regierung mit einem starken, vom Parlament unabhängigen, regierenden Präsidenten zu lösen, waren nicht zu Ende. Klaus Hänsch schlägt den weiten Bogen: „Die Fünfte Republik ist der Versuch einer Versöhnung von Bonapartismus und Demokratie.“ Einer „Demokratie“, kann man hinzufügen, wie sie sich inzwischen entwickelt hat, und eines „Bonapartismus“ als Surrogat der napoleonischen Autokratie. In diesem Sinne lässt sich die Regierungspraxis von Präsident Macron als „Bonapartismus light“ beschreiben.³⁹

Der Schweizer Pfad

Musste die Schweiz Demokratie neu erfinden, war sie nicht schon seit Jahrhunderten Demokratie? Es gab breitere Partizipationsformen in der Vormoderne (z. B. das Thing in germanischer Tradition) und der Schweizer Fall war besonders markant⁴⁰. Aber auch hier gilt: Es führt kein Weg von vor- und frühmodernen Partizipationsmustern zu moderner Demokratie. Es war zum Teil ein Anregungspotential, aber gleichzeitig gab es einen Bruch zwischen einem genossenschaftlichen Partizipationsmuster und dem Pfad zu moderner Demokratie:

³⁷Vgl. Albertini 1961.

³⁸Vgl. auch Abschn. 19.3 und Albertini 1959.

³⁹Vgl. Walther 2018.

⁴⁰Vgl. Suter 2018, Kreis 2014 (mit weiterführender Literatur).

Partizipation hatte andere Trägergruppen. Es war in den Versammlungen wehrfähiger Männer eine direkte, quasi-demokratische Organisationsform. Gleichzeitig wurden die einflussreichen und einträglichen Regierungs-, Verwaltungs- und Richterämter durch Wahl von Mitgliedern vornehmer und wohlhabender Familien besetzt. Stimmen- bzw. Ämterkauf waren die probaten Mittel von Reichen, sich auch bei formell offener Entscheidung durchzusetzen.

Es gab eine andere Vorstellungswelt. Man war noch weit entfernt von Ideen moderner Demokratie, bei der auf Grundlage der Menschenrechte prinzipiell jedem Individuum gleiche Rechte auf Partizipation zukamen. Mitwirkung in den vor- und frühmodernen Versammlungsregimen beruhte auf einem Privileg wehrfähiger Männer, das sie, so eine verbreitete Vorstellung, im Freiheitskampf gegen tyrannische Feudalherren erworben hatten, nun weitervererbten und – so das Weiterwirken ständischer Traditionen – eigenen „Untertanen“ verwehren.

Auch die Grundkonstellation war besonders. In der Schweiz entwickelte sich Versammlungspartizipation nur in Randlagen von Alpen- und Voralpengebieten (vor allem eidgenössische Landgemeinden und Graubünden). In Städten lag die Souveränität bei repräsentativen Institutionen (Kleiner bzw. Großer Rat). Es sind die bekannten Rahmenbedingungen, die direkte kommunale Partizipation ermöglichen: eng begrenzte Größe und geringe Komplexität (Staat, Markt, Sozialstruktur, Kultur). Es sind unterschiedliche Politikmodelle: Kommunale „Versammlungsdemokratie“ bleibt etwas grundlegend anderes als moderne, nationalstaatliche Demokratie. Es war eine genossenschaftlich-bündische, horizontale Organisationsform, die der administrativen Effizienz moderner Organisation im Territorialstaat deutlich unterlegen war.

Es blieb eine vormoderne Variante von „Demokratie“, die weder aus antikem Vorbild, noch als Vorläufer moderner Demokratie entstand. Nicht mehr als eine archaische Form exklusiver, genossenschaftlicher Mitbestimmung, genauer: Es war der Stand wehrfähiger Männer kleiner Gemeinden, die sich untereinander genossenschaftlich organisierten. Sie nannten und verstanden sich nicht als Demokraten, wurden aber gelegentlich von Leuten, die die Gelehrtensprache kannten, mit dem klassischen Wort „Demokratie“ belegt. Lange vor Aufklärung und generalisiertem Menschenrechtsdenken vertraten sie keine Egalitätsvorstellungen für ein Gemeinwesen, sondern das Einverständnishandeln wehrfähiger Männer.

Das alles geschah in kleinen kommunalen Zusammenhängen wie in Griechenland, aber ohne Demos-, Freiheits- und Gleichheitsideale, ohne ideellen Überbau. Damit fehlte auch eine wesentliche Grundlage für Ambition und Praxis von Demokratisierung. Ohne die Kraft der Idee waren sie traditionalistisch und selbstreferentiell orientiert. Andere zu überzeugen, Versuche der Ausbreitung gehörten nicht dazu. Im modernen Demokratisierungsprozess der Schweiz fanden sie sich im konservativen, nicht im progressiven Lager.

Anders als die frühen, „demokratieverdächtigen“ Akteure Englands, die Levellers im 17. Jahrhundert, für die – in der Politischen Kultur ihres Landes – Repräsentation selbstverständlich war, und die die Idee der Volkssouveränität nach vorne brachten, machten

die Schweizer „Frühdemokraten“ eher einen etwas hinterwäldlerischen Eindruck. Später haben die Schweizer Landgemeinden den Versammlungsmodus beispielsweise mit Repräsentation und Gewaltenteilung kombiniert. Aber auch in den früheren Zeiten war „Direktdemokratie“ verwoben mit der Steuerung durch einflussreiche, Ämter kaufende Familien, nur dass diese die Widerspruchsmöglichkeiten der Versammlung im Blick behalten mussten.

Der Schweizer Pfad zu moderner Demokratie ist spannend und interessant, aber er beginnt anders. Die Schweiz war eine unfertige Republik, umgeben von Fürstenstaaten, in denen der Weg zur Demokratie über den Kampf gegen Monarchie und Adel führte. Braucht man den aristo-monarchischen Komplex als Gegner, um zur Demokratie zu finden? Was bedeutet es für die Demokratie, wenn das Bürgertum nicht auf Demokratie drängt, sondern vor aller Demokratisierung selbst schon der Herrschaftsträger ist?

In der kleinteiligen, räumlich fragmentierten Alpenrepublik entwickelten sich nicht die strukturellen Voraussetzungen für einen starken, privilegierten Erbadel, aus dessen Kämpfen sich eine Fürstenherrschaft hätte herausbilden können. Fragmentierung und das Fehlen eines Zentrums gehörten zur Grundkonstellation der Schweiz. Es gab weder ein räumliches noch ein Herrschaftszentrum.

Dagegen sahen sich die lockeren, eidgenossenschaftlichen Zusammenschlüsse grundlegenden Spaltungen und Konflikten gegenüber, häufig gewaltsam ausgetragen. Daraus erwuchs eine Erfahrung landesinterner, kriegerischer Konflikte ohne repressiv-schlichtende staatliche Zentralinstanz. Zu den regionalen kamen seit dem 16. Jahrhundert grundlegende konfessionelle Spaltungen, zwischen katholischen und reformatorischen Kräften bzw. Landesteilen. Die von den Religionen mit Gewalt ausgetragenen Kämpfe um Hegemonie oder wechselseitige Anerkennung dauerten 200 Jahre – eine prägende, neuzeitliche Konflikterfahrung.

Der nach dem Westfälischen Frieden gegenüber den europäischen Monarchien durchgesetzte Grundsatz der Neutralität (1815 durch den Wiener Kongress prinzipiell anerkannt), half der Schweiz in den Außenbeziehungen. Die Schweiz gewann so Sicherheit gegenüber Verwicklungen mit europäischen Monarchien, die die Existenz des Landes ohne starke Exekutive und stehendes Heer hätten gefährden können. Neutralität löste aber nicht ihre internen Probleme moderner Staatsbildung ohne zentrierende Kräfte. Dort erhielten sich vormoderne Sozial- und Herrschaftsstrukturen als ein moderates System von Ungleichheit. Während die konfessionellen Konflikte zwar nicht gelöst waren, aber in einen Zustand der Latenz eintraten, kam es im 18. Jahrhundert durch eine Reihe von Faktoren zu einer *Stabilisierung* ungleicher Sozial- und Staatsordnung.

Eine traditionell kleinräumige Selbstverwaltung ermöglichte eine konservative Herrschaftspraxis, lange vor einer Staatsmodernisierung. Die Ungleichheit zwischen dominierenden Städten und abhängigen, in den Rechten begrenzten Landgemeinden war durch die Verflechtung städtischer und ländlicher Oberschichten abgefedert. Die frühe Industrialisierung verstärkte zwar die regionalen Ungleichheiten (z. B. zwischen Ost- und Inner-Schweiz), ermöglichte aber auch den Aufstieg breiterer Mittelschichten. Die innerstädtischen Konflikte blieben begrenzt. Zwar schritt die Oligarchisierung

und Abgrenzung der „führenden Familien“ voran und blieb die große Mehrheit der Bevölkerung von Staatsgeschäften ausgeschlossen, aber für die Vielzahl von Korporationen blieben „Freiräume der Selbstverwaltung und Klientelbildung“⁴¹ erhalten. Die mittleren Schichten zeigten kein Widerstands- oder Polarisierungspotential. Das Bürgertum fiel, ohne Gegnerschaft eines formell privilegierten Adels, als revolutionäre, mindestens machumverteilende Kraft aus. Es betrieb, durch die „Familienpolitik“ der herrschenden Familien, eigenen Machtaufbau.

Ein von städtischen und ländlichen Oberschichten getragenes, von eingebundenen Mittelschichten toleriertes Regime abgestufter Privilegien, von dem viele profitierten, viele aber auch politisch ausgeschlossen waren, konnte nur durch die Sprengkraft einer Idee gleicher Rechte aller infrage gestellt und grundlegend verändert werden. Dafür kamen die Impulse weniger von der seit den 1760er Jahren idealistisch vorausarbeitenden Vereinigung „Helvetischen Gesellschaft“ als aus dem revolutionären Frankreich.

Ohne Zentrum und mit nur schwacher Koordinierungsinstanz (das Gesandtentreffen der „Tagessatzung“) war die Gesamtschweiz keine Bühne für die weitere Entwicklung. Auch kein einzelner Kanton konnte die Entwicklung vorantreiben. Das gilt selbst für das unruhige Genf, wo in der vorrevolutionären Zeit die Kämpfe um erweiterte politische Beteiligung von Mittel- und Unterschichten am weitesten gediehen waren und Erfolge errungen wurden, allerdings nicht nachhaltig und trotz des Engagements des „Genfer Bürgers“ Rousseau nicht mit der Ausstrahlungskraft, deren es für die politische Modernisierung der Gesamtschweiz bedurft hätte. Der Vorlauf war relevant – für Genf. In Fortsetzung der „Konflikttradition beschritt Genf unter dem Einfluss des jakobinischen Frankreich in den 1790er Jahren radikalere Wege als die übrige Schweiz.“⁴² Ohne revolutionäre Impulse von außen aber wäre die Gesamtschweiz nicht wirklich vorangekommen. Und: solche externen Anstöße mussten „passen“ zur inneren Struktur, die viele Interessen bediente und in der eine traditionsorientierte Identität lebendig blieb.

Die *unfertige Republik* zeigte zum Ende des 18. Jahrhunderts viele Gesichter:

- Die nicht zu Ende geklärten Konflikte zwischen katholischen und protestantischen, städtischen und ländlichen, starken und schwachen, konservativen und progressiven Landesteilen.
- Die noch nicht gefundene Form moderner Staatsstrukturen, die zu den Schweizer Besonderheiten passte.

⁴¹Reinhard 2014, S. 77.

⁴²Reinhardt 2014, S. 79. Auf Zürcher Territorium spielte 1794 der „Stäfer Handel“, u. a. mit Forderungen nach Ablösung der Grundlasten und Wiederbelebung alter Gemeinderechte. Die „betrachtete die Zürcher Regierung als jakobinische Unterwanderung und bestrafte die Verantwortlichen, Mitglieder der ländlichen Oberschicht und Intellektuelle aus der Stadt, als Aufrührer mit der Verbannung.“ (S. 83).

- Die Vermittlung modernen, menschen- und bürgerrechtlichen Gleichheitsdenkens in die spezifische, traditionsorientierte schweizerische Sozial- und Politikstruktur.
- Die Entradikalisierung radikaler Innovationen der Französischen Revolution (allgemein-gleiches Wahlrecht, Volksabstimmungen) durch Einpassung in Traditionsstrukturen.

Der erste Großversuch eines *externen* Inputs waren die im Kern verfehlten Regelungen der Helvetischen Republik, die 1798 nach militärischer Invasion von Frankreich oktroiiert wurden – assistiert durch Schweizer „Fortschrittsmänner“. Die entscheidenden Anstöße kamen durch die Französische Revolution. Schweizer Akteure haben sich in den 1790er Jahren vor allem in Paris politisiert. Peter Ochs, ein führender Liberaler aus Basel, durfte sogar den Entwurf der Verfassung schreiben. Akteure der französischen Direktorialregierung, später Napoleon, haben in der Schweiz interveniert. Sie hatten ideologische oder staatliche Eigeninteressen; was zu den gewachsenen Schweizer Verhältnissen „passte“, war nicht die Leitfrage.

Sprengkraft hatten zwei Prinzipien, die quer zur inner-schweizerischen Entwicklung standen: der zentralistische Einheitsstaat und der laizistische Staat. Der erste war konträr zum quasi-natürlichen, dezentralen Föderalismus, der die Schweiz über Jahrhunderte geprägt hat. Der laizistische Staat, wie er sich in aufwühlenden, gewaltsamen Konflikten während der Französischen Revolution herausgebildet hatte, reaktivierte den Konfessionskonflikt, der sich in der Schweiz seit längerem abgekühlt hatte.

Auch die revolutionär gesonnenen Schweizer glaubten, mit der Zerschlagung der traditionellen Kantonsordnung die Konservativen in ihren Bastionen schwächen zu können. Napoleon korrigierte 1803 den Hyper-Zentralismus, die Schweizer Radikalen hielten zu der Zeit noch daran fest! Ein anti-katholischer Kulturkampf wurde mit der konsequenten Unterstellung der Kirchen unter den Staat, politischem Amtsverbot für katholische Priester, Zerschlagung der Klöster in Gang gesetzt. „Was für die aufgeklärte Oberschicht die notwendige Zurückdrängung eines Staates im Staat bzw. einer feindlichen, rückwärtsgewandten Macht im Namen des Fortschritts war, wurde von der Mehrheit der Bevölkerung der ländlichen Orte als eine elementare Bedrohung ihrer Lebenswelt und Heilsgewissheit empfunden.“⁴³

Das allgemein-gleiche Männerwahlrecht wurde 1798 auf Wunsch der Schweizer von den Franzosen in das Konzept der Helvetischen Republik aufgenommen. Besondere Pointe: Die schweizer Fortschrittskräfte setzten das *indirekte* Männerwahlrecht durch. Sie dachten an revolutionäre Wahlmänner gegen das konservative Volk! Bald kamen die Franzosen auf das Zensuswahlrecht zurück, das im eigenen Land die Politik nach 1795 bestimmte. In der Demokratiefrage gab es keinen französischen Druck – Frankreich war seit 1795 in einer nach-revolutionären, mit Napoleon in einer autokratischen Phase. Hier musste die Schweiz ihr inneres Tempo finden – entsprechend länger dauerte es.

⁴³A. a. O., S. 87.

Republik blieb das Fundament auch 1798. Frankreich erhielt eine „Schwesterrepublik“. Die Etablierung von Rechtsgleichheit aller Bürger, Errungenschaft der amerikanischen und französischen Revolution, war ein Schritt, den die Schweiz machen musste, wenn sie bei moderner Staatlichkeit ankommen wollte – ein fortwirkend positiver Beitrag französischer Intervention.

In die Verfassung schrieb man auch die Form der Regierung, die seit 1795 in Frankreich galt: das Direktorialsystem. Dabei wählten der Große Rat und der Senat die fünf Regierungsmitglieder, aus denen das Direktorium damals bestand (diese konnten zusätzlich Minister für weitere Aufgaben ernennen). So hatte man in Frankreich versucht, die chronische Regierungsschwäche der radikalen Revolutionszeit zu überwinden. Zwar verhinderte das weder in Frankreich noch in der Schweiz Rivalitäten und Machtkämpfe innerhalb dieses Gremiums, aber mit der relativen Autonomie gegenüber der gesetzgebenden Versammlung (die z. B. über kein Abberufungsrecht verfügte) entstand auch Potential für eine steuernde Exekutive. „Direktorium“ als vom Parlament relativ unabhängige Regierungsform ist in den Grundbestand Schweizer Institutionen übergegangen – bis heute.

Die Belastung durch externe Intervention bei schwachen internen Trägergruppen blieb. Finanziell wurde die Schweiz ausgeplündert: Das Pariser Direktorium entzog dem Land erhebliche Finanzreserven und zwang es zusätzlich zu großen Reparationszahlungen. Auch das verhinderte die Akzeptanz des neuen, auf Waffen gestützten Regimes. Eine Konfliktlinie Bürgertum vs. Monarchie/Adel hat es ja, anders als in Frankreich, nicht gegeben. Vielmehr entstand, nach der französischen Intervention, direkt ein moderneres, politisch-ideologisches Muster: radikal vs. konservativ, mit gemäßigten, liberalen Positionen dazwischen. „Radikal“ umfasste städtisch-bürgerliche Gruppierungen, die weiter gingen als die liberalen Kräfte, „konservativ“ die alten Stände (Kirche), das alteingesessene Patriziat („Stadtadel“) sowie bäuerlich-kleinbürgerliche Landbevölkerung.

Nach inner-schweizerischer Beruhigung und der Stärkung der Konservativen durch die gesamteuropäische Restauration seit 1815 (zu der auch die Rekonfessionalisierung gehörte) wurde es für die Demokratie erst wieder in den 1830er Jahren interessant. Ausgelöst durch die französische Revolution von 1830 nahmen die Schweizer nun die Demokratieentwicklung selbst in die Hand. Wie zu erwarten: kontrovers. Ein konservativ-katholisches Stand gegen ein progressiv-bürgerliches Lager, der Kampf fand in und zwischen den Kantonen statt, vorherrschend war Unduldsamkeit. Wieder war die Staats- mit der Demokratie- und der Religionsfrage verknüpft.

Demokratie (überwiegend nach dem liberalen Standardprogramm, z. B. mit einem niedrigen Zensus) fand während der „*Regeneration*“ ihre Basis in fortschrittlichen Kantonen, die meist durch wirtschaftliche Dynamik geprägt waren und dadurch nicht zuletzt die Mittelschichten voranbrachten. Neu waren die Organisationsformen der Konservativen: Sie agierten als Gegenbewegung (auch gegen moderne Demokratie), die sich des liberalen Instrumentariums bediente. Bei der Kirchenpolitik „war die Strategie der liberalen und radikalen Kräfte darauf gerichtet, die katholische Kirche vollends zu

einer dem Staat unterstellten Behörde herabzudrücken. (...) Wie 1798 nahm die Auseinandersetzung zwischen Liberalen und Konservativen die Züge eines frühen Kulturkampfes an; die konfessionell-politischen Konflikte des 16. und 17. Jahrhunderts schienen in halbsäkularisierter Form wieder aufzuerstehen. Obwohl es, zumindest offiziell, nicht mehr primär um ein religiöses Wahrheitsmonopol oder Heilserwerb (...) ging, lebte unterschwellig viel von der endzeitlichen Erregung fort. Und wie 1531, 1656 und 1712 wurde auf diese Weise ein starkes Gewaltpotential freigesetzt.“⁴⁴

Die Gründung eines katholisch-konservativen Schutzbündnisses, polemisch „Sonderbund“ genannt, drohte die Schweiz auch institutionell zu spalten. Das liberale Lager zog die Notbremse, so kam es zum Sonderbundkrieg, dem letzten Bürgerkrieg, in dem die politisch-konfessionellen Konflikte ausgetragen wurden – mit einem Sieg der Liberalen. Das war ein Wendepunkt. Nie wieder Krieg im eigenen Land! Wie lässt sich ein Staat aufbauen, der die Abkehr von internen Gewaltkonflikten einer gespaltenen Gesellschaft verbindet mit der Entwicklung einer handlungsfähigen Einheit in der Vielfalt? Breite Interessenberücksichtigung, Ausgleich, Kompromiss sind Stichworte für Grundmotive. Konsens war nicht gleich, aber vielleicht perspektivisch möglich.

Im Mittelpunkt der – diesmal autonomiebestimmten – Verfassungsgebung von 1848 stand ein *demokratischer Bundesstaat*. Er sollte den lockeren, partikularistischen Staatenbund, an dem die Konservativen hingen, überwinden, ohne dem von den Schweizer Radikalen nach wie vor vertretenen Konstrukt eines unitarischen Zentralstaats zu folgen. Ein Kompromiss also, der durch die Stärke des liberalen Freisinns möglich wurde und der ein vernünftig Dezentrales, die begrenzte Souveränität der Kantone, mit einem notwendig gewordenen zentralen Moment, der Bundesregierung, verknüpfte und die weitere Ausgestaltung dem Spiel politischer Kräfte im Rahmen demokratischer Institutionen überließ.

Demokratischer Bundesstaat war die Klammer für das Auseinanderstrebende und das Vorwärtsweisende. Gewiss war die Schweiz durch Geographie und Geschichte zum Föderalismus „verurteilt“. Nur: Man muss die Form erst einmal finden, vertikale Gewaltenteilung, interne Souveränitätsverteilung, Kooperationsregeln, Kompetenzverlagerungen definieren, Minderheitenschutz mit Regierungsmacht vereinbaren. Und: Föderalismus muss mit Demokratie verbunden werden. Das Demokratiegebot galt jetzt für alle Kantone. In Europa gab es dafür kein Vorbild. Demokratie konnte ohne Föderalismus gedacht werden (wie in Frankreich), Föderalismus ohne Demokratie praktiziert werden (wie in Deutschland). Für die Schweizer – das war ihr Versuch, Moderne mit Tradition zu verbinden, für ihr Land die „passende“ Balance zu finden – gehörten von nun an Bundesstaat und Demokratie zusammen.

Beide, Bundesstaat und Demokratie, waren nicht fertig ausgearbeitet, sie waren ein für die weitere Entwicklung offener Rahmen. Die Akteure aus den unterschiedlichen Lagern hatten natürlich Hintergedanken, wo sie mehr oder anderes wollten, aber sie

⁴⁴A. a. O., S. 98 f.

ließen sich auf den offenen Prozess ein. Mehr Demokratie und mehr Regierung waren noch zu entwickeln.

Die USA regten die Verfassungsgeber an, Demokratie und Föderalismus zusammen zu denken, aber die Amerikaner verbanden – bei anderen Traditionen und Voraussetzungen – Demokratie mit Konkurrenz. Die Schweizer dagegen hatten sich auf den Weg gemacht, Demokratie mit Konkordanz zu verbinden – was sie erst später wussten und was zu ihrer genuinen Erfindung wurde.

1848 beschloss man eine Verfassung mit allgemeinem *Männerwahlrecht*, aber die retardierenden Kräfte traten auf die Bremse: absolutes Mehrheitswahlrecht mit drei Wahlgängen (zwei mit absoluter, der dritte mit relativer Mehrheit), indirektes und nicht-geheimes Wahlrecht, in vielen Kantonen begleitet von Ausführungsbestimmungen, die vielfältige Einschränkungen und moderate Zensusbestimmungen brachten.

Neben dem Wahlrecht wurde die erste, bescheidene Form eines *Männer-Stimmrechts* in die Verfassung aufgenommen. Sie galt für Volksabstimmungen über eine Generalrevision der Verfassung. So hatte es in Frankreich auch begonnen, aber dort war man davon abgekommen, während man in der Schweiz bis zur kontinuierlichen Einflussnahme des Volkes auf die Gesetzgebung fortschritt.

Politisch war mit dieser Staatsgründung eine lange Ära liberaler Dominanz eröffnet. Die nächsten 70 Jahre errangen die Liberalen die absolute Mehrheit in beiden Kammern. Dennoch war es im Gesamtsystem keine „Diktatur der Mehrheit“, Konservative und Radikale behielten ihre Chancen. Die dezentralen Einheiten der Kantone boten Raum für Machtwechsel, Minderheitsbeteiligung an Regierungen, Doppelrolle von – je Ebene – Regierungs- und Oppositionspartei, Vorlauf für Innovationen. Zudem kam es in den 1860er Jahren zur Ausdifferenzierung der freisinnigen Mehrheit, die den starren Lager-Antagonismus aufweichte. Es gab auch Bündnispolitik über Lagergrenzen hinweg. Das System erschöpfte sich nicht in der Regel „Mehrheit gegen Minderheit“, es erweiterte sich zu einer Regel „Mehrheit und Minderheit“.

Religionsfreiheit für die „anerkannten christlichen Religionen“ wurde in der Verfassung verankert. Die offen ausgetragenen *konfessionellen Konflikte* waren noch nicht ganz zu Ende, der „Kulturkampf“ lebte bis in die 1870er Jahre phasenweise auf (auch von der Unfehlbarkeitserklärung des Papstes und dessen Kampf gegen Liberalismus angefacht), aber die Auseinandersetzungen waren nun gewaltfrei, die mit Aufklärung und Modernisierung verbundene Säkularisierung wirkte in die Breite und politisch-ideologische überlagerten allmählich die im engeren Sinne konfessionellen Momente.

Politischer Widerstand gegen den Liberalismus wurde angeheizt durch konfessionelle Motive. Umgekehrt wurde Liberalismus bei Protestanten gestärkt durch Katholizismuskritik. Politische Mobilisierungsinteressen waren erkennbar. Katholizismus blieb Teil des Traditionskomplexes, am progressiven Pol konnte man (musste man aber nicht!) das republikanische Prinzip für unvereinbar halten mit dem (religiösen) Absolutismus des einen Gottes bzw. einer Papst-Herrschaft.

Der politische Gehalt von konservativ und progressiv trat immer deutlicher hervor. Er ist nicht identisch mit katholisch und protestantisch, sondern allgemeiner und zugleich

differenzierter. Fragen von Erziehung, Bildung, Ehestand, Moral wuchsen im Zuge von Modernisierung in den staatlichen Regelungsbereich hinein. Später sind Konfessionen nur noch Hintergrundfaktoren für unterschiedliche Wertorientierungen und die modernen Richtungsbegriffe bedeuten Unterschiedliches in Staat, Wirtschaft, Kultur.

Die frühe *Industrialisierung* – die Schweiz war Ende des 18. Jh. zusammen mit Großbritannien erfolgreichste europäische Wirtschaftsmacht – hatte einen doppelten Effekt für die Integrationsprozesse. Sie erhöhte durch Verbreiterung des Wohlstands die Zufriedenheit mit dem System, zugleich eröffnete sie den Wirtschaftseliten neue Einflussfelder, kompensatorisch auch für politische Macht.

Der Konflikt zwischen den politischen Lagern war 1847 durch Gewalt zugunsten der Liberalen entschieden worden. Danach wurde nicht mehr mit militärischen Mitteln „zurückgeköpft“. *Militär* war nicht zentralisiert (die Verfassung schloss ein stehendes Heer aus), es existierte in bürgerfreundlichen Milizformen. Das schloss für längere Zeit – nicht für immer, wie etwa streikende Arbeiter nach 1918 erfahren mussten – die Anwendung staatlicher Gewaltmittel gegen Minderheiten aus.

In solche gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eingebettet, kam eine *Dialektik demokratischer Institutionen* zum Zuge. Der Innovationsprozess hilft nicht nur den Erfindern bzw. den hinter ihnen stehenden liberalen Gruppen, er lässt sich auch von konservativen Gruppen nutzen. So konnte der demokratische Bundesstaat auch als Bremse gegen Fortschrittskräfte eingesetzt werden. Das funktionierte zum Beispiel beim allgemeinen Männerwahlrecht, wo die Verfassung das Prinzip klar formuliert hatte, die Ausführung aber den Kantonen überlassen wurde, die mithalfen, das allgemeine Prinzip wie einen Schweizer Käse zu durchlöchern.⁴⁵ Auch bei den Volksstimmrechten erkannten die Konservativen bald das Einfallstor, das sich für minoritäre Interessen bot.

1874, rund 25 Jahre nach der Weichenstellung für einvernehmliches Staatshandeln, erreichte man eine Zwischenetappe für den spezifisch Schweizer Pfad.

Beim zweiten Anlauf einer Volksabstimmung zur Verfassungsrevision gelang eine Stärkung der Bundesregierung im Tausch für erweiterte Volksrechte. Die deutliche Erweiterung von Referendumsdemokratie (fakultatives Gesetzesreferendum) wurde auch durch ein Links/Rechts-Bündnis möglich.⁴⁶ So kam es dann auch zu konservativer („paradoxe“) Demokratisierung: Volksabstimmung für eigene, konservative Interessen. Bei „referendumsfähigen Gruppen“ konnte schon die Drohung mit einem Referendum wirken. Auch wurden Kräfte berücksichtigt, die bei einer Abstimmung unterlegen sind.

Nicht zuletzt durch die Handlungsfolgen der Verfassungsrevision von 1874 wurde Konkordanz zu einem System ausgebaut. Minderheiten bekamen durch die Referendumsdemokratie Einfluss auf die Gesetzgebung. 1891 erhielten die Konservativen erstmals einen Sitz in der Regierung – Kooperation der beiden früher antagonistischen Kräfte gegen die erstarkende Sozialdemokratie, aber in den folgenden Jahrzehnten

⁴⁵Vgl. Kap. 17.

⁴⁶Vgl. Kap. 18.

weiter ausgebaut zu einem Prinzip der Berücksichtigung aller relevanten politischen Kräfte bzw. Parteien in der Regierung.

In den 1890er Jahren setzte sich in einzelnen Kantonen das Proporzprinzip durch. Es wurde zwar auf Bundesebene erst 1918 beim dritten Anlauf durch Volksabstimmung institutionalisiert, entsprach aber durch den gleichen Erfolgswert aller Stimmen in hohem Maße dem Konkordanz-Prinzip. Es kostete den liberalen Freisinn auf Bundesebene ihre scheinbar ewige, absolute Mehrheit und stärkte die aufkommende Sozialdemokratie, konnte also gesellschaftlichen Wandel schneller abbilden als das traditionelle Mehrheitswahlssystem und neue Gruppen an der Regierung beteiligen.

Insgesamt gewann Demokratie zunehmend die Züge von Verhandlungsdemokratie, bei der das Aushandeln dominiert und im Unterschied zur Konkurrenzdemokratie nicht der Parteienwettbewerb und der Regierungswechsel im Mittelpunkt stehen. Dem entsprechend hatten und haben Parteien in diesem System begrenzte Funktionen. Angesichts des frühen Wahlrechts waren es, im europäischen Vergleich naheliegend, frühe, aber aufgrund der Schweizer Besonderheiten auch organisatorisch lange eher schwache Parteien. Für vieles brauchte man sie nicht!

Zusammenfassend lassen sich fünf Muster des Schweizer Pfades hervorheben:

- a. Aktive Struktursuche bei sehr allmählicher Egalisierung. An der Struktursuche waren zwei politische Lager und zwei staatliche Strukturelemente beteiligt, dennoch entstand kein Dualismus (von Regierung und Opposition wie in GB) oder gar Antagonismus (wie in Frankreich). Das erklärt sich durch Besonderheiten der Lager und der Strukturen sowie durch die Art ihrer Verknüpfung.

Die Lager waren in sich heterogen. Das bürgerlich-liberale Lager umfasste auch eine radikale Strömung, das katholisch-konservative Lager zeitweise eine sozial- und demokratieorientierte Tendenz. Die staatliche Struktursuche führte die sonst in Europa nirgendwo vereinten Elemente Föderalismus und Demokratie zusammen: demokratischer Bundesstaat. Wie beschrieben, sind durch diese Muster die ausgleichenden Momente befördert worden. Es konnte sich ein System entwickeln, in dem der friedliche Ausgleich zwischen Religionen und Regionen, dann auch von Richtungen und Sprachen die Politische Kultur prägte.

Vom genossenschaftlichen, selbstreferentiellen, kommunalen Versammlungsmodus einzelner Landsgemeinden, das sahen wir, führte keine „organische“ Entwicklung zu moderner Demokratie. Ohne Nationalstaat kann es keine Formen moderner Demokratie geben! Egalisierung, als nachgeordnetes Programm, war im Falle der Schweiz in die Geschichte der Staatsentstehung verwoben (z. B. durch gleiche Bürgerrechte, Männerwahlrecht). Das lag näher bei den Erfahrungen der USA als bei denen von England und Frankreich, mit deren frühen Schaffung nationalstaatlicher Strukturen. Die Schweiz hat Strukturierung und Egalisierung nicht als Sequenz, sondern als Verbund bearbeitet. Allerdings ist Egalisierung dadurch kein Vorreiter, sondern – im Falle des Frauenwahlrechts extrem – ein Nachzügler geworden. Gleichstellung griff lange durch Berücksichtigung und Anerkennung, Gleichheit als universelles

Menschenrecht hatte es schwer in der Schweiz. Das langsame Lernen, das die Schweiz charakterisiert, galt vor allem für das Egalisierungsprogramm.

- b. Entradikalisierung ursprünglich radikaler Innovationen. Entstanden ist ein sozial gemildertes bürgerliches System mit Entlehnungen aus revolutionären Zusammenhängen der Französischen Revolution (die Schweiz, wie es hier registriert wurde, als „Miterfinder“ des Männerwahlrechts und der Volksabstimmung). Alles ohne eine eigene radikal-revolutionäre Phase (die z.Zt. des französischen Inputs ja auch schon in Frankreich überwunden war). Eingebettet in einen spezifisch Schweizer Pfad, der noch in die Erweiterungen von Volksabstimmung und die Innovation der Verhältniswahl hineinwirkt.
- c. Früher Fall „schöpferischer Kombinatorik“. Diese steht im Gegensatz zu rein reaktiver Kombinatorik. Es war eine Innovation durch Kombinatorik (demokratischer Föderalismus aus den USA, Formen demokratischer Partizipation aus Frankreich), die aus der Schweizer Tradition und der politischen Moderne eine Synthese schuf. Die Schweiz ist im internationalen Vergleich ein demokratischer Sonderfall. Sie hat Dinge zusammengefügt, die anderswo nur getrennt auftraten, und Kombinationen geschaffen, die es anderswo nicht gab (z. B. starke Direktorialregierung mit starkem Parlament, allgemeinem Männerwahlrecht und Volksgesetzgebung). Sie war mit den USA früheste neuzeitliche Republik im europäisch-atlantischen Feld, die „republic sisters“. Republik war eine günstige Voraussetzung, aber kein Garant für Demokratie. Die Innovationen, an denen die Schweiz sozusagen beteiligt war („Miterfinder“), haben, anders als bei den originären Innovationsländern Frankreich und Großbritannien, ihren Pfad nicht primär bestimmt. Sie waren aber zur Ausfüllung des demokratischen Elements von „demokratischem Bundesstaat“ offenbar unerlässlich. Das unterstreicht den kombinatorischen Charakter der Schweiz. Nicht zuletzt aus der schöpferischen Kombinatorik ist die Innovation von Konkordanzdemokratie hervorgegangen.
- d. Kantone: Vorlauf und Bremse. Die Schweiz war kein Land für „revolutionäre Durchbrüche“. „1848“ fand für sie – mit Kommissionsarbeit – im Saale statt, der Bürgerkrieg von 1847 lag schon hinter ihr. Vor bundesstaatlichen Innovationen kam es häufig zu kantonalem Vorlauf. Es gab das Vorpreschen auf Kantonsebene, das sich sehr viel später erst auf Bundesebene durchsetzte (Vorbild, Lernen, Bündnispolitik – etwa bei Volksgesetzgebung oder Proporz). Kantone wirkten aber auch als Bremse und damit als Verlangsamer von Lernprozessen. Die Schweiz war lange Zeit ein ambivalenter Innovator moderner Demokratie: Einflussreiche Kräfte wollten Demokratie, starke Kräfte bremsen. Beides wurde durch Föderalismus gefördert.
- e. Passung. Welche Demokratieelemente passen besser, welche schlechter zum Schweizer Pfad? Für einen frühzeitig kombinatorischen Demokratisierer wie die Schweiz waren die externen Anstöße von großer Bedeutung. Aus sich heraus hätte sie, jedenfalls im 19. Jahrhundert, bei einer stark oligarchischen, demokratiefeindlichen Form der Republik stehen bleiben können. Ohne die Französische Revolution hätte die Schweiz noch gut 100 Jahre vor sich hindümpeln können, ohne Entscheidungen in

den beiden Zentralfragen: Föderalismus/Zentralstaat und Demokratie. Die Anstöße, teils Interventionen, teils Vorbild und Anregung, kamen von außen. Vor allem von Frankreich, beim demokratischen Föderalismus aus den USA. Vom demokratischen Langsamentwickler England kam gar nichts, weder Parlamentarische Regierung noch Parlamentarische Opposition. Genuine Eigenerfindungen traten hinzu, beispielsweise Proporzelemente in der Direktorialregierung, Verhältniswahlrecht – beides konträr zum französischen Pfad. Die Synthese, das passend Machen, musste die Schweiz selbst leisten.

Für die Schweiz war Konkordanz, alles in allem, ein produktiver Versuch zur Lösung ihrer landesspezifischen Probleme, aber auch dies war *kein Königsweg* der Demokratie. Gesetzgeberische Innovationsbremse, die Bevorzugung kurzfristiger und spezieller vor langfristigen und allgemeinen Interessen, die Entwicklung zu einer „Demokratie der Interessenverbände“ gehören u. a. zu den negativen Begleiterscheinungen.

Resümee

Die landesspezifischen Innovationen strukturieren, wie vermutet, in erheblichem Maße den Pfad eines Landes. Die Pfade sind kontinuierlich oder diskontinuierlich, anbauend und erweiternd oder immer wieder in Krisen einreißend und neu ansetzend. Auch das diskontinuierliche, krisenbestimmte Muster kann Kontinuität entfalten: eine Serie von Krisen und Neuanfängen.

Dabei sind die Startkonstellationen und frühen Institutionen von besonderer Bedeutung. Wer an einem tragfähigen Anfang beginnt, hat auch gute Aussichten, mit einem funktionsfähigen Ergebnis bei moderner Demokratie zu enden. Bei einem regierungsorientiert-repräsentativen Pfad gibt es, aufs Ganze gesehen, Vorteile gegenüber einem volksorientiert-identitären Pfad. Der zweite Blick zeigt aber auch: Bei jedem Pfad gibt es eine Mischung von Vor- und Nachteilen. Optimal wäre nicht die Priorisierung des einen auf Kosten des anderen, sondern die enge Verzahnung von Strukturierung und Egalisierung. Effizientes Regieren mit möglichst breiter Beteiligung und im Interesse aller. Dahinter steht ein Gleichgewichts- und Optimierungsideal, das nicht zuletzt genährt wird von den Defiziten einseitiger Entwicklungspfade.

Großbritannien ging einen Weg (tragfähiger) Struktur ohne Egalität, Frankreich den von Egalität ohne (passende) Struktur. Auf keinem Pfad allein konnte man moderne Demokratie gründen. Beide Pfade hatten neben ihren Meriten schwerwiegende Defizite. Stärken des einen Pfades waren Schwächen des anderen – und umgekehrt. Jedes Land hatte anhaltend Probleme mit Essentials moderner Demokratie, zum Beispiel Großbritannien mit Inklusion, Frankreich mit demokratischer Regierungsstruktur. Dabei war – aus späterer und heutiger Sicht – die Lösung ganz einfach: Struktur *und* Egalität.

Die Engländer haben beides versucht. In der Revolution Mitte des 17. Jahrhunderts: Egalisierung vor Strukturierung. Das scheiterte. Nach 1689 dann über mehr als 200 Jahrhunderte der Pfad: Strukturierung vor Egalisierung. Da die Engländer manches wollten, aber nie zurück zu 1649 und den Jahren Cromwells, kann man annehmen, dass sie aus

dem Scheitern von Egalisierung vor Strukturierung gelernt haben. Vielleicht „zu viel“ gelernt, und das wäre dann das „pathologische Lernen“, wo man beim einmal Gelernten festhält, obwohl sich die Verhältnisse geändert haben.

Die Franzosen hatten nur eine Lernchance, bei der sie sich 1789 revolutionär gegen ein absolutistisches System durchsetzten und dann die Erfahrung machten, dass voraussetzungslose Egalisierung schwer zu strukturieren ist. Zur Versöhnung von Struktur und Egalität fanden sie erst nach einem Jahrhundert weiterer Revolutionen, Systemwechsel, sozialer und politischer Kämpfe.

Die Schweiz ist so etwas wie das Glückskind in der Mitte. Als die Schweizer 1848 selbstbestimmt wirklich starteten, hatten sie Strukturierung und Egalisierung im Sinn: demokratischer Bundesstaat. Egalisierung ist immer die schwierigere Aufgabe, sie hinkte auch hier hinterher. Aber aufs Ganze gesehen, war im Vergleich dieser drei Staaten die Kluft in der Schweiz am geringsten.

Was kann die lange Dauer von Pfaden, ausgehend von landesspezifischen Innovationen, plausibel machen? Allgemein gesehen sind Institutionen, neben situationspezifischen Problemlösungen, auch Ausdruck von Grundorientierungen. Institutionen und Grundorientierungen zusammen prägen das Handeln von Akteuren, die auf Vorstrukturierungen angewiesen sind. Spezifischer betrachtet, sind Institutionen Ausdruck von Machtverhältnissen und Interessen und werden durch Legitimation getragen. Gelingt das gut, kommt es zu anschließender, kontinuierlicher Entwicklung. Institutionen prägen aber auch bei disruptiven, diskontinuierlichen, langfristig umkämpften Pfaden.

Macht- und Interessenstrukturen, die sich in passenden Institutionen ausdrücken und fortentwickeln lassen, tragen sicherlich zur Stabilisierung bei. Ideen stehen in einer Wechselbeziehung zu Institutionen. „Gute“ Ideen sind nicht identisch mit „guten“ Institutionen. Die Französische Revolution hat die europäischen Länder ideenpolitisch außerordentlich bereichert, ohne sie mit ihrem institutionspolitischen Angebot überzeugen zu können. Pragmatisch geprägte Politische Kulturen, wie zum Beispiel Großbritannien und die Schweiz, scheinen gerade bei Institutionspolitik erfolgreicher zu sein als ideologisch dominierte. Immer läuft der Leistungstest von Institutionen mit. Erfüllen sie ihre Funktionen auch bei sich ändernden Machtverhältnissen und Interessenlagen? Sind es nur Institutionen einer Klasse oder haben sie ein klassenübergreifendes Potential? Sind Legitimationen hinreichend offen und anpassungsfähig? Anfangs sind Leistungserwägungen von Gesichtspunkten der Wert- und Zweckrationalität mit beeinflusst. Je länger einstmals innovative Erfindungen den Pfad bestimmen, desto mehr spielt so etwas wie rationaler Traditionalismus im Rahmen moderner Gesellschaft eine Rolle. Man findet Institutionen selbstverständlich, ohne sie begründen zu können.

Immer gilt, wie eingangs gesagt: Es geht um „Pfadlogik“, die Orientierungen, Erwägungen, Strategien innerhalb eines bestimmten Pfades erzeugt und nahelegt, nicht um „Pfadabhängigkeit“, die Handlungen innerhalb eines Pfades determiniert.

Die Pionierländer können kaum uneingeschränkt Vorbilder für moderne Demokratie sein. Sie entwickeln sich aus den Besonderheiten ihrer Geschichte. „Aus Erfahrung lernen“ kann sich auf einzelne Licht- und Schattenseiten, institutionelle Erfahrungen und

den Umgang mit Prinzipien, nicht auf das Ganze eines Pfades beziehen. Insofern zählen die Pionierländer in das Demokratierpertoire und das Bauweise-Knowhow moderner Demokratien ein, aus dem später kommende Demokratien schöpfen können. Sie sind Teil einer demokratischen Erinnerungskultur und bereichern die Möglichkeiten, aus Geschichte zu lernen.

Aktualisierung

In den drei innovativen Großstaaten – Großbritannien, Frankreich, USA – steht heute Demokratie unter Stress. Das hat viele Ursachen, es kann aber auch mit landesspezifischen Erfindungen und Entwicklungspfaden in Verbindung gebracht werden. Fernwirkungen des frühen Innovationspfades sind noch heute erkennbar. Dafür zwei Beispiele: Brexit in GB, Gelbwesten in Frankreich.

Brexit in GB

Das Volk ist, trotz allem, ein Fremdkörper in der elitendominierten Demokratie Großbritanniens geblieben. Nun kam ein komplettes Elitenversagen in beiden Großparteien dazu. Die *Brexit-Krise*⁴⁷ wurde ausgelöst durch Machtspiele der parlamentarischen Mehrheitspartei, in denen das Volk und dessen maximale Einflussinstitution, das Referendum, instrumentalisiert wurden zu Zwecken elitärer Machterhaltung (Cameron/Konservative Partei).⁴⁸

Das Volk benutzte das Referendum nicht nur zur Beantwortung der gestellten Frage, sondern auch zum Ausdruck der sozialen Unzufriedenheit, die im Zweiparteiensystem auf Basis der Mehrheitswahl verpuffte. Einwanderungspolitik wurde zum zentralen Begleitthema, das die Referendumsfrage überlagerte. Das Regional- und das Klassen-Cleavage verstärkten die europapolitische Spaltung.

Plebiszitärer Erfahrungsmangel und ungelernter, elitärer Umgang mit plebiszitären Mitteln verbanden sich mit der Geringschätzung einer höchst selektiv verstandenen Referendumsdemokratie, die etwa bei gesellschaftspolitischen Fragen nicht zum Zuge kommt.⁴⁹ Eine demokratische Rationalisierung des Referendums durch Informationskampagnen oder Versammlungsintensität war nicht erkennbar. Cameron und seine Leute waren sich sicher, dass das Volk nur pro-europäisch votieren könnte. Dabei hatten die Konservativen selbst über viele Jahre eine tiefsitzende Distanz gegenüber europäischen Institutionen gefördert. So wurde gerade auch das unzufriedene Volk 2016 durch aufwendige, manipulative, lügendestützte Kampagnen für einen Brexit erreichbar. Volk und Parlament fielen auseinander wie vielleicht seit dem 17. Jahrhundert nicht mehr. Populismus stand für Scheinlösungen.

⁴⁷Sie hat eine lange Vorgeschichte, die durch Boris Johnson zugespitzt wurde. Hier werden nur einige institutionelle Aspekte mit Bezug zum britischen Pfad gestreift.

⁴⁸Vgl. u. a. Oppermann 2016.

⁴⁹Vgl. Abschn. 18.3.

Was man vorher hätte wissen können: Es gab keine eindeutige, sondern allenfalls eine knappe Mehrheit Pro oder Contra, die nicht befrieden konnte, sondern die Spaltung zu vertiefen drohte. Der schlichte Dualismus (Bleiben oder Austritt) schloss die ebenso wichtige Frage nach dem Weg dorthin aus. Die Brexiteers hatten die einfache, positive Erzählung einer glorreichen Zukunft ohne die EU, den Remainern blieb der Zweifel daran – Ausdruck von Ambivalenz gegenüber den europäischen Institutionen. Seit Jahrzehnten war der herrschende (elitenbestimmte) Diskurs europakritisch. Das verschaffte den Aussteigern einen klaren Vorteil. Übrigens begann er parallel und inhaltlich verflochten mit der neoliberalen Wende von Margaret Thatcher, die etwa vor einem „europäischen Superstaat“ gewarnt hatte.

Die Ausstiegsfrage geriet zum Sprengstoff direkter Demokratie, gezündet in einem hyper-repräsentativen System mit beträchtlicher gesellschaftlicher Spaltung. Die Folgen wurden nicht vorausgedacht und nicht beherrscht. Direktdemokratie war der Antipode zum britischen Repräsentativsystem. Selbst die Levellers im 17. Jahrhundert dachten repräsentativ-demokratisch. So kam es nun zu einer Art „wilder Direktdemokratie“, in der Demagogen und unkontrolliertes, einflussreiches Kampagnen-Kapital im Vorteil waren.

Spezifischer ließe sich beschreiben, wie klassische Stärken unter Druck in Schwächen umschlagen können, wenn sie „strukturkonservativ“ versteinern bzw. nicht genügend Flexibilität aufgebaut wird. Das tradierte demokratische System versagt bei der Verarbeitung der gestellten Aufgabe und fällt zum Teil auf frühere Entwicklungsstufen zurück.

Zu den Stärken zählt die *dualistische Struktur* der Westminster-Demokratie, in der Regierung/Mehrheit und Parlamentarische Opposition auf Konkurrenz, nicht auf Verständigung angelegt sind. Konservative und Labour Party fanden nicht aus ihrer Rollenfixierung heraus zu einem parteiübergreifenden Kompromiss.⁵⁰ Das Feindpotential des *Zweiparteiensystems* („die oder wir“) verhindert Prozesse überparteilicher Konsensbildung auch in einer nationalen Existenzfrage. Zusätzlich wurde die Entscheidungsfähigkeit des Systems durch die innere Spaltung der beiden Parteien entlang der Referendumsfrage eingeschränkt.

Die *extreme Ausprägung von Repräsentation* fördert den Glauben, Repräsentation sei durch die beiden Parteien und das Parlament umfassend gewährleistet. Dritte Parteien oder, wie im Referendum, ein „überschießender Volkswille“, erscheinen dann als überflüssig und störend. Das institutionelle Gesamtsystem wurde aus seiner repräsentativ-demokratischen Verankerung gerissen. Es „verwilderte“ – und das nur für dieses eine, nationalistische Issue. Keineswegs ging es um ein Programm der Demokratisierung, zu erwarten sind dagegen langfristige Folgen der Delegitimierung eines Jahrhunderte alten politischen Systems.

Beim *parlamentarischen Regieren* hatten sich, aus pragmatischen Gründen, die Gewichte seit langem zugunsten einer jederzeit durch die parlamentarische Mehrheitspartei

⁵⁰Das gelang nur in der das Land bedrohenden Krise des Zweiten Weltkriegs.

kontrollierbaren Regierung verschoben. Ohne diese Kontrolle blieb die neo-absolutistische Regierung eines Boris Johnson zurück („ohne Mandat und ohne Mehrheit“), der die Parlamentsautonomie und die Wirksamkeit auf anderem Weg zustande gekommener parlamentarischer Mehrheitsentscheidungen drastisch beschränken wollte. Die neue Konstellation hieß: Regierung, gestützt durch (behaupteten) Volkswillen, gegen das Parlament. Das Unterhaus musste sich, zusammen mit dem Speaker, alte Rechte neu erkämpfen (z. B. bei Tagesordnung oder Gesetzgebung gegen die Regierung), es musste Angriffe auf das Kernelement von Parlamentsautonomie abwehren.

Das fast paritätische Abstimmungsergebnis zeigt die innere Spaltung der Gesamtgesellschaft. Sie greift vom Referendum auf das politische Gesamtsystem über. Auch die *Parlamentswahl* gewinnt eine andere Funktion, zum Beispiel als Quasi-Plebiszit für Anschlussentscheidungen. Allerdings: Nur bei klarem parteipolitischem Pro und Contra ohne innerparteiliche Spaltungen und ohne die Verzerrungseffekte des Mehrheitsprinzips auf Wahlkreisebene könnte eine Wahl die Mehrheitsverhältnisse bei einem Referendum annähernd wiedergeben. Sonst werden weder die Funktionen von Wahl noch die eines Referendums erfüllt. Das Referendum führt bei zersplitterter Stimmbürgerschaft zu einem Strukturbruch des Zweiparteiensystems.

Die Institution der *Parlamentarischen Opposition* fällt auf den Stand des 18. Jahrhunderts zurück, als die Parlamentsmehrheit und nicht die parlamentarische Minderheit gegen die Regierung stand.

Es kommt zur *Verfassungskrise* eines Staates *ohne Verfassung*. Das vielfach kritisierte Fehlen einer kohärenten Verfassung mit durchregulierten Beziehungen macht sich in einer Konstellation besonders negativ bemerkbar, in der eine populistisch agierende Regierung die vielen informellen Spielräume einseitig für sich auszunutzen versucht.

Schwächen des Systems wurden über die Jahrzehnte zwar kritisch diskutiert, aber es blieben fragmentierte und abgebrochene Lernprozesse. Stärker wirkten die Schatten der Erfolgsgeschichte, Reformdefizite, politische Elitenspiele statt Gesamtverantwortung.

Gelbwesten in Frankreich

Frankreich ist ein Beispiel dafür, wie Schwächen, die im Entwicklungspfad nicht überwunden werden, immer wieder aufbrechen können. So war schon de Gaulles V. Republik eine Antwort auf die fortwirkenden Defizite demokratischer Regierung in der IV. Republik. Aber auch im semi-präsidentiellen System konnte das intermediäre System mit Bewegungsmythen wie Macrons „En Marche“ erfolgreich angegriffen werden. Bewegungs- vs. Präsidialmythos oder was sonst?. Der Mythos der Sozialen Bewegung steht immer noch für die Macht des Volkes, sich direkt, das heißt ohne vermittelnde und mäßigende Instanzen, gegen die Herrschenden zu wehren. Die Gelbwesten haben ihn aufleben lassen. Früh-, Mittel- und Spät-Napoleoniden (von Napoleon dem I. über den III. bis zu de Gaulle und Macron) nehmen Teile der Bewegung auf, um sie autokratisch zu deformieren und auf Zeit zu stabilisieren. Der Diskontinuitätsmodus aus dem institutionellen Wechselspiel ist schwächer geworden, aber nicht verschwunden.

22.3 Systeme

Systeme sind in der Demokratiegenese das (nachträglich) Zusammengesetzte bzw. Zusammengewachsene. Bauweise-Knowhow und Verfügbarkeit von Demokratierepertoire werden hier als Dimensionen systemischer Demokratie charakterisiert. Staaten und Pfade übergreifende Lernprozesse sind auf Systemebene identifizierbar.

Historische Einordnung

Bei einer ersten historischen Einordnung lassen sich vier Phasen unterscheiden.⁵¹

1. Phase: Grundlegende Innovationen

Bis der institutionelle Set von Demokratie vollständig ist, dauert es zwei Jahrhunderte. „Grundlegende“ Innovationen einer Männer-Demokratie sind bis 1848 geschaffen, aber ohne Frauenwahlrecht bleiben es halbierte Demokratien. Und auch die am Ende des 19. Jahrhunderts erstmals institutionalisierte Verhältniswahl ist für die Gleichheitsbalance von großer Bedeutung.

Pionierländer sind vor allem Großbritannien und Frankreich, die USA und die Schweiz. Großbritannien mit Einfluss zunächst auf die nordamerikanischen Kolonien, die sich dann als USA formierten und schneller zur Demokratie entwickelten als das Mutterland, später unter anderem auf die Dominions Neuseeland und Australien. Frankreich mit besonders starkem institutionellem Einfluss auf die Schweiz, aber auch auf Belgien, beide mit früher Parlamentarisierung (Belgien 1831, Schweiz 1848), zum Teil auch auf Deutschland. Räumliche Nähe zur Erfindungsgeschichte des Pionierlandes waren also, zusammen mit Machtabhängigkeiten, von Bedeutung. Die USA spielen eine Sonderrolle: Trotz vieler Einschränkungen vor allem bei Wahl- und Bürgerrechten im Vergleich zu Europa früh in Grundzügen demokratisiert, im Wahl/Parteien-Komplex, beim demokratischen Föderalismus sowie bei der Präsidial-Exekutive innovativ, ist ihre Rückwirkung auf die europäische Entwicklung lange Zeit sehr begrenzt.⁵²

Ohne Patentamt für die Erfindung demokratischer Institutionen und ohne Kenntnis der weiteren Entwicklung ist das systemische Wissen über Demokratie noch begrenzt. Auch die Selbstdefinition des politischen Systems als „Demokratie“ schreitet nur langsam voran. Verfassungen, in die das Wahlrecht meist nicht integriert ist, informieren, wo sie existieren, nur unzureichend. Politische Theorie, die über Prinzipien und Bauweise moderner Demokratie als System zuverlässig Auskunft geben könnte, ist trotz der Pionierleistung von Tocqueville (die allerdings bei der Institutionenanalyse schwächer ist) noch fern. Da es keinen Masterplan der Demokratie gab, ist das nachträgliche

⁵¹Die unten beschriebenen „Transformationsphasen“ folgen einem anderen Unterscheidungskriterium.

⁵²Vgl. Beyme 1986.

Bewusstwerden der über mehrere Länder verstreuten Innovationsgeschichte ein jahrzehntelanger Prozess.

Eine logische Deduktion von Werten über Prinzipien zu Institutionen hätte sich anders dargestellt als die praktische Abfolge, die die Geschichte bestimmte. Dabei waren Werte eine Hintergrundgröße, standen Prinzipien und Institutionen in einer Wechselbeziehung, bei der mal die Institutionen, mal die Prinzipien in Vorlauf gingen. So hat sich das Prinzip „Inklusion aller“ aus den langen Kämpfen um ein demokratisches Wahlrecht entwickelt, oder wuchs ein Prinzip „Sozialstaatliche Sicherung“ in noch längeren Zeiträumen mit Demokratie zusammen, ohne in gleicher Weise gesichert zu sein wie zum Beispiel das mehr technische Prinzip der Repräsentation. Auch das Prinzip „Legitimität des organisierten Konflikts“ war noch nicht (voll) ausgearbeitet, als eine institutionelle Praxis von Opposition oder Parteien es schon beinhaltete.

Die Definition von Pionierländern ist relativ einfach: Hier gilt die Zahl der Innovationen.⁵³ Die Pionierländer sind nicht unbedingt die am frühesten „hochentwickelten“ Demokratien. So waren etwa die Einschränkungen beim Wahlrecht in den USA ganz erheblich. Die demokratische Bewegung in Frankreich hatte lange mit autokratischen Gegenentwicklungen zu kämpfen. Großbritannien war bis in das 20. Jahrhundert u. a. durch Einschränkungen des allgemeinen Wahlrechts sowie die Adels-herrschaft des Oberhauses (bis 1911) von einer voll entwickelten Demokratie entfernt. Auch die Pionierländer hatten kein (stabiles) Systemziel Demokratie entwickelt und die Innovation war häufig nicht inhärenter Bestandteil eines Systemziels Demokratie.

2. Phase: Demokratische Diffusion

Diese Phase erstreckt sich über die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg. Der fortwirkende Demokratisierungsschub der Revolution von 1848, das Vorbild existierender (teil-)demokratischer Großstaaten mit „Demonstrationseffekten“ (USA 1830er, Frankreich 1870er, Großbritannien nach den Wahlrechtsreformen in den 1880er Jahren) und das Heranwachsen von industriellen Massengesellschaften mit gesteigerten Egalitätsansprüchen leisten hier ihren Beitrag. Die Innovationsgeschichte war noch nicht ganz beendet, aber die Essentials demokratischer Gesellschaften waren in Umrissen erkennbar.

Strukturelle Voraussetzungen (wirtschaftliche Entwicklung, Modernisierungsniveau) spielten ihre Rolle, wichtig war aber auch Diffusion. Dabei werden räumliche Nähe und geographische Verdichtung, Strukturen von Netzwerken und Massenkommunikation relevant.⁵⁴ So gab es Einflusszonen mit Zentren aus Pionierstaaten (angelsächsische und französische Demokratie) oder Diffusion durch koloniale Abhängigkeit von

⁵³Sie können formell definiert werden durch drei oder mehr Innovationen. Deutschland, Neuseeland, Belgien sind bei dieser Zählweise Staaten mit nur einer Innovation.

⁵⁴Vgl. Wejnert 2005.

einem Pionierstaat, der Unzufriedenheit in den Kolonien durch graduelle Einführung repräsentativer Strukturen demokratisieren konnte (Beispiel Großbritannien) oder eben auch nicht (Beispiel Frankreich). Innerhalb Europas kam es zu demokratischen Fortschritten vor allem in west- und nordeuropäischen Staaten. Die skandinavischen Staaten sind ein Beispiel für relativ früh entwickelte Demokratien ohne Innovationen. Auch von dieser Seite wird nochmal erkennbar, dass die Innovationshäufigkeit eines Landes nicht gleich zu setzen ist mit dessen Demokratisierungsgrad.

3. Phase: Krise und Lernen

Die drei demokratischen Pionier- und Großstaaten haben im Ersten Weltkrieg die autoritär regierten Mittelmächte Europas besiegt. Aber es war noch nicht der Sieg der Demokratie, nur der Vorschein einer realen Möglichkeit demokratischer Überlegenheit. Die Phase nach 1918/19 wurde eingeleitet mit einem kurzen demokratischen Frühling von den baltischen bis zu den iberischen Staaten, sie hatte einen Schwerpunkt in Mittel- und Osteuropa. Um 1920 galt in allen westlichen Industrieländern das allgemeine, gleiche Männer-, in den meisten Staaten auch das Frauenwahlrecht. Die Parlamentarisierung der Regierung hatte stattgefunden. Es war alles erfunden, der institutionelle Innovationsprozess abgeschlossen. Wer erst jetzt demokratisch wurde, hatte die Endstufe der Entwicklung zur Demokratie gleich mit im Gepäck: das allgemein-gleiche Wahlrecht. Damit war objektiv die Stufe von Demokratie als System erreicht. Bauweise und Demokratierepertoire waren prinzipiell zugänglich. Es gab eine kleine Zahl entwickelter Demokratien, an denen man sich orientieren konnte.

Warum, trotz unübersehbarer Fortschritte, brachten die Jahre nach 1920 noch nicht den definitiven Durchbruch moderner Demokratie? Die scheinbare Freiheit bei der Komposition eines eigenen, dauerhaften Wegs zur Demokratie war durch eine Reihe restriktiver Faktoren eingeschränkt.

Orientierung an Demokratiepfaden der Pionierstaaten reicht nicht aus. Die Pionierstaaten moderner Demokratie waren ihren Pfaden, bei denen landesspezifische Innovationen eine Rolle spielten, gefolgt. Das hatte Einfluss, wo Staaten über Macht und Kultur abhängig sind – am stärksten sichtbar im Commonwealth von Großbritannien (s. Abb. 22.4).

Bei „freier Wahl“ des Regierungssystems, die begrenzt allenfalls bei „Verfassungsvätern“ eine Rolle spielen konnte, waren Pionierstaaten kein Vorbild im Ganzen, also nicht unmittelbar anschlussfähig. Sie hatten jeweils unvergleichbare Voraussetzungen und zeigten keinen Königsweg. Allenfalls waren sie Vorbild mit Licht und Schatten. Gerade bei einem der Zentralprobleme moderner Demokratie, dem Verhältnis zwischen Struktur und Egalität, haben Großbritannien und Frankreich die Schwächen einseitiger Lösungen gezeigt.

Großbritannien und Frankreich sind die beiden europäischen Staaten mit der größten zeitlichen Differenz zwischen Strukturierung vor Egalisierung (Großbritannien mit über 120 Jahren) sowie Egalisierung vor Strukturierung (Frankreich mit über 80 Jahren). Alle anderen europäischen Staaten haben auf ihrem Weg zur Demokratie einen deutlich

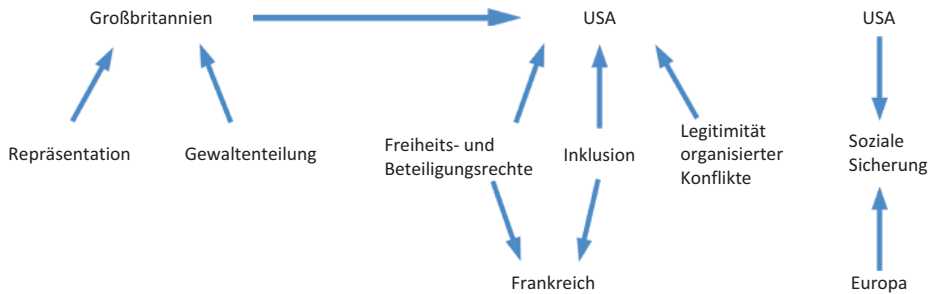


Abb. 22.4 Pionierländer und Prinzipien. (Quelle: eigene Darstellung)

geringeren zeitlichen Abstand zwischen Einführung des Parlamentarischen Regierungssystems und dem allgemeinen Wahlrecht (bzw. in umgekehrter Reihenfolge). Wie lässt sich das interpretieren? Im 20. Jahrhundert, könnte man sagen, waren auch die beiden Pionierstaaten mit ihren konträren Wegen bei einer ausgewogeneren Vermittlung von Struktur und Egalität angekommen, Demokratie als System war greifbar geworden und die gesellschaftlichen Voraussetzungen der Massengesellschaft ließen eine zu weitgehende Diskrepanz zwischen Struktur und Egalität nicht mehr zu. Zum Ende des 20. Jahrhunderts wurde es, auch abstrakt-theoretisch, in das Spannungsverhältnis von Effizienz und Partizipation überführt. Die historischen Schwierigkeiten, eine Synthese zu finden (eine Geschichte in der Geschichte!), sowie die Kosten, die die Pionierstaaten bei ihren krummen Wegen zur Demokratie wegen des Nachwirkens ihrer „Irrtümer“ langfristig zu tragen hatten, geraten dabei aus dem Blick. Eine Geschichte der modernen Demokratie, die auch die Abenteuer und Irrtümer nicht auslässt, muss das nicht nachträglich harmonisieren.

Großbritannien als zögerliche Demokratie (erst um 1918 mit weitgehend egalitärem Wahlrecht), Frankreich als disruptive Demokratie (ohne Sicherheit über Prinzipien und institutionellen Kern), USA als die schlecht definierte Demokratie (Präsidial-, Kongress-, Bürgerdemokratie? Demokratie der Weißen oder aller?), Schweiz als durchgehaltener Sonderweg zur Demokratie (mit Innovationspotential) – sie alle stehen immer zugleich für Ruhm und Makel von Pionieren.

Bei den neuen Demokratien nach dem Ersten Weltkrieg spielte beides eine Rolle: Orientierungen an Pionierstaaten, verbunden mit einer Kombinatorik, die durch Zugriff auf das Formen-Repertoire andere Elemente hinzufügt. Man konnte sich am französischen Typ einer Versammlungsregierung orientieren⁵⁵ und sich gleichzeitig für Verhältniswahl und Frauenwahlrecht entscheiden, die für Frankreich noch fern waren. Frankreich blieb eine Orientierungsgröße. Die Parlamentszentrierung bei „chronischer

⁵⁵So die Versammlungsregierungen baltischer Staaten, vgl. Loewenstein 1969, S. 78.

Lähmung der Funktion der Entscheidungsfällung“⁵⁶, wie sie für den „klassischen Parlamentarismus“ Frankreichs charakteristisch war, verbreitete sich nach 1918/19 in einer Vielzahl neuer Staaten, schlug aber – mit Ausnahme der Tschechoslowakei – nach wenigen Jahren in autoritäre Regime um. Fundamentale Ursachen waren Nationsbildung, Nationalismus, ethnische Minderheiten, antidemokratische Bewegungen, Wirtschaftsprobleme, aber die für effizientes Regieren prekäre Demokratieform kam sicherlich dazu.

Man konnte sich auch am britischen Beispiel einer starken Regierung, verbunden mit Parlamentarischer Opposition, orientieren, wenn man ein Zweiparteiensystem hatte (Dominions) oder sich mehrere Parteien zu stabilen Koalitionen zusammenschlossen (z. B. skandinavische Staaten und Niederlande).

In den frühen Jahren bildeten die USA für Europäer eine große Projektionsfläche: Wildnis statt Zivilisation, Revolution der besonderen Art, Republik als Nebenfolge, nicht als Ziel der Revolution. Institutionelle Botschaften waren unklar und wo es sie gab, war die Aufnahmebereitschaft dafür gerade in europäischen Staaten schwach. Das betrifft die Bürger-Demokratie mit ihren Innovationen vom (fast) gleichen Wahlrecht weißer Männer über Parteien bis zu modernen Wahlen mit Richtungskonkurrenz. Es gilt auch für die hochgradig gewaltenteilige Präsidial-Demokratie, wo Europa auf anderen Wegen nach einem konstruktiven Verhältnis von Exekutive und Legislative suchte. Demokratischer Föderalismus⁵⁷ und Verfassungsgerichtsbarkeit wurden für Europäer erst später relevant. Die Theorie der Federalist Papers war für eine Republik gedacht, mit Vorrichtungen gegen eine „Tyrannei der Mehrheit“, das heißt unterer sozialer Schichten. Ein institutionelles Selbstbild von Demokratie blieb lange unscharf und wurde auch durch Tocqueville nicht deutlich geschärft. Die USA waren lange Zeit kein Leuchtturm der Demokratie, dessen Licht am anderen Ufer des Atlantiks gut erkennbar gewesen wäre.

Das Grundmuster der Pionierländer blieb auch hier sichtbar. Mit der Betonung effizienter Regierung war man nahe bei Großbritannien und stabilen Verhältnissen, auch wenn man das Demokratisierungstempo beschleunigte. Frankreich war das Land mit dem größeren Demokratieanspruch und einem schwierigen Verhältnis zu Regierungseffizienz – wer sich hier anlehnte, musste mit Diskontinuität rechnen. Die USA boten ein System mit vielfältigen Ambivalenzen, auf einem unvergleichlichen Hintergrund (ohne Adel und Monarchie, bei offenen Grenzen, sehr lange Zeit mit Delegitimierung von Indigenen und Afroamerikanern).

Probleme des „Systemlernens“. War die Zeit schon reif für freie Entscheidungen hinsichtlich Demokratie als eines Ländererfahrungen übergreifenden Systems? Was fehlte, war ein komplexes Systemverständnis moderner Demokratie. Demokratie über die Länderdifferenzen hinweg als System zu verstehen, setzte empirische, theoretische, komparative Kompetenzen voraus. Außerdem Bereitschaft und Fähigkeit, aus der Geschichte

⁵⁶A. a. O., S. 90.

⁵⁷Ausnahme Schweiz 1848.

zu lernen. Tocqueville, der Pionier, die Schriften und Reden Max Webers in der Kriegs- und Nachkriegszeit, James Bryce mit seinem Syntheserversuch – all das waren wichtige Beiträge, aber erst nach Zweiten Weltkrieg entwickelte sich eine historisch orientierte Sozialwissenschaft moderner Demokratie, für die Namen wie Karl Loewenstein, Carl Joachim Friedrich, Ernst Fraenkel, Klaus von Beyme, Robert A. Dahl, Maurice Duverger stehen.

Es ging darum, die Bauweise moderner Demokratie zu entziffern, übergreifend zu landesspezifischen Ansätzen. Aber auch das war noch Kopf-, kein Erfahrungslernen. So kam es auch zu selektiv-zufälligen Zugriffen, wie zum Beispiel nach 1918 von positivistisch orientierten Verfassungsrechtlern als Verfassungsautoren, mit mangelndem Verständnis realer Regierungsprozesse. Anschluss an eigene Erfahrungen hatte sicherlich besonderes Gewicht, zum Beispiel die „jahrhundertlange autokratische Herrschaft“ in jungen Staaten.⁵⁸ Wie war das Fehlen eigener bzw. reflektierter Demokratieerfahrungen zu ersetzen?

Deutschland, diese autoritär-demokratische Sphinx der Vorkriegszeit, schloss zu dem auf, was man jetzt begann „westliche Demokratien“ zu nennen, und blieb doch auch in vorgezeichneten Spuren. Bei Parteien, Wahlen, Männerwahlrecht schon seit den 1860/70er Jahren im Ranking sich demokratisierender Staaten auf einem der vorderen Plätze, erweiterte es 1919 das Feld der Teilhabe um das, was von Sozialdemokraten lange gefordert und nach dem großen Krieg angesagt war: Frauenwahlrecht und nun insgesamt wählerfreundliches Wahlrecht, Verhältniswahl, Volksgesetzgebung. Gleichzeitig wurde der Reichspräsident zu einer Art demokratisiertem „Ersatzkaiser“ ausgestaltet: Berufungs- und Auflösungsrecht, weitgehende Rechte für nicht definierte „Notstände“, überparteilich gedacht und dann doch bei seiner Direktwahl zwangsläufig der Parteienkonkurrenz ausgesetzt. Wieder eine Sphinx, nun voll im demokratischen Gewande. Teils an eigener Geschichte, teils an „westlicher Demokratie“ orientiert, gelang weder Übernahme noch neue, tragfähige Synthese. Angesichts starker gesellschaftlich-politischer Polarisierung, wie seit den späten 1920er Jahren, hatte der autokratische Ausgang bei dieser deutsch geprägten Präsidialdemokratie starke Chancen – und war „erfolgreich“.

Fehlen geeigneter Voraussetzungen. Die Verwerfungen des Ersten Weltkriegs hinterließen einen gewaltigen Problemhaushalt: wirtschaftlich-soziale Krisen (nach 1918 und seit 1929), dazu Nationalitäten-, Minderheiten-, Revisionsfragen, das heißt Fehlen eines Mindestgrades an Homogenität als Voraussetzung für Demokratie. Demokraten standen in zugespitzten innenpolitischen Kämpfen mit antidemokratischen Kräften. Die Krise demokratischer Institutionen, nicht zuletzt von Regierungen und Parlamenten, zeigte sich durch Instabilität und Machtlosigkeit.⁵⁹ Teilweise relativiert wurde sie durch die Ersetzung von Gesetzgebung mittels Notverordnungen, durch neue Tendenzen einer Personalisierung der Macht sowie durch Formen eines berufsständischen Korporatismus

⁵⁸Ebda.

⁵⁹Dazu und im Folgenden vgl. Duverger 1973, S. 134 ff.

als Ergänzung oder – theoretisch stark vertreten in der Zwischenkriegszeit – als Alternative zum Parlamentarismus. Drei Grade der Krisenintensität demokratischer Institutionen lassen sich unterscheiden. Stark war sie in den neuen Staaten Ostmitteleuropas (z. B. Polen, Rumänien, Ungarn), die bald in Diktaturen umschlugen, sowie Deutschland und Italien, wo Demokratien durch faschistische Führerstaaten ersetzt wurden. Ein mittlerer Krisengrad zeigte sich in Frankreich und Belgien, wo die demokratischen Institutionen extrem belastet waren, aber nicht antidemokratisch gekippt wurden. Nur begrenzt war die Krise demokratischer Institutionen in Großbritannien, den skandinavischen Staaten, den Niederlanden (außerhalb Europas natürlich in den USA).

Gerade in den neuen Demokratien verhinderten Krisen eine Festigung der Demokratie. Vielfach gab es Überlagerungen beim doppelten Formationsproblem von Nation und Demokratie. „Demokratie ohne Demokraten“ – darauf wusste man nicht nur in Deutschland keine Antwort. Da half auch nicht, dass das Pionierland USA durch seinen Präsidenten Woodrow Wilson das Ziel verkündete, die Welt für die Demokratie sicher zu machen. Die USA unterstützten zwar Europa ökonomisch auch schon nach dem Ersten Weltkrieg, aber Demokratie war nicht so einfach zu exportieren wie eine Ware.

„1918/19 erschien den Zeitgenossen als ein Sieg der Demokratie.“ Aber: „Die neuen Demokratien krankten oft an ihren Geburtsfehlern.“⁶⁰ Viele scheiterten. Noch war die Idee stärker als die Praxis.

4. Phase: Demokratiestandard

Diese Phase, in der objektiv *und* zunehmend subjektiv Bausteine und Repertoire moderner Demokratie existierten, begann nach 1945. Die Siegerstaaten waren nicht zuletzt westliche Demokratien und vor allem existierten eigene Demokratieerfahrungen aus der Zwischenkriegszeit, die zu einem stärkeren Bewusstsein bei der Demokratiewahl führten (z. B. Deutschland, Österreich). Die Bundesrepublik Deutschland hat den Demokratieschutz in die Verfassung eingebaut (Verfassungsgericht, Parteienverbot, Bestandsgarantie für demokratische Grundsätze).

Noch gab es das klare Gegenbild totalitärer Systeme. Die scheindemokratischen Autokratien des 21. Jahrhunderts, mit ihrer Entwendung demokratischer Symbole, waren noch nicht auf den Weg gebracht. Die Wissenschaft hatte sich noch nicht über Kassandras Weckruf einer „Krise westlicher Demokratie“ gebeugt. Wo sie es dann tat, war das Ergebnis ohne Eindeutigkeit. Auch die Bürger schwankten in dieser Frage. Zumal die eine Frage in viele zerfiel. Wie tragfähig sind die Institutionen, Grundwerte und Prinzipien? Wie beurteilt man die Transformationen innerhalb dieses Rahmens? Wie unterscheidet man kritikwürdige Praxis von unabdingbaren Essentials? Gibt es Krisenaspekte, die dem System der Demokratie selbst inhärent sind, oder wird Demokratie durch

⁶⁰Kaelble 2001, S. 49.

sozial-ökonomische Rahmenbedingungen bedroht? „Krise der Repräsentation“ beispielsweise konnte heißen, dass die Praxis sich von der Norm entfernt hatte, nicht, dass eine Alternative zu Repräsentation aufgetaucht wäre.

Diese Periodisierung ist, um das zu unterstreichen, von Ausgang und Entwicklung der Innovationsgeschichte her gedacht. Wenn von „Demokratiestandard“ die Rede ist, widerspricht das nicht beginnenden Aushöhlungstendenzen, wie sie weiter unten angesprochen werden.

Zur Bauweise

Freiheit, Gleichheit, Volksherrschaft, die Grundwerte der athenischen Volksherrschaft, sind – in gewandelten Interpretationskontexten – auch für moderne Demokratie grundlegend. Sie grenzen ab, zum Beispiel zu autokratischen oder oligarchischen Herrschaftsformen, können gegen sie auch politisch eingefordert werden, sind aber zu allgemein, um moderne Demokratie verbindlich zu strukturieren. Freiheit ist Ziel und Form demokratischer Politik. Das allgemeine, gleiche Wahlrecht für wirklich alle stand nicht am Anfang moderner Demokratie, sondern war, nach langen, erbitterten Kämpfen, ihr Schluss- und Höhepunkt. Es geht auch noch über das Gleichheitsverständnis der athenischen Demokratie weit hinaus.

Freie und gleiche Selbst- und Mitbestimmung aller Bürger war das Urmotiv für Demokratie. Das Problem ist die Architektur moderner Demokratie: Aus rohen Formen unmittelbarer Präsenz eine zur anderen Umwelt passende Form entwickeln, die wirkliche Teilhabe einer Massenbevölkerung im Flächenstaat ermöglicht.

Die Grundwerte moderner Demokratie sind essentiell, aber wegen ihrer Unbestimmtheit nicht hinreichend. Ohne eine Reihe von *Prinzipien*, die erst in der Moderne entwickelt wurden bzw. zur Anerkennung gekommen sind, wäre Demokratie nicht noch einmal neu entstanden. Die Liste könnte vielleicht verlängert werden, aber die in Kap. 3 eingeführten sieben Prinzipien durchziehen als Essentials die moderne Demokratiesgeschichte. Sie sind von der Sache her essentiell, stehen in einem inneren Zusammenhang, provozieren Widerstände.

Nach ihrem inneren Zusammenhang sortieren sich die Prinzipien und Institutionen so:

- *Repräsentation und Gewaltenteilung*: Regierung, Parlament, Parlamentarische Regierung, Parlamentarische Opposition.
- *Mediale Informations- und Diskursöffentlichkeit*: Presse(freiheit).
- *Rechtsstaatliche Sicherung*: gesicherte Freiheits- und Beteiligungsrechte, unabhängige Justiz. Freiheits- und Beteiligungsrechte sowie Unabhängigkeit der Justiz sind mehrfach anschlussfähig. Sie waren historisch nicht Voraussetzung für die frühe Entwicklung demokratischer Institutionen, haben aber ihre weitere Entwicklung gestützt und sind heute notwendige Bedingung für stabile Demokratie.
- *Legitimität des organisierten Konflikts und Inklusion aller*: Wahl, allgemeines, gleiches Wahlrecht, freie Parteienkonkurrenz, Volksabstimmung, Politische Vereinigungen, Soziale Bewegungen.

- *Sozialstaatliche Sicherung*: Sie verweist auf Institutionen des Sozialstaats, die sich mit stabiler Demokratie verknüpfen. Ohne Bezug zu einer einzelnen, genuin demokratischen Institution ist sozialstaatliche Sicherung ein in die moderne Demokratie eingewandertes Prinzip.

Der Kern von Demokratie ist politisch, aber er bleibt von externen, mit ihr verbundenen Bedingungen abhängig. Rechts- und sozialstaatliche Demokratie sind heute nur als Einheit überlebensfähig.

Alle sieben Prinzipien antworten in je spezifischer, unverzichtbarer Weise auf Erfordernisse modern-demokratischer Staatsgesellschaften. Wenn ich eines herausheben sollte, wäre es die Legitimität des organisierten Konflikts. Sie ist bis heute die größte Herausforderung auch für die moderne Demokratie. Selbst das allgemeine Wahlrecht hat sich trotz der lang anhaltenden Widerstände schließlich als notwendig und selbstverständlich durchgesetzt. Dass die Legitimität des organisierten Konflikts nach mehr als zweieinhalb Jahrtausenden bei vielen immer noch nicht wirklich akzeptiert ist, heißt wohl, dass sie in unseren Genen noch nicht angekommen ist. Oder schlimmer: dass sie mit unseren Genen nicht wirklich vereinbar ist – außer durch besondere kulturelle Anstrengungen. Deren Kontinuität aber ist nicht garantiert.

Eine gewisse Varianz gibt es bei den *Institutionen*. Davon war die Rede, in Kap. 23 gibt es einen Vorschlag für fünf Kerninstitutionen. Zur Bauweise moderner Demokratie gehören die unterschiedlichen *Kombinationen* der Institutionen: Parlamentarisches System, Präsidentielles System, Semi-präsidentielles System, Direktorialsystem. Dabei spielen Gleichgewicht und Effizienz eine besondere Rolle. Effizienz ist ein in die moderne Demokratietheorie allmählich eingewandertes, heute anerkanntes Kriterium moderner Demokratie.

Schließlich, hier nur mitlaufend, gehört zu moderner Demokratie auch: Demokratische Kultur – komplementär zu den Grundbausteinen ein Element stabiler Demokratie. Zu Demokratischer Kultur zählen Werte und Einstellungen gegenüber Institutionen und Prozessen demokratischer Politik sowie Demokratie als Lebensform. Das zeigt sich unter anderem an Demokratiewerten, Demokratietugenden (z. B. Kompromiss, Toleranz, Ehrlichkeit) und Einstellungen (wie Beteiligungsbereitschaft, Konfliktakzeptanz, Vertrauen/Kontrolle-Balance). Demokratie als Lebensform betrifft die Durchdringung des Alltags mit demokratischen Werten und Normen auch außerhalb des politischen Teilsystems.

In historisch-genetischer Perspektive ist Demokratische Kultur nicht „Voraussetzung“ für die Erfindung und Entwicklung demokratischer Institutionen. Sie entwickelt sich aus Vorstellungen, Erfahrungen, Verständnis in Wechselwirkungen zu den institutionellen Prozessen. So konnte die Bundesrepublik in der ersten, groß angelegten empirischen Studie zu Politischer Kultur noch Ende der 1950er Jahre als „Untertanenkultur“ charakterisiert werden: Dominanz der Output- vor einer Input-Orientierung, schwache Partizipationsneigungen, geringe Wertschätzung demokratischer Institutionen

und Verfahren.⁶¹ Immer noch war es eine Demokratie ohne Demokraten, die Traditionen obrigkeitsstaatlicher, seit 1933 totalitärer Erfahrungen wirkten länger als die demokratischen Erfahrungen der Weimarer Republik und der Nachkriegszeit. Dies stand im deutlichen Kontrast zu partizipatorischen, Demokratie wertschätzenden Orientierungen, die Almond/Verba in den älteren Demokratien Großbritannien und USA vorfanden und normativ zu einer „Bürgerkultur“ („civic culture“) verdichteten.

Ich habe vermieden, in dieser Arbeit mit einer präzisen Definition von Demokratie zu beginnen. Werte, Prinzipien, Institutionen bildeten einen heuristischen Rahmen, mit dem die antike von der modernen Demokratie unterscheidbar und Sortierungsarbeit möglich war.⁶² Nietzsches Diktum „Definierbar ist nur das, was keine Geschichte hat“⁶³ ist gerade auch für Demokratiegeschichte eine gute Warnung. Zu tentativ, vielfältig, fließend waren die Bedeutungen, die der Demokratie im modernen Erfindungsprozess zugerechnet wurden, als dass diejenigen, die am Ende des Prozesses wissen, was herausgekommen ist, nun als Besserwisser rückwirkend den Richter spielen sollten. Die am Anfang getroffene Unterscheidung zwischen „wachsender“ und „entwickelter“ Demokratie hat die Arbeit – ungenannt – begleitet. Das Ergebnis hilft, den Entwicklungsprozess nachträglich besser zu verstehen und zu sortieren, es war aber nicht das Ziel, über weite Strecken noch nicht einmal Gegenstand eines Suchprozesses moderner Demokratie.

Allein schon die Frage, wann Demokratie als System in einem Land erreicht wurde, lässt sich verbindlich nicht beantworten. So wurde vorgeschlagen, die Chance des Machtwechsels bzw. das Risiko eines Verlustes der Regierungsmehrheit durch Wahlen zum Maßstab eines demokratischen Systems zu machen. Danach wären die USA, die 1800 historisch den ersten Machtwechsel erlebten, schon zu dem frühen Zeitpunkt ein demokratisches System gewesen, obwohl das allgemeine Wahlrecht für viele Afro-amerikaner erst in den 1970er Jahren Realität wurde.

Ein offener Demokratiebegriff könnte an den Werte-Prinzipien-Institutionen-Komplex anschließen. Moderne Demokratie ist die Verfolgung von Volksherrschaft mit freiheitlich-egalitärer Wertorientierung, verbunden mit sieben modernen Prinzipien und zugeordneten Institutionen. Die Grundwerte sind wichtig, aber „weich“. Die Prinzipien sind notwendig, aber mehrdeutig. Viele Institutionen haben erst in einem demokratischen Gesamtsystem ihre volle demokratische Qualität erhalten. Wahrscheinlich ließen sich aus der Kombination von Prinzipien und Institutionen geschärfte Indikatoren für das Entwicklungsniveau moderner Demokratien entwerfen.⁶⁴

⁶¹Vgl. Almond/Verba 1963.

⁶²Vgl. Kap. 3.

⁶³Nietzsche 1980, S. 317.

⁶⁴Andere, in der Literatur vertretene Bezugsgrößen moderner Demokratie erschienen als zu fluide bzw. unspezifisch, zum Beispiel „contention“ (Streit und Konflikte), „Bewegungen“, „Wellen“, „Demokratisierung“.

Ein offener Demokratiebegriff kann historische Innovations- mit aktueller Systemanalyse verbinden. Man weiß, worauf man sich – vor aller Messung – am Anfang zu konzentrieren hat: die Erfindung von Prinzipien und Institutionen. Und man hat Messinstrumente in der Hand, mit denen man Grade von Demokratieverwirklichung im Systemkontext unterscheiden kann. Gleichzeitig hilft ein solcher Demokratiebegriff auch noch, die Entwicklung von Demokratie auf unterschiedlichen Pfaden zu strukturieren. Erfindung, Entwicklung, Ergebnis zu verbinden, ist ja eine der Aufgaben, die sich diese Arbeit gestellt hat.

Transformationen

Eine tragfähige Alternative zum politischen System „bürgerlicher Demokratie“ ist nicht zustande gekommen. Ohne Wandel aber ist eine so lange Stabilität unter Bedingungen moderner Dynamik schwer vorzustellen. Analytisch kann man politischen, sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Wandel unterscheiden.

Der Erfindungsprozess stockt, aber nicht die Prozesse *politischen Wandels*. Die hier für Europa⁶⁵ vorgeschlagene Typologie reicht von der Honoratioren- über die Massen- zur Netzwerkdemokratie. Ohne solche Transformation und Anpassung vor allem an neue gesellschaftliche Großgruppen hätten die Institutionen moderner Demokratie nicht überleben können.

Honoratiorendemokratie

Die bürgerlich-liberale Honoratiorendemokratie ist eine durch Liberalismus bestimmte frühe Demokratieformation. Sie reicht über die Zeit der bürgerlichen Revolutionen hinaus bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts. „Liberalismus ist die politische Normalphilosophie der bürgerlichen Gesellschaft.“⁶⁶ So weit gefasst, ist Liberalismus nicht an einzelne Theoretiker gebunden, wie zum Beispiel den „Vorläufer“ oder Frühliberalen John Locke, bei dem bereits die charakteristischen Wertorientierungen gegen eine feudalistisch-monarchisch-aristokratische Ordnung enthalten sind. Politisch zentral sind verbürgte, individuelle Freiheitsrechte (wie Meinungs- und Pressefreiheit), die Reduktion von Gleichheit auf rechtliche und staatsbürgerliche Gleichheit sowie die Prinzipien Repräsentation und Gewaltenteilung, dabei auch Rechtsstaat und Verfassung. Abwehrend, zögerlich, begrenzend ist Liberaldemokratie bei Inklusion und außerparlamentarischer Parteientwicklung sowie gegenüber kleinbürgerlich-egalitären Sozialbewegungen. Mehr Freiheit als Gleichheit also, obwohl beides zusammengehört (Gleichheit vor allem auf die rechtliche Dimension beschränkt). Es entstehen neue, im strikten Sinne vor- bzw. frühdemokratische Institutionen, die für die weitere Entwicklung der Demokratie wichtig werden.

⁶⁵In den USA sind weniger die demokratischen Institutionen ganz andere als in Europa, aber – aufgrund anderer struktureller Voraussetzungen – der politische Wandel in diesen Institutionen.

⁶⁶Ottmann 2008 (3/3), S. 58.

Hauptträger ist das Bürgertum, vor allem das Bildungs- und Besitzbürgertum, mit zusätzlicher Triebkraft durch Kleinbürgertum bzw. frühe Arbeiterschaft. Entwicklung kapitalistischer, profitorientierter Marktwirtschaft sowie Kampf um Rechtsstaat und Verfassung sind zentrale Tendenzen einer sich modernisierenden Gesellschaft. Für das liberale Bürgertum sind es zwei Seiten einer Medaille: individuell-politische und wirtschaftliche Freiheiten, Liberaldemokratie und Kapitalismus werden zusammen gedacht.

Es fand, gerade auch in England, eine allmähliche Umfunktionierung anfangs aristokratisch initiiert und dominierter Institutionsentwicklung für bürgerliche Zwecke statt. Das Parlament zum Beispiel suchte Autonomie und Kontrolle gegenüber der königlichen Gewalt und dem das Oberhaus monopolisierenden Adel (z. B. über Steuer- und Haushaltspolitik, Politisierung von Petitionen). Die Whigs, bei denen Landadel und städtisches Unternehmertum zusammenfanden, waren im weiten Sinne einer frühliberalen Ideenströmung zurechenbar. Adel, der auf überlieferte Vorrechte verzichtete, konnte – wie gerade in Großbritannien – Teil dieser Entwicklung werden, aber er prägte sie nicht mehr.

Liberaldemokratie ist stark von freiheitlichen Werten und Orientierungen bestimmt, die insgesamt für moderne Demokratie einflussreich werden. Aber die Grenzen zu Demokratie sind in dieser frühmodernen Phase fließend. Die definitive Grenze war klar: Nicht-Demokraten und Antidemokraten. Aber es gab auch Noch-nicht-Demokraten, Viertel-, Halb- und Volldemokraten, es gab Rechts- und Linksliberalismus (auch „bürgerlichen Radikalismus“), die sich gerade in Fragen (politischer) Gleichheit und damit von Demokratie unterschieden. Insofern ist das Demokratieelement im Begriff „Liberaldemokratie“ stark vorausgreifend, wenn man voll entwickelte politische Gleichheit zum Kriterium moderner Demokratie erhebt. Tut man das, muss man Liberalismus mehr von seinen demokratischen *Potentialen* her denken. „Liberaldemokratie“ ist ein Phasenbegriff, der nicht mit dem späteren Etikett „liberaler“ im Sinne von „westlicher“, übergreifend freiheitlicher Demokratie verwechselt werden darf. Insofern sind die inneren Widersprüche des Liberalismus für diese frühe Demokratisierungsphase von Bedeutung.

John Stuart Mill ist auf der Theorieebene ein charakteristisches Beispiel für die Ambivalenzen des Liberalismus hinsichtlich der Demokratie. Anfangs bürgerlicher Radikaldemokrat, u. a. als Befürworter des allgemein-gleichen Wahlrechts. Durchgängig bei ihm die Zentralität von Repräsentation, in einer hochindividualisierten Version, die Parteien ausschloss. Zunehmend finden sich Begründungen, die Erweiterungen der zu seiner Zeit in England geringen Wählerschaft an Leistungen und (Bildungs-) Qualifikationen banden. In gut englischer Denkweise des 19. Jahrhunderts musste man sich Gleichheit durch Qualifikationen und Leistungen „verdienen“.⁶⁷ Man konnte, wie

⁶⁷Entsprechend der „funktionalen Strategie“ britischer Wahlrechtserweiterungen. Vgl. Kap. 17.

es Mill tat, sich als Demokrat fühlen, ohne das allgemein-gleiche Wahlrecht zu unterstützen. Nach den anspruchsvollen Kriterien von Mill hätte Demokratie auch erst hundert Jahre später eintreten können (die Zusatzstimmen des Universitätswahlrechts wurden in England 1948 abgeschafft!)

Die eine Kampflinie des liberalen Bürgertums bestand gegenüber den Trägern des Ancien régime, Adel und Monarchie. Im 19. Jahrhundert zeigte sich das in einem Konflikt zwischen Liberalen und Konservativen, der sich später immer mehr parteiförmig ausbildete. Beiden gemeinsam – die zweite Kampflinie – war die Angst vor dem Volk, den ungebildeten, besitzlosen, rohen Massen. Die Abwehr eines allgemein-egalitären Wahlrechts, das Festhalten an einem begrenzten Wahlrecht erschien als die wichtigste Waffe. Aber auch andere Mittel taten ihre Wirkung: Manipulation von Wahlen (z. B. durch Wahlkreiseinteilung oder Wählerkontrolle bei offener Stimmabgabe), ungleiches Stimmgewicht (Bevorzugung von Land gegenüber der Stadt), indirektes Wahlrecht oder das Zweikammersystem. Politik wurde von liberalen (und konservativen) Eliten her gedacht, „Volksbremsung“ gehörte zu ihren Aufgaben.

Aber „das Volk“ existierte schon, mit frühen Formen politischer Intervention. Wie im Bewegungskapitel geschrieben: Die bürgerliche Revolution und Bewegung „fand im Saale statt“, das Volk ging auf die Straße. Dominante Bewegungsformen bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts lassen sich vielleicht so kennzeichnen: kleinbürgerlich-intellektuelle Ad-hoc-Bewegungen. Beispiele in Großbritannien sind die Wilkes- und die Chartisten-Bewegung, in Frankreich die Sansculotten nach 1789 und deren Nachfolger in den Bewegungen bis 1848. Kleinbürgerliche Schichten, verbunden mit intellektuellen Segmenten bürgerlicher Herkunft (z. B. Rechtsanwälte) fanden sich in Bewegungen zusammen, deren Kennzeichnung mit „ad hoc“ sagen soll, dass ihre Reichweite eingeschränkt war durch begrenzte Themen, spezifische Anlässe, neben überregionalen auch noch lebensweltlich nahen Mobilisierungsformen (aus Wohn- und Arbeitsquartieren). Organisation ist noch kein zentrales Element, wie in der massen-demokratischen Phase, Ideologie bleibt eher ein Rahmen, ist noch keine ausgearbeitete Struktur – unklar auch noch, ob man nach vorn zu einer (welcher?) neuen Zeit oder zurück will zu einer guten alten Zeit, wo man noch nicht durch Markt, Industrialisierung, Kapitalismus bedroht war. Aktionsformen sind u. a. Demonstrationen, Versammlungen, Besetzungen, aber auch Gewaltandrohung bzw. -anwendung und Petitionen. Man sieht ein erstes Hervortreten bewegungsunternehmerischer Figuren. Wichtig war der Kampf für volksnahe „Souveränität“, das heißt die Durchsetzung von Rechten politischer Intervention auch für die unteren Sozialschichten. Durch Sprache, Kleidung, Präsenz in zu erobernden öffentlichen Räumen entstehen symbolische Zurechnungen, die die Generalisierungstendenz moderner Sozialbewegung mit befördern.

Strukturell sind übergreifende Begriffe für die formative Phase moderner Demokratie als Liberaldemokratie unter anderem „Honoratiorendemokratie“ oder „liberaler Konstitutionalismus“. Das lässt sich für die einzelnen Institutionen mit Stichworten weiter präzisieren (s. u.). Die Janusköpfigkeit der Periode zeigt sich, neben dem Bewegungsaspekt,

auch in der Spaltung zwischen bürgerlich-liberaler⁶⁸ und plebejischer⁶⁹ Öffentlichkeit. Parteien beginnen in den USA Ende des 18. Jahrhunderts als Rahmenparteien, sie sind im Europa des 19. Jahrhunderts auf dem Weg zu dem, was man (später) Honoratiorenparteien nannte. 1848 war eine Wendemarke, die 1850/60er Jahre verweisen dann, u. a. mit dem Stärkerwerden der Arbeiterbewegung, auf die Übergänge zur massendemokratischen Phase.

Transformationsphasen moderner			
	Liberaldemokratie	Massendemokratie	Netzwerkdemokratie
Parlament	Individuelle Repräsentation. Freies Abstimmungsverhalten	Parteien-Repräsentation. Fraktionsdisziplin und Führungszentrierung	Bedeutungsverlust des Parlaments (gegenüber Exekutive, Lobby, Medien, Öffentlichkeit etc.)
Wahl	Individuelle Wahlkonkurrenz. Freies Mandat	Parteienwahl. Partei-vermitteltes Mandat	Bedeutungsverlust von Wahlen (gegenüber Wirtschaft, Europäisierung/ Globalisierung, Medien, Bürgerwille etc.)
Wahlrecht	Kampf um (Männer-) Wahlrecht: alle Kriterien umkämpft (beschränkt vs. allgemein, ungleich vs. gleich, indirekt vs. direkt, öffentlich vs. geheim)	Übergang zum allgemeinen, gleichen, direkten, geheimen Frauen- und Männerwahlrecht	Bedeutungsverlust Wahlrecht: Niedergang Wahlbeteiligung
Parteien	Honoratioren-/Rahmenpartei	Massenpartei	Netzwerkpartei und Erosion des Systems von Großparteien
Soziale Bewegungen	Kleinbürgerlich-intellektuelle Ad-hoc-Bewegungen	Massenintegrationsbewegungen	Neue soziale Bewegungen/Sozial-medial gestützte Netzwerkbewegungen
Öffentlichkeit	Bürgerlich-liberal und plebejisch	Massenmedial	Sozialmedial

⁶⁸Vgl. Habermas 1965.

⁶⁹Vgl. Negt/Kluge 1972, Vester 1970.

Massendemokratie

Die Übergänge zur klassenumkämpften Massendemokratie sind natürlich fließend. Sie entwickelte sich im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts und sie war, mit Massenvahlrecht und Massenparteien, um 1920 voll entfaltet. 1916 wurde zum ersten Mal eine sozialdemokratische Partei an der Regierung beteiligt, die Parti Ouvrier Belge. Waren für Liberaldemokratie Machtverteilung und Freiheitsrechte charakteristisch, ist es für Massendemokratie die Erweiterung politischer Einflussrechte und ihre effektive Nutzung. Kein Zufall, dass sie nicht die nächstfolgende, große, progressive Ideenströmung, den Sozialismus, im Begriff führt (und auch nicht „Sozialdemokratie“ als System in Fortsetzung zu Liberaldemokratie), sondern – hier – über ein formales, aber strukturierendes Merkmal bestimmt wird: „Masse“.⁷⁰ Zwar sahen Marx und Engels eine Abfolge von liberal-bürgerlicher zu sozialistischer Gesellschaft, aber es gelang ihnen nicht, eine Demokratieform zu denken oder in der Wirklichkeit zu entdecken, die überzeugend und nachhaltig „bürgerliche Demokratie“ hätte ersetzen können. Die proletarische Demokratie musste den bürgerlichen Staatsapparat zerschlagen – in dem sich „moderne Demokratie“ bewegt.

Die „endlich gefundene politische Form“ (Marx), die Räte Demokratie, war ein kurzes Ereignis im Rahmen eines lokalen Aufstands (Pariser Kommune), in revolutionären Krisensituationen wiederaufgenommen (z. B. deutsche und russische Revolution nach dem Ersten Weltkrieg), auf Dauer aber nicht tragfähig. In vieler Hinsicht war Räte Demokratie nur die Negation der Liberaldemokratie (z. B. Gewaltenvereinigung statt Gewaltentrennung), sie brachte keine für die Arbeiterklasse „passende“, dauerhaft neue Prinzipien und Institutionen hervor.

Die Annahme der von Marx inspirierten Arbeiterbewegung, die Arbeiterklasse müsse und könne, ebenso wie die vorangegangene liberale Bourgeoisie, grundlegend neue politische Institutionen schaffen, stellte sich als ein fundamentaler Irrtum heraus. Er folgte einem abstrakten, dialektischen Schema, einem Klassenmonismus und einem radikal-revolutionären A-priori, nicht einer Prüfung des Emanzipationsgehalts einzelner liberaldemokratischer Institutionen und von Möglichkeiten ihres Weiterbaus. Geschichte als Abfolge antagonistischer Konflikte und unvereinbarer Politikordnungen zu denken, war – unter europäischen Bedingungen, und vor allem mit Blick auf Frankreich – immerhin eine Möglichkeit historischer Konstruktion. Adel und Fürsten/Könige hatten die politische Ordnung des Feudalismus geschaffen, die Aristo-Monarchie. Im Kampf dagegen entstand die neue Ordnung des liberalen Bürgertums, mit Prinzipien und Institutionen, die

⁷⁰Duverger (1973) steuert in seinem inspirierenden Alterswerk wichtige Einsichten zur Demokratiegeschichte bei, seiner Periodisierung wird hier aber nicht gefolgt. Er verwendet „liberale Demokratie“ als einen von 1870 bis 1939 übergreifenden Begriff und lässt ab 1945 eine Phase „Technodemokratie“ folgen. Das verwischt m. E. die Unterscheidung zur früher einsetzenden liberaldemokratischen Phase, ihres Übergangs in eine massendemokratische Phase im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts und deren Andauern bis weit in das 20. Jahrhundert hinein.

per se nicht als Einladung für die neu entstehende Arbeiterklasse wirken mussten und auch bündnispolitisch gegen sie aufgestellt wurden. Neuansatz statt Weiterentwicklung, Alternative statt Kumulation, Negation statt Kooperation waren nicht nur Ergebnis philosophischer Spekulation, sondern hatten ein Stück weit auch praktische Plausibilität auf ihrer Seite. Der Test bestand darin, ob eine neue Ordnung möglich war, die grundlegende Freiheiten (und Freiheitsrechte) des liberal-bürgerlichen Systems erhalten konnte und gleichzeitig Raum gab für die Entfaltung einer egalitär-sozialen Dimension.

Durchsetzung oder Nutzung des allgemein-gleichen Wahlrechts, dazu das für Massenvahlen unabdingbare Parteiprinzip waren der institutionspolitische Brennpunkt im Übergang von Liberal- zu Massendemokratie, deren Konturen sich seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts abzeichneten. Einzelne, den Liberalismus egalitär fortschreibende Theoretiker und Politiker waren auf dem Weg. Den Durchbruch bewirkte die Kombination aus großer Zahl und Massenorganisation. Honoratioren konnten Massendemokratie nicht strukturieren. Die Grundordnung allerdings blieb geprägt durch Errungenschaften der liberaldemokratischen Phase.

Massendemokratie bedeutet keine Anlehnung an Theorien gestaltloser „Massengesellschaft“, sondern das Herausgreifen eines für politische Demokratie folgenreichen Strukturmerkmals. „Parallel zur Auseinandersetzung um ein allgemeines und gleiches Wahlrecht rückt der Begriff [=Masse] zu einem geschichtlichen Grundbegriff auf. Dabei verliert er – wie in der Zusammensetzung ‚Massendemokratie‘ – nie seine Ambivalenz, daß keine Politik ohne aktive Bewegung der Masse möglich sei und daß eben deshalb jede Masse auf politische Führung angewiesen sei.“⁷¹

Wichtig für die weitere Entwicklung von Demokratie wurde die *große Zahl*. Bevölkerungsexplosion, neue Sozialstruktur und soziale Frage stellten Demokratie vor neue Herausforderungen. Massenwahlrecht, Massenorganisation und Sozialstaat waren Antworten.

Das allgemeine, gleiche Wahlrecht egalisiert auf der politischen Ebene – Wählerstimmen werden zum politischen Mittel, die in der kapitalistischen Entwicklung galoppierende soziale Ungleichheit einzufangen. Masse ist aber nicht identisch mit sozialer Klasse, schon gar nicht mit einer der Arbeiter-Klasse. Arbeiter (vielfach geschichtet), Bauern, Kleinbürger, Angestellte, Beamte – die Sozialstruktur auch der nicht-kapitalistischen Klassen und Schichten entzog sich der Vereinheitlichung ebenso wie die sich entwickelnden Parteiensysteme.

Die neue Organisationsform von Massenorganisation (z. B. Massenpartei, Gewerkschaft) verschafft Möglichkeiten, den egalisierenden Anspruch im Rahmen liberaldemokratischer Institutionen zu verfolgen. Einem etwaigen Alleinvertretungsanspruch der Arbeiterklasse wirkte schon die Pluralität verschiedener ideologischer Tendenzen auf dem Wählermarkt entgegen (liberal, konservativ, sozialistisch,

⁷¹Koselleck et al. 1992, S. 416.

katholisch/christdemokratisch). Allerdings ist die „Massenfähigkeit“ von Ideologien unterschiedlich. Der Liberalismus war, mit seinem inhärenten Elitismus von Besitz und Bildung, sehr begrenzt massenfähig. Der Konservatismus hatte, jedenfalls in einer längeren Übergangsphase, Massenrelevanz durch seinen Paternalismus gegenüber Bauern und – ausgeprägt zum Beispiel in Großbritannien – durch eine spezifische Ergebenheit („*deference*“) auch von Teilen der Arbeiterschaft. Die aus katholischen Parteien sich entwickelnden christlichen Demokraten trugen nach den Zweiten Weltkrieg erfolgreiche, christ-demokratische Massenparteien.

Sozialstaat ist die wichtigste Antwort auf die sozialen Probleme der zunehmend abhängig Beschäftigten in der kapitalistischen Massengesellschaft („soziale Frage“). Trotz Versuchen – wie Räte­demokratie, Syndikalismus, Anarchismus – ist die Arbeiter­klasse nicht erfolgreich mit einer speziell auf ihre Bedürfnisse, Interessen, Fähigkeiten zugeschnittenen demokratischen Systemalternative. Sie adaptiert sich der um allgemeines Wahlrecht erweiterten Liberaldemokratie und verändert sie vor allem durch Massenorganisationen und Ausbau des Sozialstaats.⁷² Der Sozialstaat gewinnt nicht deshalb an Boden, weil das Gleichheitsgebot moderner Demokratie soziale Gleichheit mit verbürgt. Auch nicht, weil politische und soziale Gleichheit zwingend als eins gedacht würden. Sondern allein, weil die große Zahl der an Wahlen Beteiligten die Chance zur Verringerung sozialer Ungleichheit in sich trägt.

Es setzt sich durch, dass es drei miteinander verbundene, aber auch voneinander unabhängige Staatszielbestimmungen gibt: Rechtsstaat, Sozialstaat und Demokratie. Rechts- und Sozialstaat sind Bedingungen moderner Demokratie, aber sie sind nicht „die Demokratie“ selbst. Rechtsstaat ist eng mit Demokratie verknüpft, schon über die Zwischenprinzipien Gewaltenteilung und Freiheitsrechte. Demokratie bezeichnet eine politische Ordnung. Sie umfasst als solche keine Zielbestimmung für soziale Ordnung.

Das Gleichheitspostulat hat in der Französischen Revolution Etappen durchlaufen, die man rückblickend als typisch für Demokratieentwicklung verstehen kann. Anfangs, voll „in der Zeit“, in der kurzen Phase 1788–1790, ging es um rechtliche und staatsbürgerliche Gleichheit – ein Kernprojekt der Liberaldemokratie. Unmittelbar anschließend (1791–1793), aber „vor der Zeit“ und deshalb noch nicht stabilisierbar, fand die Erweiterung zu politischer Gleichheit statt, die fast vollständige Egalisierung des Männerwahlrechts. Zwar fehlte noch vieles am umfassenden Egalisierungsprogramm des Wahlrechts (Frauenwahlrecht!), aber die Dynamik trieb weiter zu „sozialer Gleichheit“, an der schon dieser frühe Demokratieversuch scheiterte (1793–1795). Wie man später verstehen konnte, war dieser Versuch „zeitlos“ – bei Gelegenheit immer wieder drängend, aber schwer lösbar in einem modernen Rahmen, wo man mit den Freiheiten der Liberaldemokratie begonnen hatte.

⁷²In der deutschen Sozialdemokratie kommt es zu Akzeptanz bis Versöhnung mit parlamentarischer Demokratie gerade aufgrund persönlicher Erfahrungen in Großbritannien. Vgl. die Analysen zu Kautsky, Bernstein, Engels bei Saage 2005.

An der deutschen Entwicklung ist gezeigt worden⁷³, dass gerade die unbegrenzte Projektionsfläche eines allgemeinen Gleichheitsbegriffs und dessen offener Forderungshorizont für ein sozial defensives Bürgertum zu Verkleinerungsformen wie „Gleichberechtigung“ oder „Gerechtigkeit“ geführt haben. Auch die Vertreter des radikal-egalitären Prinzips propagierten nicht mehr „Gleichheit“, sondern Sozialismus bzw. Kommunismus.

Soziale Bewegungen verändern in dieser Phase ihr Gesicht, sie werden Massenintegrationsbewegungen. Die Führungsrolle hat die Arbeiterbewegung in ihren verschiedenen Ausprägungen als sozialdemokratisch/sozialistische, syndikalistische, kommunistische. Autoritär-nationalistische, auch antisemitische Massenbewegungen sind als Gegenbewegungen entstanden und bereiten den Weg für die faschistischen Massenintegrationsbewegungen des 20. Jahrhunderts. Organisatorische und ideologische Integration sowie Massenmobilisierung sind Hauptkennzeichen dieser Bewegungen, die offensiv an einem – weitreichenden oder begrenzten – Systemwechsel arbeiten.

Netzwerkdemokratie

Einige empirische Beobachtungen lassen sich zu der These verdichten, wir befänden uns auf dem Weg zu einer Netzwerkdemokratie.⁷⁴ Auffällig ist zunächst der Gegensatz zur in Rollen und Regeln formalisierten, zentralistisch gesteuerten Massenorganisation. Individuen und Netzwerke reklamieren in der Netzwerkgesellschaft Räume, die in der Massendemokratie Großorganisationen reserviert waren. Es geht nicht um neue Institutionen, auch nicht um eine Art von „Überwindung“ der Massendemokratie. Ein Etikett könnte heißen: netzwerkförmig individualisierte Massendemokratie. Wie die liberaldemokratischen Honoratioren in der Massendemokratie durch Aktivisten und Funktionseliten abgelöst wurden, kommt nun, neben und zum Teil mit den Funktionseliten verbunden, die Figur des Netzwerkers nach vorne. Sein soziales Kapital besteht aus einer überdurchschnittlichen Vernetzung, die immer auch über die einzelne Organisation bzw. Institution hinausführt.

Das lässt sich an einigen Bereichen illustrieren:

- a) *Wahl*: Wählerinitiativen, Schwarmfunding, Wähler-Volatilität mit Netzwerkeinflüssen.
- b) *Partei*: „Netzwerkpartei“ in der Konzeption, die Matthias Machnig⁷⁵ vorgelegt hat, ist ein teils empirisches, teils normativ-antizipierendes Konstrukt, unter Berufung auf Tendenzen zu einer Netzwerkgesellschaft. „Schwarmpartei“ war der Versuch, den die netzorientierte Piratenpartei unternommen hat.

⁷³Vgl. hierzu wie zum Vorhergehenden Dann 1979.

⁷⁴Für Anregungen zu den folgenden, tentativen Überlegungen vgl. u. a. Castells 2002, Apprich, 2015, Lobo 2016, Kersten 2017.

⁷⁵Vgl. Machnig 2001.

- c) *Öffentlichkeit*: „Soziale Medien“ bezeichnen den Wandel von „Massenkommunikation“ zu vernetzter, interaktiver, „sozialer Kommunikation“, die technologisch durch die Erfindung des Web 2.0 möglich wurde und veränderten Kommunikationsbedürfnissen entspricht.
- d) *Parlament*: Netzwerkaktivitäten in und zwischen Fraktionen nehmen zu. Verstärkung informeller und intransparenter Lobby.
- e) *Soziale Bewegung*: Bürgernahe Organisationsweisen wie Formen bürgerschaftlichen Engagements, Bürgerinitiativen, Vereine nehmen zu. Soziale Bewegung, die anspruchsvollste solcher Organisationsformen kann heute mit der Begrifflichkeit „Vernetzung von Netzwerken“ (Neidhart) beschrieben werden. Viele „unkonventionelle“ Aktionsformen zeigen durch Netzwerkmobilisierung deutliche Unterschiede zur vorhergehenden Phase, bei der Massenorganisationen Aktionsformen reguliert haben.

Die „Neuen Sozialen Bewegungen“ seit den 1960/70er Jahren waren eine Abwendung von Strukturmerkmalen der Arbeiterbewegungen, aus heutiger Sicht eine Übergangserscheinung zu dem, was sich heute als sozialmedial gestützte Netzwerkbewegungen abzeichnet. Lose Bindungen, hohe Fluktuation, kleine Organisationskerne gehören zu ihren Merkmalen. Die Form sozialmedialer, wechselseitiger Kommunikation schafft – neben vielem anderen! – historisch neuartige Vernetzungspotentiale. Unberechenbarer, manipulationsanfälliger, unverbindlicher, aber auch spontaner, „kostengünstiger“, leichter von unten zu entwickeln als die Dinosaurier der Massenorganisationen. Dass sie links wie rechts, pro- und antidemokratisch anschließbar sind, teilen sie mit den Massenintegrationsbewegungen.

Ursachen der netzwerkdemokratischen Entwicklung lassen sich vorwiegend im gesellschaftlichen Bereich finden. Immer liegt die Veränderung daran, dass die Potentiale für dezentrale, horizontale, interaktive Kommunikation gewachsen sind, individuell und systemisch. Gesellschaft wird „Aktive Gesellschaft“ (Etzioni).

Die Möglichkeiten des Individuums wachsen und ermöglichen selbstorganisierte Formen der Zivilgesellschaft. Treibsätze sind die Tendenzen zu Individualisierung sowie zu Wachstum und Verbreitung sozialen Kapitals (Qualifizierung, Professionalisierung). Gleichzeitig eröffnet die digitale Kommunikationstechnologie, die auch soziale Interaktion durch Massenmedien ermöglicht, erweiterte Artikulations- und Einwirkungschancen von Individuen und Netzwerken. Hier treffen neue Technologien und neue Vergesellschaftungsformen zusammen und verstärken sich wechselseitig.

In Analysen von Netzwerkgesellschaft sind Tendenzen beschrieben, die politisch anschlussfähig sind. Zum Beispiel

- *Entgrenzung*. Sie betrifft nicht nur den Nationalstaat, sondern auch Institutionen und Organisationen. Durch überlappende Netzwerke werden die Grenzen formaler Organisation unschärfer.
- *Enthierarchisierung*. Dies auch aufgrund der Stärkung horizontaler gegenüber einer Top-down-Kommunikation.

- *Entformalisierung*. Die Informalisierung wird von der Überlappung formeller durch informelle Netzwerkstrukturen vorangetrieben („informationelle Demokratie“).

Auch die Beschleunigung der Gesellschaft bietet einer Netzwerkstrukturierung Vorteile angesichts fluider, dynamischer Umwelten: schnellere Reaktionen, Anpassungen und Initiativen.

Der Wandel zu einer Netzwerkdemokratie zeigt sich auf drei Wegen: An den Institutionen vorbei, in den Institutionen sowie vernetzt mit den Institutionen. Bürger-schaftliches Engagement und die neue Soziale Medienöffentlichkeit schaffen politische Handlungsfelder neben den traditionellen Institutionen und Organisationen. Diese verschwinden nicht, verstärken aber ihre internen Netzwerkstrukturen (z. B. durch Strömungen, zunehmende Fragmentierung, veränderte Kommunikationsformen). Externe Akteure vernetzen sich mit Institutionen/Organisationen, ohne deren formellem Regime zu unterliegen.

Insgesamt ist das Verhältnis zwischen Netzwerken und Institutionen vielfältig. Zum Teil entsteht eine Art von Netzwerk-Institutionalismus (institutionsgestützte Netzwerke oder netzwerksstrukturierte Institutionen). Institutionen bieten durch Ressourcen, Regeln und Kontinuität Vorteile auch für Netzwerke. Umgekehrt wächst der Einfluss in Institutionen, wenn man über formelles Rollenhandeln hinaus informelles Netzwerkhandeln aktivieren kann. Netzwerke werden zu dominanten Handlungsformen, aber ihre Macht bleibt überwiegend institutionsgestützt. So lässt sich ohne Informationen zu intern tragenden Netzwerken keine Aussage über Organisationen und Institutionen machen.

Außerhalb von Institutionen entstehen neue Formen der Einfluss- und Machtbildung. Besonders auffällig sind von Jens Kersten beschriebene Formen von „Schwarmdemokratie“. Auf der Basis „emergenter Kollektivität“ kämpfen sie um Selbstvergewisserung, Identitätsbildung, Aufmerksamkeit und rasche Wirkungen im Politikprozess. Die neuartigen Netz-Aktivitäten können Politik verändern, aber sie alleine schaffen keine neue, stabile Kollektivakteure. Ihr Potential liegt vor allem bei Initiative, Artikulation, Verstärkungseffekten. Gezielte, kontinuierliche Mobilisierung ist anspruchsvoller. Struktur-, Ressourcen-, Steuerungsschwäche führen Schwarmakteure eher in die Nähe Sozialer Bewegungen als von Parteien.

Die *Ambivalenz* ist unaufhebbar. Licht- und Schattenseiten können gleichzeitig auftreten. Schon länger diskutiert, können die sogenannten unkonventionellen Aktionsformen die verzerrte Repräsentativität weiter verstärken, aber auch wegen – kurzfristig – geringerer sozialer Barrieren zur Aktivierung ausgeschlossener Gruppen motivieren. Beim neuen Phänomen sozialer Medien ist die Debatte voll im Gang, ein Resümee über die Relation von Licht- und Schattenseiten noch nicht möglich.

Positiv sind beispielsweise die Erweiterung des Kreises am Medienprozess aktiv Beteiligter oder die erheblich gewachsenen Verbreitungs- und Multiplikatoren-Effekte nicht etablierter Gruppierungen. Dem stehen Schattenseiten gegenüber. So können kleine Netzwerke ihre politischen Botschaften mittels digitaler Techniken (z. B. Echokammern) oder inhaltlicher Manipulationen (z. B. Falschmeldungen, Verschwörungstheorien)

zu täuschenden Masseneffekten hochtrimmen, Scheinstärke erzeugen. Netzwerke können profitieren von der Primitivierung öffentlicher Debatten durch das Fehlen von Maßstäben informierter und rationaler Argumentation oder den potentiellen Qualitätsfilter eines professionellen Journalismus. Scheinöffentlichkeit mit dem Anspruch auf größeren Einfluss, gezielt hergestellte Verzerrungen der Repräsentativität, Übermaß an Fragmentierung, Mangel an Transparenz, Zerstörung von medialem Grundvertrauen, Abschließung in digitalen Sonderwelten, Stress für die Demokratische Kultur und manches andere kann ins Feld geführt, allein schon diese Form weiter gewachsener „neuer Unübersichtlichkeit“ beklagt werden. Für Demokratie wird es noch schwieriger, in der Breite ein Mindestniveau zutreffender Informationen herzustellen.

Bernhard Pörksen betont, dass die „Medienrevolution“ gerade erst begonnen hat. Für deren kritische Analyse entwickelt er aufschließende Stichworte, unter anderem Wahrheits-, Diskurs-, Autoritätskrise. Viel komme darauf an, welche Beziehungen sich zwischen den etablierten, formal organisierten „Kollektiven“ und den neuen „Konnektiven“ einspielen, und ob der Sinn von Digitalisierung in Dialogisierung gesucht wird.⁷⁶

Netzwerke können zur Aushöhlung und Entkernung der Institutionen moderner Demokratie beitragen. Zum Beispiel ist das Parlament auch durch intransparente, überbordende Lobby und den neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit geschwächt. Rechtsradikale Gruppen erweitern über soziale Medien ihr Zerstörungspotential für Demokratie. Homogenität, Einheit, Größe können mit medientechnischen Mitteln vorge täuscht und so politischer Einfluss erschlichen werden. Rechtspopulistische Parteien wie die AfD beziehen gerade daraus einen Verstärkungsschub.

Der Bilanz von Positiv- und Negativeffekten für den Einzelnen fehlt es an Eindeutigkeit. Der Einfluss der vielen Einzelnen bleibt auch in der individualisierten Massengesellschaft ambivalent: zum Beispiel durch die gesellschaftliche Polarisierung von Kompetenzen, die man in der Netzwerkdemokratie mehr denn je braucht; durch Schwächung rationaler Kollektivakteure aufgrund ungebundener Individualisierung; durch Forcierung von bloßem Protest und Emotionalität (Wut, Hass, Identitätsfiktionen), die sich schwer in demokratische Politikprozesse übersetzen lassen.

Vielleicht kann man in zwanzig, dreißig Jahren besser abschätzen, ob „Netzwerkdemokratie“ eine eigenständige Phase in den Transformationsprozessen der Demokratie geworden ist. Die Gleichzeitigkeit einer antidemokratischen Agenda, die aus veränderten politischen Organisations- und Kommunikationsformen für sich Nutzen ziehen kann, ist kein Gegenargument. Das gilt auch für ältere Strukturen, die wirksam bleiben: hierarchische Netzwerke, scharfe Grenzziehungen, Formalisierung. Aus heutiger Sicht ist eindeutig, dass auch die netzwerkdemokratische Phase keine alternativen Institutionen schaffen, sondern nur komplementäre Veränderungen darstellen kann.

⁷⁶Vgl. Pörksen 2018.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Dieser begrenzte Demokratiewandel, der hier in drei Transformationstypen skizziert wurde, entsteht aus der Verarbeitung sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Wandels – Großthemen einer Gesellschaftsgeschichte. Der Wandel der *Sozialstruktur* verändert die Zusammensetzung der Akteure, ihre Interessen und Mentalitäten, ohne dass sich daraus grundlegend andere Strukturen ergeben müssen. Arbeiterklasse und Massenintelligenz haben sich an Strukturalternativen versucht (Rätedemokratie oder „Basisdemokratie“), sie haben aber nur immanenten Wandel hervorgebracht.

Die *Ökonomierelevanz* bleibt Dauerthema. Die Ungleichheit im Kapitalismus stößt sich von vornherein mit Gleichheitsversprechen der Demokratie. Die Entwicklungen des Kapitalismus sind auch deshalb besondere Herausforderungen der Demokratie: vom sektoralen Kapitalismus (Handels-, Industrie-, Finanzkapitalismus), bis zur Dominanz eines Gesellschaft und Politik durchdringenden, globalisierten „Turbokapitalismus“.

Sozio-kultureller Wandel begleitet, in enger Wechselwirkung zu sozio-ökonomischen Faktoren, die Transformationen der Demokratie. Erst im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts, mit relativer Autonomisierung kultureller Veränderungen, hat eine empirische Wertwandel-Forschung eingesetzt. Sie könnte, historisch gewendet, auch einiges zur Erklärung von Transformationsprozessen beitragen.

Der institutionelle Kern von Demokratie kann sich im Wandel durch (Teil-) Anpassungen behaupten. Systemtransformation entsteht nicht durch Innovation einzelner Institutionen, sondern durch institutionsinterne Veränderungen, durch Veränderung institutioneller Wechselbeziehungen (z. B. durch allmählichen informellen Wandel wie bei der Konkordanzdemokratie), vor allem aber durch den Wandel Demokratischer Kultur (z. B. grundlegende Demokratievorstellungen) und nicht zuletzt durch Akteur-zentrierte Veränderungen (Parteien, Soziale Bewegungen, Interessenverbände, Medien, Wählerschaft).

Demokratie: verstehen, reformieren, demokratisieren

23

*Eh sie da war, ward sie nicht erwartet.
Als sie da war, ward sie kaum geglaubt.
Ach, zum Ziele kam, was nie gestartet.
Aber war es so nicht überhaupt?*
Bertolt Brecht

„Zukunft braucht Herkunft“ (Odo Marquard). Im Grunde braucht sie beides: Orientierung und Offenheit. Ohne Rückerinnerung, ohne Lehren aus der Vergangenheit (im Guten wie im Schlechten) verliert man schon an Orientierung in der Gegenwart. Zukunftsfähigkeit geht selbstverständlich über Vergangenheitsbewusstsein hinaus, Herausforderungen und Krisen sind in neuen Konstellationen neuartig, und alte Rezepte reichen dafür nicht aus. Demokratie verstehen, reformieren, demokratisieren – in diesem Dreiklang soll im abschließenden Kapitel ein Brückenschlag zu aktuellen Demokratieproblemen versucht werden, mit dem Vorrang für Aspekte, die bereits im historischen Durchgang relevant waren.

23.1 Demokratie verstehen

Demokratie muss man lernen, immer wieder.
Heribert Prantl

Essentials, Alternativen, Variationen

„Lernende Demokratie“ heißt nicht, demokratische Institutionen auf nationalstaatlicher Ebene neu zu erfinden. Es bedeutet heute zunächst: Die Bauweise moderner Demokratie immer wieder lernen und verstehen (Werte, Prinzipien, Institutionen). Danach erst stellt sich die Aufgabe, Demokratie weiter zu entwickeln.

Innovationen, wie sie hier als Erfindung einzelner Institutionen verstanden wurden, entstanden punktuell, verbunden mit Werten und Prinzipien. Sie mündeten in einem System. Dessen Kernelemente – die Essentials – sind aus heutiger Perspektive unverzichtbar. Gescheiterte Alternativen muss man nicht wiederholen. Variationen bilden ein Repertoire, aus dem gewählt werden kann.

Demokratie wurde nicht mit einem Wurf geschaffen. Demokratie begann auch nicht

- mit dem Volk,
- mit einer Revolution,
- mit einer Stunde Null,
- mit einer Theorie,
- mit Menschen- und Bürgerrechten,
- mit einem Plan,
- mit *einem* Pfad.

Übrigens auch nicht durchgängig aus Zufall, als Paradox oder Nebenfolge.

Ebenso wenig gab es eine Anknüpfung an frühe, partizipatorische Formen in einfach strukturierten Einheiten, zum Beispiel durch Beratung und Entscheidung in Versammlungen der anwesenden Gesellschaftsglieder.¹ Es ist ja kein Zweifel, dass der Mensch ein soziales, zu Kooperation, Empathie, Diskurs fähiges Wesen ist. Das aber begründet noch keinen Weg zu moderner Demokratie als einer besonderen, mit Nationalstaat und moderner Gesellschaft eng verbundenen Herrschaftsform.

Jedenfalls entstand Demokratie anders, als man denken würde. Auch wurde Demokratie in der Moderne anders, als man vorher über Demokratie gedacht hatte. Die Griechen sind kein Vorbild. Selbst in der Neuzeit gab es kein „Mutterland“ der Demokratie, an dem man sich hätte orientieren können.

Moderne Demokratie hat eine disparate Vergangenheit. Man muss sammeln, sichten, die innere Ordnung entziffern, die unterschiedlichen Beiträge der verschiedenen Länder, ihre Möglichkeiten und Grenzen würdigen. Am Ende war es ein europäisch-atlantisches Gemeinschaftswerk, das in nationalen Bahnen verlief, bis es sich länderübergreifend zu einem „System“ verdichtete, das Variationen erlaubt, sich durch Transformationen verändert, im Grundlegenden aber eine erstaunliche Konstanz zeigt. Die Erfindungsgeschichte des Kernbereichs moderner Demokratie dauerte etwa 200 Jahre. Die Geschichte des Wandels moderner Demokratie findet seit mehr als 100 Jahren auf darunter liegenden Ebenen statt, bei Transformationen und Variationen – unbegrenzt natürlich auch bei Interpretationen.

¹Für Beispiele vgl. Dahl 1998 und Fenske 2001.

Institutionen und Prinzipien, die sich nach langen Kämpfen, gegen viel Widerstand, zum Teil gegen Alternativen durchgesetzt haben und die eine so lange Lebenszeit vorweisen können, müssen sich irgendwie bewährt haben. „Das Alte bewährt sich, es wohnt ihm eine Logik inne – auch wenn wir sie nicht immer verstehen. Wenn etwas Jahrhunderte überdauert, dann muss etwas dran sein“.² Heute wirken die Institutionen als ganz selbstverständlich, ohne dass man groß nachdenken würde, am Anfang waren sie das aber nie. Nur die historische Analyse kann sie der Selbstverständlichkeit entkleiden.

Mehr als die Hälfte der demokratischen Institutionen wurde *vor* der Demokratiegeschichte im engeren Sinne erfunden. Lange wäre man nicht darauf gekommen, dass das mit Demokratie zu tun hat. Wo lässt sich am ehesten von Alternativen sprechen? Im Erfindungsprozess der einzelnen Innovationen war häufiger von Alternativen die Rede, bei denen die Akteure so oder so hätten fortfahren können – die Alternativen im Kleinen. Schwächer sieht es aus, wenn man nach Strukturalternativen zu „ausgereiften“ Institutionen fragt. Hier ein Überblick:

Institutionelle Alternativen

Institutionen moderner Demokratie	Alternativen
– Autonomes Parlament ^a	Versammlungsregime. Räteversammlung. Ständeversammlung. Selbstabschaffung ^b
– Verantwortliche Regierung ^c	Fehlen von Gestaltungsautonomie: z. B. „Vollzugsrat“. Ausschluss von „Verantwortung“ ^d , Abwahl und Kontrolle
– Parlamentarische Opposition ^e	„Nur“ funktionale Opposition ^f . Verbot bzw. Verhinderung von Opposition
– Wahlen ^g	Scheindemokratische (akklamatorische) Wahlen: Wahlen ohne Konkurrenz ^h und Chance des Machtwechsels
– Wahlrecht ⁱ	Exklusionsbestimmungen (z. B. Zensus), ungleiches Wahlrecht (indirekt, Zusatzstimmen etc.), nicht-geheime Wahl. (Wahlssystem: Mehrheits- oder Verhältniswahl)
– Parteien ^j	– ^k (Parlamentsfraktion: Abteilungen)
– Volksabstimmung ^l	Dezentralisierung ^m . Scheindemokratisches (akklamatorisches) Personalplebiszit
– Politische Vereinigungen ⁿ	–

²Dobelli 2012, S. 286.

Institutionen moderner Demokratie	Alternativen
– Soziale Bewegungen ^o	–

^aAuch wenn die Mehrheit ihren Hauptzweck darin sieht, die Regierung zu unterstützen, schränkt das die Autonomie ein, die prinzipielle Abgeordnetenfreiheit wird dadurch aber nicht aufgehoben

^bDie AfD forderte 2019 in ihrem Europawahlprogramm die Selbstauflösung des Europäischen Parlaments. 1933 haben Abgeordnete durch das „Ermächtigungsgesetz“ den Reichstag faktisch abgeschafft

^c„Verantwortlich“ in einem weiten Sinne, der beispielsweise ein Misstrauensvotum nicht mit einschließen muss. Verantwortung kann gegenüber einem gewählten Parlament bestehen, das die Regierung unmittelbar abberufen (Parlamentarisches Regierungssystem) oder nach Ablauf der Legislaturperiode neu bestimmen kann (Schweizer Direktorialsystem), sie lässt sich auch durch die regelmäßige Wahl eines Präsidenten durch das Volk (bzw. dazwischen geschaltete Vertreter) praktizieren (Präsidentielles Regierungssystem)

^dEtwa durch willkürliche Verlängerung der Amtszeiten

^eAls Institution parlamentarischer Opposition, nicht als legitime Funktion (z. B. in einem präsidentiellen System)

^fWird hier als die schwächere, ungesicherte Form bloß oppositionellen Verhaltens verstanden

^gModerne Parlamentswahlen mit Auswahl bzw. Wahlkonkurrenz

^hEtwa durch Parteienverbot, Medienmanipulation, Einschränkung von Meinungsfreiheit

ⁱDie Wahlrechte (z. B. allgemein, gleich, direkt) sowie die Wahlsysteme (z. B. Verhältnis- oder Mehrheitswahl) umfassend

^jIm Parlament als Fraktionen agierend

^kBei Parteien, Politischen Vereinigungen, Sozialen Bewegungen war die Alternative nicht konstruktiv, sie hieß Verbot. Gleichzeitig gab und gibt es vor allem bei Partei und Sozialer Bewegung eine Monopolisierung der Herrschaftsträger

^lZu Sachfragen (auf nationaler und/oder regionaler und/oder kommunaler Ebene)

^mFernhalten von der nationalen Ebene

ⁿAusdifferenziert als Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen, NGOs

^oIn ihrer modernen Form (mit Organisation, Differenzierung) und als „Soziale Bewegung“ auf den Begriff gebracht

Alternativen waren am schwächsten im Kernbereich. Das heißt: Die Erfinder waren gut unterwegs! Man wundert sich, wie wenig wirkliche Alternativen es gab, wenn man Verbote u. ä. nicht dazu zählt³ – und wie schwer es dennoch war, zu den Erfindungen zu kommen, die sich durchgesetzt haben.

„Weiche“ Alternativen existierten beim Orientierungssystem. Statt über Links vs. Rechts konnte man sich auch über In vs. Out oder Liberal vs. Conservative und andere Schemata orientieren.⁴

³Dies geschieht zum Teil im Schaubild, um das Überschreiten von Alternativen zu anti-demokratischen Formen sichtbar zu machen.

⁴Vgl. Kap. 14.

„Harte“, historisch folgenreiche Alternativen bestimmten die Wahlrechtskämpfe: allgemeines vs. begrenztes, gleiches vs. ungleiches, direktes vs. indirektes, geheimes vs. offenes Wahlrecht. Lange Zeit wurde auch nach einer stärker egalitär strukturierten Alternative zum überlieferten Mehrheitswahlssystem gesucht, man fand sie im System der Verhältniswahl. Auffällig ist die Relevanz von Alternativen bei Wahlrecht und Wahlsystem. Hier entschied sich: Wie viel Volk und wie viel (potentieller) Einfluss. Die Alternative war nicht Los oder Wahl, sondern – und das hob sie auf die Ebene von Prinzipien – Inklusion oder Exklusion.

Zu potentiellen Trägern des „organisierten Konflikts“ (Opposition, Parteien, Politische Vereinigungen, Soziale Bewegungen) gab es keine Alternativen, außer Verboten und Monopolisierung.⁵

Gegenüber dem autonomen Parlament bildeten sich nur zwei kurzfristige Alternativen, die sich nicht bewährten (Versammlungsregime, Räteversammlung), und eine Kopfgeburt (moderne Ständeversammlung).

Die verantwortliche Regierung hat eine schwache demokratische Alternative in revolutionären Zeiten („Vollzugsrat“ u. ä.). Sie kann in modernen Autokratien verhindert werden, etwa durch gelenkten Parlamentarismus oder manipulierte Wahlen.

Gibt es, angesichts der Vielzahl moderner Institutionen, eine *Essenz der Essenz*? Robert Dahl hatte sich bei Institutionen auf Parlament, Wahl, Opposition festgelegt.⁶ Vielleicht sind drei Institutionen doch zu wenige.⁷ Ich selbst komme, bei starker Komprimierung, auf fünf Kerninstitutionen – mit „informierter Willkür“, wie Ralf Dahrendorf sagte.

Kerninstitutionen moderner Demokratie	
Parlamentarisch-gouvernementaler Komplex (Dazu gehören Parlament, Parlamentarische Regierung, Parlamentarische Opposition)	Wahl (Dazu zählen Wahl, Wahlrecht, Wahlsystem)
Partei (intermediäre Akteursform) (Dazu gehören außerparlamentarische Partei und Parlamentsfraktion)	Volksabstimmung
Zivilgesellschaftliche Akteursformen (Politische Vereinigung, Soziale Bewegung u. a.)	

Das sind fünf Kerninstitutionen bzw. institutionell verbundene Komplexe. Zählt man die besonders innovativen und grundlegenden Formen Parlamentarischer Opposition und Sozialer Bewegung extra, kommt man auf sieben Einheiten.

⁵Für Parlamentsfraktionen waren Abteilungen nur eine kurzfristige Alternative.

⁶Vgl. Kap. 11.

⁷Der Einfachheit halber vernachlässige ich hier die Differenz zwischen Institutionen und grundlegenden, dauerhaften Akteursformen.

Die Institutionen waren den *Prinzipien* zugeordnet, die moderner Demokratie ihren Weg bahnten: Repräsentation, Gewaltenteilung, Legitimität des organisierten Konflikts und Inklusion aller. Die restlichen drei Prinzipien – mediale Öffentlichkeit, rechts- und sozialstaatliche Sicherung – bildeten notwendige, ebenfalls unverzichtbare Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, aber sie führten weniger unmittelbar zu den spezifischen Formelementen moderner Demokratie.

Starke Kerninstitutionen bei schwachen institutionelle Alternativen, sieben Prinzipien und drei Grundwerte – das sind die Grundbausteine moderner Demokratie („ohne die nicht“). Dabei gab und gibt es Spielraum für *Variationen* – das ist das Demokratierepertoire, aus dem Staaten individuell wählen können.

Dazu gehören *institutionelle Variationen* wie demokratischer Föderalismus, Zweikammersystem, demokratischer Präzidentialismus, Verfassungsgerichtsbarkeit.

Sicherlich unabgeschlossen sind die Möglichkeiten für *institutionsinterne Variationen*: Rede- oder Arbeitsparlament, Abgeordneten- oder Fraktionsparlament, Mitglieder- oder Rahmenpartei, bürgerliche oder Massenbewegung.⁸

Daneben gibt es *Kombinationen*, das heißt Variationen der Zuordnung, die vom institutionellen Kontext abhängig sind und sich auf unterschiedliche Zuordnungsregeln beziehen: Parlamentarisches, Präzidentielles, Semi-präzidentielles, Direktorial-System oder Konkordanz- vs. Konkurrenzsysteme. Zum Beispiel folgen Regierung und Parlament im Parlamentarischen System einer Logik der Integration, im Präzidentiellen System einer Logik der Koordination. Auch funktioniert Volksabstimmung im Parlamentarischen Regierungssystem anders als im (Schweizer) Direktorial- und Konkordanzsystem. Nicht zuletzt eröffnen Kombinationen von Kerninstitutionen und Variationselementen einzelnen Staaten Wahlmöglichkeiten.

Wo liegen Orte des Wandels? Am wenigsten bei den tragenden Säulen von Grundwerten, Prinzipien, Kerninstitutionen. Aber selbst bei Werten und Prinzipien ist Interpretationswandel mit praktischen Konsequenzen möglich. Gleiche Freiheit kann im Geltungsbereich erweitert und vertieft werden (z. B. Geschlechter-, Generationen-, Wirtschaftsdemokratie). Auch Prinzipien ermöglichen eine große Spannbreite der Interpretation, bei Repräsentation von elitär bis egalitär, von direktiv bis responsiv etc.⁹ Bei institutionellen Variationen und Kombinationen besteht definitionsgemäß Veränderungspotential. Am häufigsten ist Wandel bei Transformationen, Reformen und aktiven Versuchen einer „Demokratisierung der Demokratie“ zu erwarten. Es scheint, als hätte sich gerade wegen der Stabilität der „harten“ Kernelemente Wandel stärker auf die „weichen“ Felder von Akteurs- und Aktionsformen sowie das Großfeld demokratischer Kultur verschoben.

⁸Sie überschneiden sich zum Teil mit Transformationen.

⁹Vgl. Kap. 9.

Aversionen

Wo kommen die Aversionen gegenüber Demokratie her? In der Honoratioren-Demokratie war Aversion gegenüber Demokratie klassenfundierte: von Besitz und Bildung gegenüber den Armen, Ungebildeten, kleinen Leuten, dem Pöbel. Immer war die Annahme, die unteren und mittleren Schichten wollten Demokratie und sie profitierten ungebührlich von ihr, wenn nicht gar das Ganze in Anarchie ende.

In der Massendemokratie verschieben die Gleichheitstendenzen in der „Massen“-Gesellschaft den Fokus weg von der sozialen Ungleichheitsdimension auf eine allgemeinere Ebene. Dabei wird Demokratieaversion nun auch von Teilen der „Massen“ selbst entwickelt. Die athenische Demokratie mochte über Evidenz verfügen: Das versammelte Volk debattierte und entschied. Solche Eindeutigkeit fehlt der modernen Demokratie. Drei Grundwerte, sieben Prinzipien, mindestens fünf Kerninstitutionen – wer soll denn das verstehen? Man kann einzelnes missverstehen oder ablehnen. Aber es gibt eine Metaebene des Verfehlens moderner Demokratie, die man als Aversion hinsichtlich Autonomie, Konflikt, Komplexität und Gleichgewicht beschreiben kann.

Autonomie

Die Entwicklung von Demokratie lässt sich auch über Zuwachs und Verlust von Autonomie verstehen. Demokratie ist dann der (erkämpfte) Zuwachs autonomer Teileinheiten. Historisch-genetisch: erst das Parlament, dann die Regierung gegenüber dem Monarchen, dann Opposition gegenüber Frühformen parlamentarischer Regierung, dann außerparlamentarische Parteien.

Autonomie ist eine Schlüsselgröße im Demokratisierungsprozess. Sie führt zu wachsender Unabhängigkeit erst gegenüber der konzentrierten, traditionellen Macht des Monarchen (die Ständeversammlungen waren vergleichsweise schwach im Autonomiegewinn). Aber auch im Ausdifferenzierungsprozess von Herrschaftsformen, die nicht mehr dem monarchischen Prinzip gehorchen, geht es um die Vermehrung teilautonomer Akteure bzw. Institutionen in der sich entwickelnden Demokratie. Demokratisierung ist ein Autonomisierungsprozess. Autonomiegewinn geht vor Präzisierung von Funktion. Erst Autonomie, danach stellt sich die Frage: wozu genau?

Darin drückt sich der freiheitliche Gehalt moderner Demokratie aus. Autonomie ist Freiheit. Die Selbstbestimmung von Individuen wird auf politische Einheiten und die Ebene von Institutionen erweitert. Aversion richtet sich auf die Autonomie anderer. Das kann sich auf Machtverlust beziehen, häufig auch auf die Freiheit Andersdenkender.

Konflikt

Dabei geht es vor allem um die Legitimitätszurechnung für den organisierten Konflikt. In der Organisation steckt das entscheidende, moderne Element der Macht, mit Chance oder Drohung des Machtwechsels. Das Prinzip von Legitimität des organisierten Konflikts erstreckt sich auf ein weites Spektrum: die Anerkennung von Pluralismus, Konkurrenz, Dauer-Opposition, Fairnessregeln, den Verzicht auf Feinderklärungen oder politischen Wahrheitsrelativismus. Auf der Gegenseite finden sich Orientierungen des

Monismus, von Wahrheits- und Organisationsmonopolisierungen, legitimer Intoleranz, zu exekutierender Freund-Feind-Unterscheidungen.

Solche Konfliktfeindschaft reicht tief in die Stammesgeschichte und ihre genetischen Prägungen zurück. Hoimar v. Ditfurth fasste den „Moralkodex der Steinzeit“ in Geboten zusammen: „Fremdenangst („Xenophobie“), die Bereitschaft zum intraspezifischen Totschlag und Hand in Hand damit die bedingungslose Unterordnung unter die Interessen der eigenen Gemeinschaft, deren Wert und Lebensberechtigung denen aller Konkurrenten in blindem Stammeschauvinismus überzuordnen waren.“¹⁰

Gerade hier war ein „neuer Mensch“ für die Entwicklung moderner Demokratie notwendig. Noch Thomas Hobbes repräsentierte im 17. Jahrhundert das alte Denken. Politische Vereinigungen, Opposition, Parteien waren von vornherein illegitim. Alles ansatzweise partizipatorisch und organisiert Konflikthafte löste Vorstellungen von Chaos aus, oder schlimmer: von „Krankheit“, „Geschwüren“, „Gift“, mehr politisch: von „Verschwörung“, „Anarchie“ und „Bürgerkrieg“. Hobbes schrieb: „Eintracht ist Gesundheit“. „Wettkampf“, „Wettstreit“ sind unvermeidbar, aber schädlich. „Wetteifer um (...) Macht führt zu Streit, Feindschaft und Krieg.“¹¹

Komplexität

Demokratie ist immer komplex, auch wenn sie einfach aussieht. In der Moderne aber macht sie einen großen Sprung. Die Komplexitätssteigerung gegenüber der athenischen Versammlungsdemokratie entsteht aus dem Druck von Fläche, Bevölkerung und Aufgaben. Der Nationalstaat ist auch ein Flächenstaat mit Massenbevölkerung und breitem Aufgabenprofil. Die Notwendigkeit von Repräsentation und Vermittlung ergibt sich daraus.

Komplexität lässt sich im Dreierschema von Effizienz, Partizipation, Legitimation einkreisen (s. u.). Akteure handeln mit je eigener Logik ausdifferenzierter Subsysteme. Insgesamt geht es dabei um Herstellung und Legitimation verbindlicher Entscheidung unter breiter Beteiligung.

„Demokratie“ ist eine Einladung, zugleich eine Falle für Übervereinfachung und Reduktionismus. „Volksherrschaft“ lädt dazu ein, einfach zu denken: Das Volk herrscht. So einfach, wir sahen es, war Demokratie selbst in der griechischen Polis nicht.

Die große Komplexität moderner Demokratie schafft eine Reihe charakteristischer Probleme, unter anderem:

- Sie schadet Transparenz, Partizipation und Effizienz.
- Sie ist gut für Freiheit in der bürgerlich-liberalen Demokratie, schlecht für Gleichheit.
- Sie erschwert das Verständnis von Demokratie und ist eine Einladung für die großen Vereinfacher.

¹⁰Ditfurth 1989, S. 153.

¹¹Vgl. Hobbes 1984.

- Sie fördert die „Feinde des Plural“ im Gewand moderner Demokratie.
- Sie nährt die Sehnsucht nach „einfacher Demokratie“.

Die größte Provokation für die Komplexitätsverächter ist das intermediäre System. Es macht die Pluralität des Volkes sichtbar, etabliert den offenen Diskurs vor verbindlicher Entscheidung. Das intermediäre System ist immer pluralistisch. Anti-Pluralismus richtet sich stets gegen die intermediären Mächte der Vielfalt und Diskursivität. Die Partei im Einparteiensystem ist nicht intermediär. Die Entdifferenzierungsstrategie der radikalen Phase der Französischen Revolution (1792-) hat sich nicht durchgesetzt. Sie war verbunden mit einem geringen Grad der Machtverteilung und Differenzierung der Kerninstitutionen.

Gleichgewicht

Gleichgewicht ist ein essentielles Kriterium moderner Demokratie. Karl Loewenstein hat explizit darauf hingewiesen. Dabei ließ er die Form des Gleichgewichts offen. Es ist nicht modellhaft zu bestimmen, sondern kann nur in gesellschaftlich-politischen Kämpfen definiert werden. Das muss nicht immer nur das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament betreffen und dabei (überzogene) Parlaments- oder Regierungsherrschaft ausschließen. Die Gegengewichte zur Regierung können zum Beispiel auch Wahl, Volksabstimmung oder Parteien sein.

Die Systeme antworten unterschiedlich auf die Kriterien ihrer Beurteilung. Die Antwort in einem System wie dem parlamentarischen, wo es auf Integration teilautonomer Einheiten (Regierung und Parlament) ankommt, scheint einfacher als in Systemen, die auf Koordination beruhen. Das US-amerikanische präsidentielle System haben die Verfassungsväter ausdrücklich als ein System von *checks and balances* gesehen, einflussreiche Systemgründer um Washington und Hamilton hatten gleichzeitig die Effizienz fest im Blick. So ist ein eher „unwahrscheinliches“ System¹² entstanden, zugleich mit demokratischer Balance und hoher Leistungsfähigkeit. Unter den größeren Staaten des Westens war der vierte potentielle Demokratiestaat, Deutschland, bei seinem Demokratiegründungsversuch 1918/19 weniger erfolgreich. Wie in den USA ein Experiment mit einer exekutiven Präsidentenrolle als Teil eines demokratischen Systems, nach dem (inneren) Vorbild eines vordemokratischen Königs (USA) oder Kaisers (Deutschland).

Demokratie ist ein Gleichgewichtssystem, kein System der Maximierung nur eines Wertes, eines Prinzips, einer Institution. Verbreitet, aber irreführend ist die Kaprizierung auf ein einzelnes Moment: repräsentative Demokratie, Elitendemokratie, Räte-demokratie, Basisdemokratie. Moderne Demokratie ist prinzipiell mehrdimensional und nur als Gleichgewichtssystem erfolgreich. Historisch und systematisch spricht alles gegen die einfachen Lösungen und für, häufig widersprüchliche, Mehrdimensionalität:

¹²Loewenstein 1969, S. 118: „Daß das System überhaupt arbeitsfähig war, ist nahezu ein Wunder (...).“

repräsentativ *und* plebiszitär, Parlament *und* Volksgesetzgebung, Eliten *und* Gleichheit, Partizipation *und* Effizienz.

Die Gegenbegriffe zu heteronom, konfliktfeindlich, unterkomplex, monomaximierend sind das Meta-Programm von moderner Demokratie: *autonom, konfliktfreundlich, komplex, gleichgewichtsorientiert*.

Aversionen sind langlebig. Häufig wuchern sie unterhalb einer allgemeinen Zustimmung zur Staatsform der Demokratie. Es geht um Aversionen, nicht um Alternativen. Sie sind ein Einstellungspotential, an dem scheindemokratische Autokraten anschließen.

Fehlanreize

Moderne Demokratie ist unabdingbar auf Führer angewiesen. Zentraler Referenzpunkt bleibt „Volk“, ohne das es keine Demokratie gibt. Diese Konstellation ermöglicht eine doppelte Fehlschaltung: die Verselbständigung des Führers und die eigeninteressierte Selbstdefinition des Volkes, mit der Neigung zu Exklusion.

Führer sind in Gefahr, einer Logik der Erweiterung zu folgen. Funktionale Führung heißt Mitwirkung bei der Richtungsbestimmung, Erringung von Mehrheitsmacht, Steuerung, Aufbau von Durchsetzungsmacht. Fehlanreize gehen zu erweiterten Führerambitionen: Macht (als Selbstzweck), Reichtum, Ruhm.

Spitzt man zu, ist der Führer das Hauptproblem. Er kann Handlungsmacht aufbauen, die weit über die funktionalen Anforderungen von „Führung“ hinausgehen. Er kann – etwa als charismatischer Führer – eine personengebundene Gefolgschaft aufbauen, eigenmächtig Ziele setzen, sich in Rechthaberei oder Eitelkeit verlieren. Mächtige Präsidenten und starke Regierungschefs können Teil demokratischer Verfassungsordnung sein. Häufig sind sie schon institutionell schwer zu bändigen und zu kontrollieren. Darüber hinaus rekrutieren solche Positionen in besonderer Weise dominant machtorientierte Personen und sie schaffen Anreize für weitere Machtakкумуляtion.

Da das Volk aus sich heraus nur situativ, nicht dauernd handlungsfähig ist, lebt der Führer auch von der strukturellen Unverzichtbarkeit von Führung in der modernen Demokratie. Zu Demokratie passend wäre stärker kollektiv orientierte, kooperative, auch kontrollierte und gemeinschaftsgebundene Führung, soweit möglich mit begrenzten Wiederwahlmöglichkeiten. Erwartungen von Bürgern, Medien, Politikern gehen oft in die andere Richtung, sie formen den „Mythos des starken Führers“¹³.

Führungsfiguren sind beim Übergang von demokratischen zu autoritären oder autokratischen Herrschaftsformen von besonderer Bedeutung. Sie verändern die institutionelle Ordnung und (ver-)führen Bürger zu Systemen, die von vornherein auf sie selbst zugeschnitten sind. Auch dies zeigt das Gefährdungspotential von Führern in der Demokratie.

¹³Vgl. Brown 2018.

Das *Volk* ist üblicherweise kein unmittelbar handelnder Akteur, es ist Projektionsfläche vielfältiger Akteursdefinitionen. Die Gefahr besteht darin, bei der eigeninteressierten Selbstdefinition einer Logik der Exklusion zu folgen. Je kleiner das politisch legitimierte Volk, desto größer die relativen Einflusschancen der Einzelnen. Auch können präferierte Teilgruppen mit dem Volk in eins gesetzt werden, nicht zuletzt um andere Teilgruppen auszuschließen. Volk kann die Einheit der Staatsbürger oder eine ethnisch definierte Einheit bedeuten. Seit den Zeiten eines virulenten Nationalismus traten ethnische Volksdefinitionen in den Vordergrund.

Lepsius hat dies mit dem Gegensatz von „demos“ und „ethnos“ diskutiert.¹⁴ Auch der Demos-Begriff der athenischen Demokratie, der zum Beispiel „Fremde“ ausschloss, war noch zu eng. Der moderne, naturrechtlich orientierte, individualistisch und wertbestimmte Begriff von Demos rückt bei den politisch (gleich-)berechtigten Staatsbürgern die Gemeinsamkeit von Grundwerten, nicht vorgegebene bzw. zugeschriebene Merkmale in den Mittelpunkt. Er ist nicht auf Exklusion angelegt. Mit pragmatischen Gründen kann er dennoch zu Begrenzungen führen.

Demokratiefeinde

Die Übergänge von den inneren Widerständen zur offenen Gegnerschaft sind fließend. Davon haben schon die alten Feinde der Demokratie profitiert. Allerdings können Antidemokraten heute, jedenfalls wenn sie Macht gewinnen wollen, nicht mehr so ungeniert wie zum Beispiel in der Weimarer Republik für eine Diktatur kämpfen. Antidemokratische, paramilitärische, gewaltbereite Massenorganisationen sind verboten. Verfassungsgerichtskontrolle, Gesellschaften mit nun auch in Deutschland längerer demokratischer Tradition, erwartete Bewährung in den bekämpften Institutionen (Unterscheidung zwischen Protest und Regierungsfähigkeit) und anderes erschweren die offene, ungeschminkte Gegnerschaft zu Demokratie.

Heute relevant ist eine autokratische Instrumentalisierung demokratischer Elemente: die *scheindemokratische Autokratie*. Ausgangs- bzw. Zielpunkt ist eine Alleinherrschaft in autoritärer oder totalitärer Variante, die mit einzelnen, von den Herrschenden kontrollierten und manipulierten, demokratischen Elementen geschmückt wird. Schein-Wahlen, Schein-Parlamentarismus, Schein-Pluralismus – Entlehnungen demokratischer Formen, bei denen Kernelemente von Demokratie, wie Chance des Machtwechsels und Bürgerrechtsgarantien, eliminiert sind.

Die neuen Demokratiefeinde zeigen ein etwas anderes Gesicht. Im Übergang von Demokratie zu autokratischen Systemen kommt es zu charakteristischen Deformationen. Die Autonomie von Justiz und Medien wird bekämpft und administrativ, rechtlich, personalpolitisch eingeschränkt. Gewaltenteilung wird unterminiert. Wahl-

¹⁴Vgl. Lepsius 1990.

und Parteienkonkurrenz werden manipuliert. Weiche, aber wirksame Formen einer Abschaffung von Demokratie, unter Aufrechterhaltung von Parlament, allgemeinem Wahlrecht, sind für Unkundige nicht immer leicht zu unterscheiden. Alle Formen von Semi- oder Schein-Demokratie zeigen ein doppeltes Gesicht: teils noch äußere Formen von Demokratie, im Kern schon Autokratie oder auf dem Weg dazu.

Eine Maxime moderner Autokraten im Übergang von Demokratie zu Autokratie heißt: Institutionen und Prinzipien unterlaufen und aushöhlen. Dazu gehört die gezielte Verletzung informeller Regeln, die dann auch die Institutionen deformieren.¹⁵ Das gilt für Selbstbegrenzung, Respekt, Toleranz, Verurteilung von antidemokratischer Praxis. Informelle Regeln sind für einige Systeme besonders wichtig, zum Beispiel die mit einer starken präsidentiellen Komponente (USA, Frankreich), oder für Konkordanzdemokratien, deren Konkordanz wesentlich auf ungeschriebenen Regeln beruht. So brauchen Demokratiegegner kein Alternativprogramm demokratischer Kernelemente – das es nicht gibt. Man baut an Autokratie in den Trümmern von Demokratie. So ist man auf dem Weg zur Scheindemokratie – das heutige Gesicht von Autokratie.

Die Aufweichung wesentlicher Prinzipien geschieht durch Desinformation, Herabsetzung, Diffamierung, Irreführung. Gewaltenteilung, rechtliche Sicherung, freie, massenmediale Kommunikation, Legitimität des organisierten Konflikts gelten nicht mehr als „Prinzipien“. Sie werden situativ zur Disposition gestellt, in anderem Licht („Verfolgung“, „feindliche Mächte“, „Verschwörung“) dargestellt. Inklusion erhält durch Abschaffung von Pluralismus eine andere Bedeutung. Soziale Sicherung ist kein Wert, der auch demokratische Partizipation ermöglichen soll, sondern, von Freiheit entkoppelt, ein Systemerfordernis autoritär gesteuerter Massengesellschaft. Repräsentation kann als bloße Technik entwertet werden.

Mit der Ausdehnung von Demokratie über die euro-atlantischen Kernländer hinaus wächst auch die Notwendigkeit von Differenzierung. Das stellt die zeitgenössische Demokratietheorie vor komplexe Probleme von Demokratie- bzw. Autokratiemessung und Typisierung. Zur Unterscheidung zwischen „entwickelten“ (stabil, vollständig, intakt) und (einfach oder hochgradig) „defekten“ Demokratien kommen die Differenzierungen von Autokratien und schließlich Zwischenformen bzw. Mischtypen.¹⁶

War es falsch, in dieser Arbeit Institutionen in den Mittelpunkt der Analyse zu rücken? Nein, sie sind das stabilisierende, auf Dauer gestellte Fundament moderner Demokratie. Zusammen mit Prinzipien sind sie heute der harte Kern von Demokratie. Informelle Regeln und Werte mittlerer Reichweite sind die, im Vergleich dazu, weichen Faktoren. Gerade weil die Prinzipien und Kerninstitutionen moderner Demokratie so stabil und alternativlos sind, greift die antidemokratische Strategie heute vorzugsweise mittels der weichen Faktoren an. Über Politische Kultur wird der Angriff gegen

¹⁵Vgl. u. a. Levitsky/Ziblatt 2018.

¹⁶Vgl. Schmidt 2019, S. 290 ff.

demokratische Struktur geführt. Feinderklärungen, Kommunikationsentwertung durch Lügen, Manipulation, Hasserzeugung, systematische Konsenszerstörung, radikale Polarisierung mit der Waffe des Worts, der dann Taten folgen, und vieles andere treten an Stelle von wechselseitigem Respekt, Vertrauen, Kompromiss. Auch das schärft den Blick für die heutigen Gefährdungen: Man treibt durch antidemokratisches Verhalten *in* den Institutionen Demokratie in eine Krise, aus der es nur scheindemokratisch-autokratische Auswege gibt.

Historisch trat demokratisch drapierte Autokratie als plebiszitäre Diktatur der Napoleoniden im 19. Jahrhundert auf. Solch akklamatorischer Bonapartismus entwendete einige Mittel aus der radikalen Phase der Französischen Revolution (Plebiszit, später auch allgemeines Männerwahlrecht, demokratische Volksrhetorik sowieso). Die Maxime hieß: Verwendung demokratischer Mittel zu nicht-demokratischen Zwecken.

Etwas größer ist der Täuschungsaufwand bei einer autoritären oder totalitären *Umdefinition von Demokratie*. Zum Beispiel bei der „Volksdemokratie“ sowjetischen Musters. Die chinesische Volksrepublik hat das übernommen, später Demokratie zur „Schutzherrschaft“ umgewandelt. Durch Umdefinition entsteht ein Anspruch auf neue Sinnggebung. Aus der Sicht „westlicher“, freiheitlicher Demokratie ist das immer ein scheindemokratischer Anspruch. Es ist eine Zusatzlegitimation für freiheitsbeschneidende Kontrolle von oben. Ein Unterschied zur autokratischen Instrumentalisierung liegt darin, dass besondere, wenngleich dürftige Aufwendungen für eine autokratische Uminterpretation von Demokratie gemacht werden.

Im Konstrukt „illiberaler Demokratie“ zum Beispiel wird „Liberalismus“ zu einem Kriterium von Demokratie, bei dessen Ablehnung man frei ist, ob man sich auf wirtschaftlichen oder politischen Liberalismus bezieht. Oder ob man es so macht, wie Viktor Orbán in seiner Ideologieerzählung: Den Wirtschaftsliberalismus des westlichen Kapitalismus in dem Jahrzehnt nach Zusammenbruch des sozialistischen Systems skandalisieren, um im Windschatten und ohne Differenzierung den politischen Liberalismus mit Rechtsstaat und Bürgerrechten abzulehnen, der doch nach Ende des totalitären Systems eine besondere Anziehungskraft haben müsste.¹⁷

Das China des Xi Jinping ist Sozialismus, Rechtsstaat, Demokratie (dem Wort nach) – und von allem das Gegenteil (der Wirklichkeit nach).¹⁸ Ein autokratischer Staat, der die Begriffe setzt und mit einem Höchstmaß an Willkür definiert, macht jeden Begriff durch Parteidiktatur praktisch folgenreich und inhaltlich bedeutungslos. Die europäische Herkunft und Präzisierung von Sozialismus über Marx und Lenin, von Rechtsstaat und Demokratie über eine bürgerlich-liberal-demokratische Linie hindern überhaupt nicht an der Einschmelzung solcher europäisch geprägten Fahnenwörter und Edelbegriffe in spezifisch chinesische Traditionen. Der Kern ist Ein-Mann- und

¹⁷Vgl. Klotz 2014.

¹⁸Vgl. die bestechende Analyse bei Strittmatter 2018 sowie Heilmann 2016.

Ein-Partei-Diktatur als maximaler Gegenpol zur modernen Demokratie des Westens. Die Inflationierung von „Volk“, das nicht widersprechen kann und das über Nationalismus groß gemacht wird, erübrigt in diesem System sogar akklamatorische Wahlen mit allgemeinem Wahlrecht.

Eigentümlich ist die Affinität, die Demokratie zu Autokratie behält. Monarchischer Absolutismus war der autokratische Gegenpol, gegen den sich Demokratie entwickelt hat. Übergangsformen wie der französische Bonapartismus kamen darauf zurück. Auch noch zeitgenössische Formen demokratisch drapierter Autokratie machen keine halben Sachen. Xi Jinping sieht sich in der Tradition großer chinesischer Kaiser. Autokratie oder Demokratie – dazwischen gibt es nur Täuschungsmanöver. Selbst-, vor allem aber Fremdtäuschungen.

Irrwege und Sackgassen

Demokratie ist nicht nur Angriffen ausgesetzt, sie hat auch eine Geschichte von Irr- und Abwegen hinter sich. Sie hat selbst nicht immer die Spur gehalten, ist vom Weg abgekommen oder in Sackgassen gemündet. Moderne Demokratie hat guten Grund, auch aus eigenen Fehlern zu lernen. Im Folgenden nur drei, sich überschneidende Fehlentwicklungen:

Das Unterschreiten einer Komplexitätsgrenze führt zu Deformationsformen *unterkomplexer Demokratie*.¹⁹ Dabei kann eine Institution verabsolutiert werden (z. B. ein „Versammlungsparlamentarismus“), der Einfluss eines Akteurs maximiert werden (z. B. Volksabsolutismus oder Elitendemokratie), die Notwendigkeit eines Vermittlungssystems geleugnet werden (z. B. unvermittelte „Basisdemokratie“). Eine extreme Reduktion geht von Demokratie aus, um ein Gegenteil davon herzustellen.

Fehlverständnisse finden zahlreiche Anhaltspunkte. Volk, Eliten, Identität, das intermediäre System und vieles andere werden mit Bedeutungen und Ablehnungsgründen überzogen, die sich weit von einem wertgestützten Funktionsmodell moderner Demokratie entfernen.

Eine radikale Beseitigung von Autonomie und organisiertem Konflikt kann mit *totalitärer Demokratie* enden²⁰. Diese an sich unvereinbare Verbindung führte schon früh in der Geschichte moderner Demokratie zu einer Fehlleitung demokratisch orientierter Akteure – Irrtum und Sackgasse von innen heraus. Zum Ende der radikalen Phase der Französischen Revolution zeigte sich in der Schreckensherrschaft von Robespierre eine Frühform totalitärer „Volksheerrschaft“ – Lenin hat sich davon für das kommunistische Herrschaftssystem inspirieren lassen.²¹

¹⁹Zur komplexen Demokratietheorie vgl. u. a. Scharpf 1970 und Schmidt 2019.

²⁰Vgl. dazu das Kap. 13.

²¹Zu Vorbild und Geistesverwandtschaft zwischen Robespierre und Lenin sowie zwischen den radikalen Jakobinern nach 1793 und den Bolschewiken in der Russischen Revolution von 1917 vgl. Klußmann 2010.

Innere Grenzen der Demokratie

Man weiß nicht, wo die inneren Grenzen der Demokratie genau liegen, aber es könnte sinnvoll sein, die Vorstellung einer inneren Partizipationsgrenze²² mit in das demokratische Bewusstsein aufzunehmen. Von Karl Otto Hondrich als eine Reaktion auf die Radikaldemokratisierung der 68er entwickelt, war dieser demokratische Gedanke gültig auch für die späteren Versuche grüner Basisdemokratie, ebenso für die jüngeren Versuche einer radikalen Demokratisierung auf der Grundlage von Digitalisierung bei der Piratenpartei. Moderne Demokratietheorie ist von einer Maximierung von Partizipation abgerückt und hat deren Spannungsverhältnisse zum Beispiel zu Effizienz und Legitimation herausgearbeitet.

Zielkonflikte

Konflikte durchziehen die moderne Demokratiegeschichte: Pro und Contra, Strukturierung und Egalisierung, Öffnung und Schließung. Aber erst wenn Demokratie zum System geworden ist, mit anerkannten und notwendigen Werten, Prinzipien, Institutionen, gewinnen Zielkonflikte ihre spezifische Qualität als immanente Spannungsverhältnisse. Erst auf dem Boden der Demokratie wird bewusst, dass mit Demokratie nicht alles, in vollem Umfang und gleichzeitig erreichbar ist. Dass im Einzelnen abzuwägen ist zwischen legitimen Zielen und gewünschten Ergebnissen – ohne Demokratie infrage zu stellen.

Relativ spät erst hat die Wissenschaft dazu beigetragen, eine Systematik der Zielkonflikte zu entwickeln. Durchgesetzt hat sich die Trias von Effektivität (Effizienz), Partizipation, Legitimität, s. Abb. 23.1. Durch die Hervorhebung von Effektivität hat sich das Partizipations- und Legitimationssystem Demokratie voll zu einem „Regierungssystem“ entwickelt. Auch wenn man Transparenz und anderes hinzufügt, hat die komplexe Demokratietheorie²³ den Anstoß gegeben, Demokratie nicht zuletzt unter dem Aspekt von Leistungserbringung zu thematisieren.

Kein Ende der (Demokratie-)Geschichte

Natürlich sind alle Aussagen über ein Ende der Geschichte Unsinn. Das gilt auch für die Geschichte der Demokratie. „Anything goes“ aber ist, wörtlich genommen und auf Demokratie bezogen, ebenso unsinnig. Man kann eingrenzen und unterscheiden: Wo sind die stabileren, wo die fluideren Teile moderner Demokratie? Eine 200-jährige Geschichte moderner Demokratie schließt weitere Veränderungen nicht aus, aber sie ist kein Zufall. Es gibt keinen systematischen Grund, grundlegende Strukturalternativen für unmöglich zu halten. Aber es ist sinnvoll, sie im Lichte historischer Erfahrung einem verschärften Plausibilitätstest zu unterziehen.

In diesem Essay wurde versucht, aus heutiger Sicht die These stark zu machen: In grundlegenden Werten, Prinzipien, Strukturen gibt es keine Alternative zur modernen

²²Vgl. Karl Otto Hondrich 1972.

²³Auch unter dem Einfluss von Organisationssoziologie, vgl. z. B. Wiesenthal 2018.

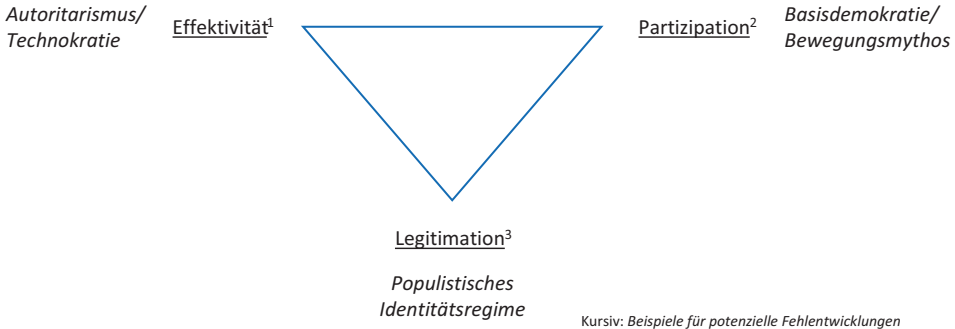


Abb. 23.1 Zielkonflikte moderner Demokratie

- 1 *Effektivität*: Steuerungs-, Problemlösungs-, Entscheidungs-, Durchsetzungsfähigkeiten.
 2 *Partizipation*: Folgenreiche Beteiligung; Einfluss des Einzelnen über Wahlen, Volksabstimmungen, Bürgerfreiheiten; sozial symmetrische Beteiligungsformen; Chance des Machtwechsels.
 3 *Legitimation*: Legitimation freiheitlich-pluralistischer Demokratie; Verknüpfungen von Grundwerten, Prinzipien, Institutionen; Verbindung von Partizipations- und Steuerungserwartungen; Konkurrenz- oder Konkordanzdemokratie. (Quelle: eigene Darstellung)

Demokratie. Auf den vorhergehenden Seiten wurden „Gegenkräfte“ (Aversionen, Demokratiefeinde), „Anfälligkeiten“ (Fehlansätze, Irrwege/Sackgassen), „Restriktionen“ (Innere Grenzen, Zielkonflikte) skizziert, die moderne Demokratie als ein prekäres Unternehmen erscheinen lassen.

Man sollte aber auch die Felder unterstreichen, auf denen Veränderungen der Demokratie aussichtsreich sind: Transformationen, Reformen, Demokratisierung. So kann man den Fallen eines phantasielosen Strukturkonservatismus wie auch einer gelegentlich utopisch unterfütterten Beliebigkeit entgehen. Tendenzen der Digitalisierung oder der Transformation zur Netzwerkdemokratie beispielsweise werden das lange gewohnte Bild von Demokratie verändern – meine historisch angereicherte Skepsis richtet sich darauf, ob sie die grundlegende Bauweise umwerfen können. Es gibt kluge Köpfe, die meinen zum Beispiel, Parteien hätten sich überlebt und könnten durch Ad-hoc-Kampagnen ersetzt werden. Man kann Zweifel daran haben, bedenkt man die langen Wege bis zur Anerkennung organisierter Richtungsgruppen und ihre Multifunktionalität im demokratischen System, die ja weit über gelegentliche Wahlkampagnen hinausgehen. Ich selbst würde eher auf die unausgeschöpften Potentiale der Kernelemente verweisen als auf die Suche nach prinzipiellen Neubauten. Die Unterschiede zwischen „Denkbarem“, „Machbarem“, „Tragfähigem“ bleiben gültig.

23.2 Demokratie reformieren

Meinungen interessieren mich nicht, ich will Zusammenhänge.
 Andres Veitel

Die institutionelle Innovationsgeschichte der modernen, nationalstaatlichen Demokratie ist im Wesentlichen erschöpft. Prodemokratische Intervention kann sich auf Transformationen, Reformen, Demokratisierung richten. Die Grenzen sind fließend. „Transformationen“ zielen auf Anpassungswandel innerhalb des institutionellen Rahmens von Nationalstaaten. „Reformen“ setzen an Schwachstellen an, die mit begrenzten, demokratiekonformen Mitteln als behebbar erscheinen. „Demokratisierung“ bedeutet, moderne Demokratie im heute möglichen (und notwendigen) Rahmen von Grundwerten, Prinzipien, Kerninstitutionen zu verbreitern und zu vertiefen. So lassen sich m. E. eher spezifische Handlungsbereiche benennen als durch die allgemeine Rede von „unausgeschöpften Demokratiepotentialen“²⁴, bei der die Frage „Was tun?“ keine klare Antwort findet.

Demokratisierung gegenüber Demokratiefeinden läuft immer mit. Sie ist eine Daueraufgabe, auch mit Reform und Demokratisierung verbunden. Die Unterminierung von Demokratie durch Antidemokraten wurde angesprochen, zu deren Strategie ließe sich leicht ein Gegenprogramm entwickeln. Die aktuelle Herausforderung durch den Rechtspopulismus wird in diesem Kapitel noch einmal aufgenommen. Interessanter als eine Vertiefung von Sicherungsaspekten war mir aber die prodemokratische Weiterentwicklung moderner Demokratie.

Herausforderungen und Krisen

Wolfgang Merkel²⁵ unterscheidet Herausforderungen und Krisen. Es existieren große methodische und empirische Schwierigkeiten, diese Differenz zu markieren. Merkel geht behutsam mit der Krisenfrage um, entschied sich 2015 in seiner Gesamtwürdigung für „Erosion“ statt Krise.

Mit den *Herausforderungen* ist man bei den Problemen, die zu grundsätzlicher Kritik an Demokratie führen können, für die man aber auch Abhilfen innerhalb der demokratischen Ordnung suchen und finden kann. Dazu zählen Repräsentationslücken, Partizipationsdefizite, Ungleichheitsdynamik, faktische Exklusion, Nicht-Berücksichtigung. Je konkreter und begrenzter, desto eher sind Herausforderungen Reformen zugänglich. Zum Beispiel: sinkende Wahlbeteiligung, unkontrollierte Lobby-Macht, Ungleichgewichte von Partei- und Wahlfinanzen.

Krise der Demokratie muss objektiv festzumachen sein und subjektiv nicht nur von Minderheiten tatsächlich als massive Störung erlebt werden. Aufweichung und Inflationierung des Krisenbegriffs sind wissenschaftlich fragwürdig, aber auch politisch bedenklich, da sie schon für sich genommen Einfluss auf das Krisenbewusstsein haben. Zur Feststellung einer manifesten Demokratiekrise würde man mit harten Krisenindikatoren arbeiten, zum Beispiel

²⁴Etwa bei Saage 2005, S. 28.

²⁵Vgl. Merkel 2015.

- relevanter Anteil bei Ablehnung demokratischer Staatsform,
- relevanter Anteil bei Wählerschaft systemfeindlicher Parteien,
- relevanter Umfang demokratiefeindlicher Aktivitäten.

Bei schwächerer Ausprägung solcher Indikatoren lässt sich von *Krisenpotential* sprechen. Die Behebung von Demokratiekrisen bedarf einer Krisenintervention, die weit über demokratieimmanente Maßnahmen hinaus in Grundlagen des Gesellschaftssystems eingreifen kann.

Unterscheidet man mit Wolfgang Merkel zwischen Herausforderungen und Krise der Demokratie, ergeben sich aus der Perspektive *historischer Demokratieanalyse* einige Akzente für aktuelle Fragen:

- Es gibt keine neuen, alternativen Institutionen im Kernbereich moderner Demokratie auf der Ebene des Nationalstaats. Mit Krisenbehebung durch institutionelle Innovation ist also nicht zu rechnen.
- *Vor* Herausforderung oder Krise kommt in Betracht, was hier als „Transformation“ ausgeführt wurde. Aktuelle Parteiprobleme werden kleiner in historischer Perspektive: Parteien und Parteiensysteme sind fast immer im Wandel und das Ausrufen von Krisen seit den Tagen von Ostrogorski und Michels dabei eine Selbstverständlichkeit.
- Die Probleme transnationaler Demokratie fallen unter Weiterentwicklung und stellen sich dort als Frage von Reform und langfristiger Aufgabe.
- „Akute“ Probleme können eine zurückreichende, längerfristige Entwicklung haben, dabei mögen sie auch noch normativ variieren. Das gilt zum Beispiel für eine starke Regierung auf Kosten des Parlaments – für Großbritannien seit mehr als 100 Jahren, bis zur Brexit-Krise (!), charakteristisch und erfolgreich. Oder die erheblichen Schwankungen von Wahlbeteiligung in der amerikanischen Demokratieggeschichte.
- So wichtig ein öffentliches Demokratie-Curriculum, politische Bildung, Verteidigung von Demokratie und anderes sind, die Instrumentalisierung von Unzufriedenheit bedient sich auch der fundamentalen Demokratiekritik – ohne eine Demokratiealternative mit neuen Grundwerten, Prinzipien, Institutionen entwickeln zu können. Dabei werden Spannungsverhältnisse als Unvereinbarkeiten behandelt. Oder: Ideologisch aufladbare, im modernen Demokratiekonzept neutralisierte Kategorien, wie etwa „Volk“ (in der Demokratie die Gesamtheit der Staatsbürger), werden umdefiniert und zweckentfremdet. Oder: Einzelne, konstitutive Prinzipien, wie „Legitimität des organisierten Konflikts“, werden eliminiert und bekämpft. Aktiv sind heute politische Unternehmer, die grundlegende *soziale* Unzufriedenheit für politische Ziele instrumentalisieren. Dabei verwenden sie demokratische Mittel zur Verfolgung undemokratischer Zwecke. Am Anfang steht nicht eine spezifische Unzufriedenheit mit der Demokratie, sondern eine gesellschaftliche Unzufriedenheit, die gegen die Demokratie gerichtet wird. Im Verlauf der Kämpfe werden die Anhänger immer

unzufriedener mit der Demokratie selbst. Missbräuchlich helfen zwei Grundelemente moderner Demokratie: Volk und Führung. Wie im Rechtspopulismus (s. u.) können sie zum Ausgangspunkt scheindemokratischer Fehlentwicklungen gemacht werden.

Unterscheidet man die Subsysteme Demokratie und Kapitalismus, enthalten die jüngeren Entwicklungen des globalen Kapitalismus eine externe Bedrohung moderner Demokratie.

Bedrohung durch Kapitalismus. Kapitalistische Marktwirtschaft stand, historisch gesehen, in einer ambivalenten Beziehung zu Demokratie. Produktivkraftentwicklung und Produktivitätszuwachs, Wohlstandswachstum und Wettbewerb beispielsweise waren förderlich für Entwicklungen moderner Demokratie. Krisen des Kapitalismus, wie in den 1920/30er Jahren konnten zu Krise und Abschaffung von Demokratie führen. Die globalisierten, finanzkapitalistischen, neoliberalen Erscheinungsformen der kapitalistischen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten haben Demokratie unter Krisen-Stress gesetzt. Wachsende soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Spaltung, strukturelle politische Dominanz des Kapitalsfaktors und vieles andere wirken bedrohlich. „Verlust des gesamtgesellschaftlichen Gleichgewichts“ oder „Gefährdung einer Systembalance“ können Stichworte für eine solche gestörte Beziehung sein.

Aus der Demokratie heraus gibt es zwei Hauptprobleme:

- a) *Autokratischer Rückfall.* Führung ist ein unerlässliches Element komplexer Demokratie. Einbindung, wirksame Kontrolle, demokratische Funktionalisierung, Verantwortungsethos sind Versuche, Führung zu einem konstruktiven Baustein von Demokratie zu machen. Dem stehen gegenüber Versuchungen von Herrschsüchtigen und Narzissten, Charismatikern und Möchtegern-Charismatikern, aber auch historisch überholte, eindimensionale Sicherheits- und Ordnungsbedürfnisse von Beherrschten. Beim französischen Entwicklungspfad, vor allem bei Napoleon III., war zu sehen, wie scheindemokratische Autokratie ein Gegenschlag zu entgleister Radikaldemokratie sein konnte. Der demokratisch gewählte Präsident, in den USA als funktionales Äquivalent zum britischen König entwickelt, in semi-präsidentieller Form auch für Europa relevant geworden,²⁶ ist – trotz Gegengewichten – autokratischen Versuchungen stärker ausgesetzt als kollektiv unmittelbar eingebundene Regierungschefs. Es gibt eine Anfälligkeit der Präsidialform, wenn sie nicht vermittelnd und integrierend, sondern polarisierend und unterdrückend verstanden wird. Man kann es weiter fassen: Wenn Führung ein Desiderat und Baustein moderner Demokratie ist, liegt schon darin – beim Zusammentreffen ungünstiger Umstände – ein Potential, auf Alleinherrschaft hin zu arbeiten. Ein latentes Krisenpotential.

²⁶Vgl. u. a. Loewenstein 1969 und Beyme 1986.

- b) *Populistischer Irrweg*. Latentes Krisenpotential gibt es auch „von Unten“, wenn man die Demokratiekonstruktion vom Volk her aufbaut und glaubt, mit einem emphatischen „Wir sind das Volk“ das Wesentliche schon gesagt zu haben. Nationalismus als Stütz-Ideologie, „völkische“ oder rassistische Radikalisierung ziehen eine scharf bewachte Grenze nach außen, im Land selbst gegenüber beliebig großen Gruppen, die ausgeschlossen werden (z. B. weil „nicht-deutsch“).

Es braucht den langen Atem der Demokratie. Wenn schon die Innovation dieses komplexen Systems 200 Jahre brauchte, die erste Diffusionswelle mehr als 50 Jahre, was sind dann die 70 Jahre, die zum Beispiel Deutschland bisher zur Stabilisierung seiner Demokratie hatte?

Gleiche Freiheit aller gibt es nur in einer wachsenden Demokratie und in einem gebändigten Kapitalismus. Hier werden auch die aktuellen Zentralkonflikte relevant, die Frage des (Rechts-)Populismus, vor allem aber das Gleichheitsproblem der Demokratie, die soziale Frage im globalisierten Turbokapitalismus, eine Schlüsselfrage moderner Demokratie.

Soziale Ungleichheit

Die größte Gegenmacht zu moderner Demokratie ist heute der entfesselte, ungezügelter Kapitalismus. Er führt zu sozialer Polarisierung, Zuspitzung der Arm-Reich-Konflikte, Schwächung moderierend wirkender Mittelschichten, zunehmender sozialer Exklusion aus dem demokratischen Prozess, Plutokratie oder Protest – all das unterminiert und schwächt moderne Demokratie. Ohne Sozialstaat, Regulierungen der Wirtschaft, ohne die Bändigung von Lobbymacht fehlen die Brandmauern. Wie viel soziale Ungleichheit hält ein politisches System aus, das – wie die Demokratie – auf Gleichheit gründet?

Wenn Demokratie in den westlichen Demokratien scheitert, dann am ungezügelter Kapitalismus. Das heißt: Nicht die Demokratie ist das Problem, sondern der Kapitalismus. Genauer: Die Verarbeitung aktueller Krise des Kapitalismus in der Herrschaftsform der Demokratie. Wenn Demokratieversagen, dann gegenüber einem entfesseltem Kapitalismus, der seine gesellschaftlichen und ökologischen Folgekosten an die Politik externalisiert und ihr die Verantwortung für Marktexzesse und Marktversagen zuschreibt.

„Oben“ fehlt es an Distanz, kritischem Bewusstsein, Gegensteuerungsbereitschaft der Regierenden gegenüber den wirtschaftlich Mächtigen, diese stützende Expertise und Propaganda sowie deren Droh- und Störpotential gegenüber sozial ausgleichender, auch umverteilender Politik. „Unten“ entwickeln sich Entfremdung, Entkopplung, Erwartungsmalaise. In der gesellschaftlichen „Mitte“ geht es um prekäre Statussicherung, enttäuschte Aufstiegswünsche, erlebte Abstiegsängste. Vor allem untere und mittlere Soziallagen sind anfällig für einen Rechtspopulismus, der rechtsextreme Antworten auf die Wirtschaftskrise der 1920/30er Jahre in zum Teil moderateren und scheindemokratischen Formen wiederholt.

Aktuelle Erscheinungsformen sozialer Ungleichheit

- Arm/Reich-Spaltungen (von Arbeit, Beruf, Bildung, Einkommen, Vermögen über das ganze Spektrum sozialer Ungleichheit durchzubuchstabieren).
- Stadt/Land-Disparitäten.
- Vermehrung relativer Deprivationen („die“ vs. „ich“/„wir“, vorher vs. nachher).
- Gefühle „ethnische Ungerechtigkeiten“.
- Angst vor negativen sozialen Konsequenzen von Globalisierung, Digitalisierung, Migration.
- Abstiegsängste.
- Diffuse Zukunftsängste.

Wachsende *soziale* Ungleichheit ist objektiv messbar. Tatsächlich vergrößert sich ihre politische Relevanz, da eine Reihe subjektiver Faktoren das Ausmaß sozialer Unzufriedenheit erheblich vergrößert. Dazu gehören Prozesse relativer Deprivation, Anerkennungsdefizite, Gerechtigkeitserwartungen. Die Grundeinstellungen zu Ungleichheits- und Gerechtigkeitsfragen sind gesellschaftlich verankert (u. a. durch Herkunft, materielle Lebenssituation, gesellschaftliche Position). Die Eliten haben ganz überwiegend kein Problem mit sozialer Ungleichheit. Sie schreiben sich selbst ihre soziale und zum Teil exorbitante materielle Privilegierung als leistungsgerecht zu.²⁷ Die Gesellschaft ist nicht nur objektiv nach Arm und Reich gespalten, sondern auch subjektiv polarisiert in der Frage, wie viel Ungleichheit für das Land gut und gerecht ist. Die Elitenforschung zeigt deutlich eine in den Überzeugungen verfestigte Ungleichheit, die im politischen System der Demokratie ein massives Problem darstellt.

Soziale Unzufriedenheit ist wesentliche Triebkraft für die *politische* Unzufriedenheit, die sich mit Erscheinungsformen von „Demokratiekrise“ verbindet. Der Ausgangspunkt ist nicht eine spezifische Unzufriedenheit, die sich an Strukturen und Prozessen der Demokratie festmachen ließe, für die konkrete und plausible Alternativen in der Diskussion wären oder eine binnendemokratische Reform mit der Chance auf Abhilfen umrissen werden könnte. Die prinzipielle Anerkennung von Demokratie ist, gerade auch in Deutschland, hoch (Demokratie als Staatsform). Sie wird begleitet von verbreiteter Kritik am tatsächlichen Funktionieren von Demokratie. Schaut man genauer hin, ist Demokratie eine Projektionsfläche für gewachsene soziale Unzufriedenheit.

Soziale Ungleichheit wirkt heute auf zwei Wegen in das demokratische System hinein. *Direkt* durch überproportionalen Einfluss oberer Schichten auf politische Entscheidungen. Der Hintergrund: Die Wirkungsmacht ungleich verteilter gesellschaftlicher

²⁷Vgl. u. a. Hartmann 2018.

Ressourcen im politischen Prozess. Dazu gehört die selektive Interessendurchsetzung bei der Gesetzgebung in Bereichen wie Steuern, Finanzen, Sozialstaat, mit einer klaren Überlegenheit der Interessen von Großunternehmen und Reichen. Sozial selektive Rekrutierung des politischen Spitzenpersonals, Lobbying, Beziehungsnetzwerke, Parteispenden eröffnen zusätzliche, asymmetrische Einflusschancen. Durchsetzungsrelevante Sozialisationsvorteile, Korruption und anderes greifen verzerrend in den demokratischen Prozess ein.

Indirekt durch das Ausbleiben von Erwartungen, soziale durch politische Egalisierung voranzubringen. Der Hintergrund: Die strukturellen Grenzen weitergehender Egalisierung des politischen Systems sind im Wesentlichen erreicht. Die Entwicklung von Erwartungsenttäuschungen schreiben sich fort. Entfremdung plus Informationsdefizite wirken desorientierend, nicht zielführend.

Schematisch vereinfacht, gibt es für den Bürger drei Wege, damit umzugehen:

- a) *Normal-Beteiligung*, auch um Unzufriedenheit im demokratischen Prozess abzubauen. Dazu gehören Information, Interessenartikulation und, als Minimum politischer Partizipation, Wahlbeteiligung. Solche Normal-Beteiligung streut breit zwischen Regierung und Opposition, Links und Rechts, Status quo und Reform. Es lassen sich Faktoren benennen, warum solche Standard-Beteiligung unter Druck geraten ist. Dies führt zu einer demokratischen Erwartungskrise.
- b) *Rückzug* aus dem demokratischen Prozess. Hier sind politische Entfremdung, Apathie, nicht einmal mehr Erwartungen charakteristisch. Selbst das demokratische Minimum, die Wahlbeteiligung, wird eingestellt. Verarbeitungsprozesse sozialer Ungleichheit in der politischen Dimension lassen sich schon auf einer individuellen Ebene zeigen. So bei Menschen aus sozialen Unterklassen, deren politische Informations-, Einstellungs-, Verhaltensweisen sich verändern. Es kommt zu defizitärem Wählerwissen, zu geringerem Glauben an die Selbstwirksamkeit, zu Entfremdung und Systemdistanz.²⁸ Daraus ergeben sich ein verringertes Partizipationsvertrauen und politische Apathie. Sie finden Ausdruck in sinkender Wahlbeteiligung, die auch nicht durch authentisches Protestverhalten und Bewegungsaktivitäten kompensiert werden. Im Gegenteil: Der Aufstieg unkonventioneller Aktionsformen seit den 1960er Jahren ist eng verbunden mit der Bildungsexpansion dieser Jahre. Insgesamt bedeutet das den Exit von sozialen Unterschichten aus dem politischen Prozess. Nebenbei: Am oberen Ende der Gesellschaft finden sich bei Individuen entgegengesetzte Effekte – durch Einkommen, Besitz und Bildung gestützte Informationsvorteile, höherer Glaube an Selbstwirksamkeit, überlegenes Beteiligungs- und Organisationsniveau. Soziale setzt sich in politische Ungleichheit um und entwickelt so Sprengkraft für die moderne Demokratie.

²⁸Vgl. Weßels 2015, Schäfer 2015.

- c) *Populistischer Ausweg*. Es gibt eine populistischer Mobilisierung vorgelagerte Disposition: ein identitäres, anti-pluralistisches Weltbild. Auch dieses populistische Motiv ist vielfach eng mit wachsender sozialer Ungleichheit verbunden.

Wenn Abhilfen schwach bleiben, Erwartungen unrealistisch werden, soziale Ungleichheit politische Gleichheit dramatisch verzerrt, gerät Demokratie, die mit dem Freiheits- auch ein Gleichheitsversprechen gab und die eine Balance zwischen sozialer Ungleichheit und politischer Gleichheit finden muss, unter Druck.

In grober Vereinfachung lässt sich in *historischer Perspektive* Folgendes sagen. Anfangs, in der Ägide des aufsteigenden Bürgertums, gab es auch positive Impulse kapitalistischer Entwicklung für moderne Demokratie.²⁹ Im 19., zum Teil bis in das 20. Jahrhundert hinein war der Kampf für das allgemeine Wahlrecht eng mit Bemühungen um soziale Egalisierung verknüpft. Im 20. Jahrhundert, vor allem in dessen zweiter Hälfte, war der demokratische Ausbau des Sozialstaats das Projekt, das Erwartungen politischer und sozialer Egalisierung in einem Gleichgewicht halten konnte. Seit den 1980er Jahren sind diese Beziehungen gestört und führen zu Krisen.

Etwas genauer betrachtet, gab es historisch eine spezifische Dialektik: Der im kapitalistischen Prozess seit der industriellen Revolution wachsenden sozialen Ungleichheit eröffnete sich mit der Egalisierung des demokratischen Prozesses eine Chance, gesellschaftlicher Ungleichheitsmacht durch politische Macht entgegen zu wirken.

Beginnend mit den 1848er Revolutionen entwickelte sich ein *politisch-soziales* Egalisierungsprojekt, bei dem Revolution oder Wahlen (mit einem allgemeinen Wahlrecht) die politischen Wege für einen politischen *und* sozial-ökonomischen Systemwandel sein sollten. „Diktatur des Proletariats“ oder eine Mehrheitsherrschaft der 51 % sollten zu einer Sozialisierung der (großen) Produktionsmittel und der gesellschaftlichen Umverteilung von Reichtum führen. Die Erwartungen politischer und sozialer Gleichheit waren in diesem Denken eng miteinander verknüpft, (revolutionäre oder demokratische) Politik der Türöffner für den „Umsturz aller Verhältnisse“.

Die Klassenverhältnisse haben in der Erfindungsphase moderner Demokratie, sieht man Interessen und Werte zusammen, einen erheblichen Einfluss. Frühe Interpreten der abhängigen Klasse, wie Marx, sahen die frühen Formen moderner Demokratie als klassengeprägt: bürgerliche Demokratie. Auch das erklärt die Abwehrkräfte, die die herrschenden Klassen im 19. Jahrhundert gegen eine Ausweitung des Wahlrechts mobilisierten. Das allgemein-egalitäre Wahlrecht wurde im 19. Jahrhundert lange als Waffe der unteren Klassen gesehen und deshalb von oben bekämpft. Mit dem allgemeinen Wahlrecht verbanden sich Ängste und Hoffnungen. Ängste der herrschenden Klassen vor sozialer Revolution, Hoffnungen der Abhängigen auf Durchsetzung der klassenlosen Gesellschaft, wenn möglich auch mit dem Mittel des allgemeinen Wahlrechts.

²⁹Vgl. Kap. 5.

Immer war ein Konnex gedacht: Soziale und politische Gleichheit waren eng miteinander verbunden – für die Angst- wie für die Hoffnungsakteure.

Die Logik wurde zuerst auf bürgerlich-konservativer Seite aufgebrochen. Napoleon III., Disraeli, Bismarck waren Protagonisten einer Strategie, die Herrschaftssicherung mit Unterlassen-Unterstützung über ein mehr oder weniger allgemeines Wahlrecht für möglich hielten. Die Strategen der Arbeiterklasse blieben gespalten zwischen Revolution oder allgemeinem Wahlrecht.³⁰

Dass es in keinem Staat mit allgemeinem Wahlrecht zur Abschaffung des Kapitalismus kam, hat zu dem hundertjährigen Prozess klassenmäßig neutralisierter demokratischer Institutionen beigetragen. Es gab nur einen Unterschied: Die herrschenden Klassen konnten den Kapitalismus auch bei egalitärem Wahlrecht sichern, für die abhängigen Klassen erfüllte sich die Erwartung auf einen Umschlag von politischer in soziale Gleichheit nicht. Sie mussten die Hoffnung aufgeben, die Erwartungen herunterschrauben oder eine „Diktatur des Proletariats“ mit gewaltsamen Mitteln suchen. Weder soziale, noch mit ihr verbundene politische Gleichheit zeichnete sich am Horizont ab. Im Westen durchgesetzt hat sich ein Erwartungsrabatt – den man nicht von vornherein gering schätzen sollte.

Soziale Enttäuschungen sind nicht mehr mit Demokratiehoffnungen zu verbinden. Zum Teil schaffen sie sich – ohne institutionelle Alternativen und Hoffnungsträger – destruktiv im System ihren Raum. Begrenzung sozialer Ungleichheit ist die wichtigste Chance, mit Demokratie als einer Selbstverständlichkeit zu leben. Im Bewusstsein, dass es für eine freiheitliche Lebensweise und Politik keine Alternative gibt.

Eine realistisch-reduzierte Erwartungshaltung wurde von den 1950er bis in die 1980er Jahre gestützt von einer bis dahin unbekannten Prosperitätsphase. Ein Wachstum-Sozialstaats-Projekt hat westliche Demokratie – nach Überwindung des faschistischen und in Auseinandersetzung mit dem kommunistischen System – erheblich stabilisiert. Es kam zu Wachstum mit einem Fahrstuhleffekt der Wohlstandsvermehrung für alle, keynesianischer Intervention, Ausbau des Sozialstaats, Aufstiegschancen und Wachstum der Mittelklassen. Es sah nach einer Versöhnung von Kapitalismus und Demokratie aus. Es schien, als seien „sozialer Kapitalismus“ und „soziale Demokratie“ möglich.

In den letzten drei Jahrzehnten ist soziale Ungleichheit dramatisch gewachsen. Oben und unten in der Gesellschaft gab es Gewinner und Verlierer. Auch Effekte kapitalistischer Marktwirtschaft, die Demokratie im Entstehungsprozess gefördert haben – legitime Konkurrenz, demokratisierende ökonomische Organisationsmacht – verlieren an Bedeutung.

Demokratie wird heute für das verantwortlich gemacht, was der entfesselte Kapitalismus verursacht. Gleichzeitig hat sich sowohl das politische wie das soziale

³⁰Max Weber (1958) ging in seinem Wahlrechtsaufsatz 1917 davon aus, dass Ungleichheit durch Besitz und Bildung überproportionalen Einfluss auf die Politik habe und das allgemeine Wahlrecht als Gegengewicht gegen die unaufhebbare gesellschaftliche Ungleichheit dienen könne.

Egalisierungspotential von Demokratie verringert. Die allgemeine *These* lautet: Das klassische Muster, soziale Ungleichheit durch politische Gleichheit, das heißt durch Demokratie zu bekämpfen, ist massiv gestört. Es gibt heute weniger denn je wirksame Hebel, über die mit demokratischen Mitteln soziale Ungleichheit gemildert werden kann, und das Egalisierungspotential im politischen System ist an seine Grenzen gestoßen. Zu dieser *neuen Gesamtkonstellation* einige kursorische Stichworte:

Institutionelle Stagnation und Steuerungsschwäche. Es greift die innere Grenze der Demokratisierung. Hoffnungen und Erwartungen können nicht mehr mit einer grundlegenden Reform des politischen Systems verknüpft werden. Sie können sich nicht mehr festmachen an Mehrheitschancen durch das allgemein-gleiche Wahlrecht und die Wirksamkeit reformerischer Massenparteien. Ebenso wenig verspricht eine Ausweitung der Volksgesetzgebung soziale Egalisierung. Gerade bei materiellen oder materiell relevanten Fragen wie Bildung ist die Gesamttendenz eher Status quo-orientiert bzw. konservativ. Die asymmetrischen Beteiligungsmuster verstärken diesen Trend. Plebiszitäre Institutionen zeigen heute einen Bias zugunsten der Bessersituierten. Ausgespielt ist aus heutiger Sicht die Chance, über neue demokratische Institutionen zu egalisierenden sozialen Reformen zu kommen.

Die Steuerungsschwäche des Staates hinsichtlich nationalstaatlicher Ökonomie ist im globalisierten System noch größer geworden, damit die demokratische Zurechenbarkeit problematischer Effekte (Krisen, Ungleichheitsentwicklung). Im nationalstaatlichen Regelungsbereich sind die wirtschaftlich Mächtigen erfolgreich bei der Ausnutzung demokratischer Institutionen zu ihrem Vorteil – es kommt zu einem Muster asymmetrischer Interessendurchsetzung.

Krise und Konjunktur. Vorbei ist die Vertagung des Konflikts zwischen sozialer und politischer Gleichheit durch eine lang anhaltende Prosperitätsphase mit Wohlstandsgewinnen für viele. Die Krisenanfälligkeit des Kapitalismus bleibt. Sie ist durch eine Phase global und neoliberal „entfesselten“ Finanzkapitalismus verschärft. Krise ebenso wie Wachstumsphasen sind in ihren Folgen asymmetrisch. Gewinner sind immer die Ober- und Teile der Mittelklassen.

Asymmetrische Handlungslogiken. Schon die Ausgangsbedingungen sind unterschiedlich: Es steht eine eindimensionale gegen eine mehrdimensionale ökonomische Logik. Die kapitalistische Logik ist einfach, sie ist auf Rendite gerichtet. Daraus ergeben sich erhebliche Vorteile bei politischer Zielsetzung und Strategiebildung. Für die ökonomisch Abhängigen ist die ökonomische Logik wesentlich komplexer und widersprüchlicher. Wachstum für alle (der Fahrstuhleffekt) kann gegen Umverteilung stehen. Um die Relationen zu verbessern, kann es als Ziel aber auch mit Umverteilung verbunden werden. Arbeitsvermehrung lässt sich gegen das Ziel der Einkommenssteigerung ausspielen. Politisch steht heute soziale Gerechtigkeit gegen Markt (links gegen rechts). Dazu gekommen sind die Kriterien von Ökologie und Nachhaltigkeit.

Zur Grundkonstellation gehört: Die herrschende Klasse hat ein starkes Interessenbewusstsein, aber für sich keine Mehrheit. Die abhängige Klasse kann potentiell die Mehrheit gewinnen, ist aber in ihrem Interessenbewusstsein gespalten. Asymmetrische

Einflusschancen führen zur Zuspitzung der sozialen Ungleichheitsdynamik und Polarisierung, mit Problemen für demokratische Inklusion (z. B. Wahlbeteiligung) und Interessenberücksichtigung.

Veränderte Sozialstruktur: Schwächung erfahren vor allem Kollektivakteure der Abhängigen. Es gibt die zunehmende Fragmentierung, allgemeine Tendenzen zur Individualisierung wie der „Singularisierung“³¹, beides verbunden mit Entsolidarisierung sowie der Schwächung von Kollektivakteuren und Solidarwerten als treibenden Faktoren für sozialen Ausgleich und Zusammenhalt, ebenso mit anhaltenden Effekten von Wohlstands- und Konsumgesellschaft.

Die in der Entstehungszeit moderner Demokratie vergleichsweise klaren Klassenverhältnisse lösen sich auf. Die Zuordnung von Klassen zu Institutionen wird im späten 20. Jahrhundert immer schwieriger. Nach Erreichen eines Klassenkompromisses im „demokratischen Kapitalismus“ ging es immer „nur“ um die Gestaltung des Kompromisses.

Gibt es eine Sozialstruktur, die für Wechselbeziehungen zwischen Kapitalismus und Demokratie günstig sein könnte? Man weiß, was ungünstig ist: Soziale Spaltung und Polarisierung, Ungleichheitsdynamik von Arm und Reich, Kapitalismus als Krisen-Ökonomie, Ungleichgewichte, Instabilitäten, Krisen und Kriege, die ganze Dynamik der Ungleichheit. „Diktatur des Proletariats“ wäre ebenso demokratiefeindlich wie kapitalistische Plutokratie. Günstig wäre: eine *ausgewogene* Sozialstruktur – durch Bildung bzw. Qualifikation starke Mittelschichten plus Armuts- und Reichtumspolitik. Sie kann durch Bildungs- sowie durch Armuts- und Reichtumspolitik (nicht zuletzt Steuer-, Sozial- und Infrastrukturpolitik) verfolgt werden.

Verändertes Parteiensystem. Lange Zeit, vor allem in der Prosperitätsphase, gab es den Erfolg „interklassistischer Parteien“, die man in Deutschland Volksparteien nennt. Sie haben sich, in unterschiedlichen Formen und Graden, auch intern um sozialen Ausgleich bemüht. In den letzten Jahrzehnten ist eine schwindende Mobilisierungs- und Bindungskraft von Groß- bzw. Volksparteien zu beobachten. Eine Folge davon sind begrenzte Klassenkompromisse im Sozialstaat.³²

Seit den 1970/80er Jahren hat sich zusätzlich zur materiellen Links/Rechts-Dimension eine kulturelle Konfliktlinie (nationalistisch-autoritär vs. offen-selbstbestimmt) herausgebildet, teils konkurrierend, teils komplementär. Mit einem Vorlauf der ökologisch-libertären, „grünen“ Parteien, später verstärkt durch rechtspopulistische Parteien am autoritären Pol. Die neue kulturelle Konfliktlinie und die auf ihr basierenden Parteien schwächen die Integrationskraft größerer Parteien und tragen zur Parteienzersplitterung bei, die immer auch Schwächung der unteren Sozialgruppen bedeutet.

Die Sichtbarkeit der Abwanderung Unterprivilegierter von den ehemaligen Arbeiter- und Reformparteien und Versuche ihrer Rückgewinnung führen zu einem negativen

³¹Vgl. Reckwitz 2017.

³²Grundlegend jetzt zu Parteien und sozialer Ungleichheit Wiesendahl 2017.

Verstärkungszirkel („Teufelskreis“) zwischen dem sozial abgehängten Segment und den Reformparteien.³³

Es gibt das Experimentieren von Parteiakteuren mit Bewegungsformen. Aber die grundlegende Differenz zwischen Bewegung und Partei bleibt. „Bewegungsparteien“ sind vorübergehende Konstrukte.

Konsequenzen. Die Probleme der von vielen als Krise erlebten Demokratieprozesse erwachsen nicht aus den Institutionen selbst oder aus der Nichtberücksichtigung alternativer Institutionen (die es im Kern nicht gibt). Ursächlich ist vor allem die Dynamik kapitalistischer Entwicklungen, in Wechselwirkung mit den gesunkenen Steuerungs- und Mobilisierungspotentialen der Parteien. Positive Effekte, wie es sie in den Phasen von Wettbewerbs- sowie Organisiertem Kapitalismus zwischen Demokratie und Kapitalismus gegeben hat, sind für die neoliberale Phase nicht erkennbar. Abhilfen könnten nur vonseiten demokratischer Politik kommen.

Dabei sind Probleme der Demokratie überwiegend durch direkte, demokratiepolitische Maßnahmen nicht zu beheben. Heute ist soziale Gleichheitspolitik moderne Demokratiepolitik. Schlüsselfragen sozialer Gleichheitspolitik sind Egalisierung von Bildung, Ausbau sozialer Sicherung (z. B. bedingungsloses Grundeinkommen) und Reduzierung von Einkommensungleichheit, finanzielle Kontrolle internationaler Konzerne, Ausbau öffentlicher Infrastrukturpolitik, gerechtes Steuersystem.

Es gibt eine grundlegende Ambivalenz moderner Demokratie gegenüber sozialer Ungleichheit. Aufgrund einer historisch neuartigen, aus gesellschaftlicher Sicht ungerichteten Dynamik bleiben heute auch die *Potentiale ambivalent*: *Positiv* ist insbesondere das Potential zur Wohlstandsmehrung, direkt im materiellen Prozess, indirekt über Steuern und Abgaben, die dem Staat Handlungsmöglichkeiten verschaffen. *Negativ* sind unter anderem inhärente Ungleichheits-, Krisen-, Zerstörungspotentiale. Dies können zugleich antidemokratische Potentiale sein, mit einer De-Legitimation von Demokratie. Für viele erscheinen heute die negativen Wirkungen als bedrohlicher. Ein zentrales Problem ist die Nutzung der positiven Funktionen bei Begrenzung bzw. Neutralisierung der negativen Funktionen (z. B. Stabilisierung von Wachstum).

Der Grundwiderspruch *politischer* Gleichheit bei *gesellschaftlicher* Ungleichheit wird verschärft, wenn sich das politische Gleichheitsversprechen entwickelter Demokratie erschöpft hat. Wo sollen, nach Etablierung von Demokratie und dem Zerfall auf Egalisierung drängender unterer Klassen, die Schubkräfte dafür herkommen? Freiheit ist konstitutiv für Demokratie. Sie bleibt aber immer konfrontiert dem Gleichheitsproblem: im demokratischen Prozess und als Versprechen, mindestens Erwartung der Abschwächung sozialer Ungleichheit. Freiheit und Gleichheit stehen keineswegs in einem grundlegenden Widerspruch. Der „demokratische Kapitalismus“ muss aber eine passende Form von gleicher Freiheit, politisch und gesellschaftlich, in der neuen Konstellation erst noch finden.

³³Vgl. Weßels 2015.

Ein Weg: Träger des Freiheitsmotivs der Demokratie müssen sich für soziale Egalisierung stark machen. Das Eigeninteresse unterer und mittlerer Klassen reicht in der heutigen Mobilisierungskonstellation für eingreifende Sozialreform nicht aus. Besser Verdienende müssen bezahlen für die Erhaltung der Demokratie. Unterstützung für Zugewinne von Autonomie und Selbstbestimmung unterer Schichten, Empowerment kann deren Rückgewinnung für Demokratie fördern. Sozialtransfer kann die materiellen Motive für die Wahl von Rechtspopulisten abschwächen. Offene Fragen: Lässt sich das, wollen die besser gestellten Mittel- und Oberschichten das bezahlen? Wie viel ist ihnen Demokratie wert?

Auch Gleichheit kann und muss man lernen in der Demokratie. Großbritannien im 19. Jahrhundert ist ein hervorragendes Beispiel dafür, wie eine elitär hierarchisierte Gesellschaft in erfahrungszentrierten Lernprozessen allmählich zu Demokratie gefunden hat. Erfahrungs- und Theorielernen, eigene und Fremderfahrungen können zusammenfließen.

Besseres als Demokratie und Sozialstaat wurde noch nicht erfunden. Sie gehen über Liberalismus und Sozialismus hinaus. Beide Strömungen würden neue Synthesen erfordern, um in Demokratie einzumünden. Demokratie und Sozialstaat bedingen sich wechselseitig: Kein Sozialstaat ohne Demokratie, keine Demokratie ohne Sozialstaat. Die soziale Einhegung von Kapitalismus heißt Sozialstaat. Ungezügelter Kapitalismus bedroht Sozialstaat und Demokratie.³⁴

Rechtspopulismus

Was kann der populistische Führer von den institutionellen Errungenschaften der modernen Demokratie für seine Zwecke gebrauchen? Fast nichts. Uneingeschränkt (wenn auch ohne garantierte Bürgerrechte) nur eine: das allgemeine, gleiche, direkte Wahlrecht. Dahinter steht nicht Respekt für diese am meisten umkämpfte Institution der modernen Demokratiegeschichte. Etwas davon zurück zu nehmen, hieße, dem Volk sichtbar zu misstrauen. Es wird aber als Zentralgröße der Legitimation gebraucht. Was das Volk selbst geben kann, ist Akklamation bei Versammlungen, Wahlen, Plebisziten.

Schon die Wahl selbst wird nicht als offene Institution mit Konkurrenz und der Chance des Machtwechsels, sondern als akklamatorisches System mit allenfalls minimierter Konkurrenz verstanden. Partei gilt nur als die *eine* Partei, die der Führer zur Mobilisierung braucht, nicht – zusammen mit Opposition, Vereinigungen, Bewegungen – als Teil einer „Legitimität des organisierten Konflikts“.

Autonomes Parlament, unabhängige Medien und Justiz, Gewaltenteilung, gesicherte Bürgerrechte sind Fremdkörper in diesem System.

³⁴Die jüngste empirische Studie von Decker et al. 2019 stützt die These eines engen Zusammenhangs zwischen sozialer Ungleichheits- und Demokratiekritik. Es sind die schwachen Leistungen demokratischer Politik bei der Verringerung sozialer Ungleichheit, die auch von Demokratie entfremden. Dabei ist die Akzeptanz eines autoritären Herrschaftssystems nur minimal.

Das populistische Missverständnis moderner Demokratie beginnt schon in der Französischen Revolution nach 1792, als man noch nicht genügend über die Bauweise moderner Demokratie wusste. Da war es, gemessen am Gleichheitsprogramm, ein Linkspopulismus. Seit den 1990er Jahren kämpfen auch die „vollständigen“ bzw. „entwickelten“ Demokratien mit einem populistischen Rückfall, der in unseren Breiten vor allem als Rechtspopulismus auftritt. Das Populismusthema ist schon jetzt ausufernd. Im Anschluss an Geschichte und Bauweise moderner Demokratie sollen hier nur einige wenige Hinweise auf diese aktuelle Deformation folgen.

Die Konstruktion geht über zwei Grundbausteine, zugleich kritische Größen moderner Demokratie: Volk und Führung. Verbunden werden sie im Populismus durch Identität, in der modernen Demokratie durch Pluralität. Homogenität und Identität sind Fiktionen, Heterogenität und Pluralität empirische Ausgangsgrößen moderner Demokratie. Pluralistische Demokratie baut darauf auf und erklärt konsensuelle Einheit in der Vielfalt als normativ wünschenswert. Normativ gewendete Identitätspolitik muss die empirische Einheit erst herstellen, das geht nur durch Ausschluss und Gewalt.

Pluralismus prägt schon die innere Struktur von Volk und Führung, und er erfordert ein in sich pluralistisch strukturiertes intermediäres System mit eigener Autonomie. Im populistischen System ist das durch die zentrale, identitär gedachte Volk-Führer-Achse überflüssig. Dort ist Volk mit sich selbst und mit dem Macht konzentrierenden Führer identisch. Anti-Pluralismus in allen Dimensionen grenzt Populismus von Demokratie ab. Eine Definition des Volkes über Staatsbürger, mit individuellen Bürgerrechten, legitimer Autonomie und Selbstbestimmungsanspruch führt zu einer pluralen Volksvorstellung.

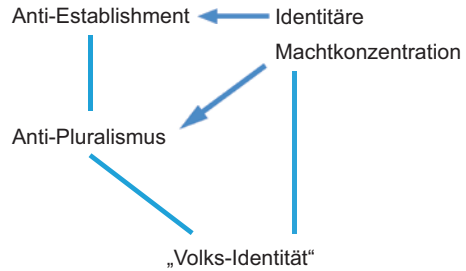
Populismus-Schema	
<i>Pluralistische Demokratie</i>	<i>Populistisches Identitätsregime</i>
– Volk (im Plural)	– Volk (im Singular) ^a
– Funktions-Eliten	– Führer (Autokrat)
– Pluralität	– Identität

^aIm Linkspopulismus z. B. „kleine Leute“, „le peuple“, Klasse. Im Rechtspopulismus das eine ethnisch, national, völkisch definierte Volk.

Populismus ist ein Ausstieg aus der modernen Demokratieentwicklung, eine Deformation demokratischer Basiselemente, die sich selbst als „wahre Demokratie“ ausgibt. Um dies als These einzuführen, wird hier auf ein rechtspopulistisches Viereck vereinfacht, s. Abb. 23.2.³⁵ Es fiel leicht, die Anfechtung weiterer tragender Prinzipien sowie die Verletzung der Grundwerte Freiheit und Gleichheit gerade auch der

³⁵Anknüpfend u. a. an Müller 2016, Rummens 2017, Voßkuhle 2017.

Abb. 23.2 Schema
Rechtspopulismus. (Quelle:
eigene Darstellung)



Andersdenkenden als Teil der rechtspopulistischen Diskurse nachzuzeichnen, aber ich denke, die Regressionsthese trägt auch so. Auffällig, dass selbst demokratische Pionierstaaten in der Populismuskrise sind – vor Regression ist niemand sicher. Rechtspopulismus ist auch Teil der aktuellen „Herausforderungen“ und, soweit die Indikatoren stimmen, einer „Krise“ der Demokratie. Historisch neu ist ein Unternehmer-Populismus, bei dem Demokratie durch Kommerz ersetzt wird. Wenn, wie im Falle von Trump, Unternehmer- und Rechtspopulismus sich überschneiden, kann dies zu einer Verdoppelung von Wirkung führen.³⁶

Populismus attackiert Anfälligkeiten, die in demokratischen Strukturen angelegt sind bzw. sich daraus entwickeln können. Was zum Beispiel wird aus Repräsentation, wenn die etablierten Eliten als korrupt, unfähig, egozentriert abgelehnt werden – neue Eliten, ohne Eliten oder sonst etwas? Wer kann neben dem Volk eine eigene Legitimität beanspruchen – Parteien, Parlamente oder niemand? Prinzipien moderner Demokratie sind keine Selbstgänger, sie sind immer auch gefährdete zivilisatorische Errungenschaften. Man kann sie auch absichtsvoll falsch verstehen.

Jedenfalls haben – in den USA, Großbritannien, Frankreich – Teile der Pionierstaaten und etablierten Demokratien die alte Demokratie-Lektion verlernt. Es geht um eine Polarisierung mit sozialökonomischen und sozialkulturellen Ursachen sowie mit Argumenten aus der antidemokratischen Tradition. Antagonistischer Lagerkampf, Feindbilder und Feindseligkeit, Ausschließlichkeitswahn, Wahrheit-Lüge-Verdrehungen – der Rückfall in ein System von Intoleranz findet viele Wege. Immer sind ökonomische Ungleichheitsentwicklungen im Spiel, immer gibt es in der populistischen Formation (keineswegs bei allen ihrer Wähler) einen antidemokratischen Kern. Das inhaltliche Motiv variiert (Ideologie, Interesse, Protest, Charisma), ebenso die Richtung (Rechts-, Links-, Mitte-populismus). Die Struktur des Populismus führt, offen oder eher verdeckt, weg von freiheitlicher Demokratie. Dabei ist ein gewissermaßen naiver Populismus aus früheren Tagen ersetzt durch einen „politisch-strategischen“ Populismus, mit Zügen eines Machterwerbskonzepts von Gegen-Eliten.³⁷

³⁶Vgl. Wiesendahl/Adorf 2019.

³⁷Vgl. Weyland 2017, jetzt vor allem Wiesendahl/Adorf 2019.

Der Politikansatz des Rechtspopulismus wird durch zwei Identitätsträger (Volk und Führer) und zwei Feindbilder (Pluralismus und Establishment) lose zusammen gehalten. Er entwirft nicht die Welt insgesamt neu, sondern tritt eher als „dünne Ideologie“ auf.

Volksidentität. Hier wird der legitime Akteur von Demokratie in einen Volksmythos umgewandelt. „Volk“ ist ein schwieriger Akteur und ein mehrdeutiger Begriff, gerade im Rahmen von Demokratie, die ja wörtlich immer noch als „Volksherrschaft“ zu übersetzen ist. Volk kann ein demokratietheoretisch, staatsrechtlich, soziologisch, ethnisch-national (bzw. „völkisch“) umrissener Begriff sein.³⁸ Das Spiel mit den unterschiedlichen Begriffsdimensionen ist ein Mittel, um bei Eindeutigkeit des gemeinten, staatsrechtlichen Volksbegriffs von Nicht-Eindeutigkeit zu profitieren.

Auf der Vorstellung eines homogenen, „identitären Akteurs“ baut eine horizontale „Wir-und-die-anderen-Dichotomie“ auf. Die Behauptung heißt: „Wir, und nur wir sind das Volk“. Das bedeutet Ausgrenzung ethnischer Minderheiten, allgemein von kulturell „Fremden“, die Suggestion eines „völkischen“ Kollektivs, einer „Volksgemeinschaft“. Immer geht es um *geschlossene* Identität: über ein identitätsbildendes Merkmal, um eine konstruierte, hypothetische, behauptete, ausgrenzende, erzwungene Identität. Dafür notwendig ist die kulturelle Aufladung eines ethnischen bzw. völkisch interpretierten Merkmals.

Der Einheit des Volkes soll dann eine Einheit des Volkswillens entsprechen, die schon diejenigen mit dem gleichen Merkmal, aber einer anderen Interpretation des Volkes ausschließt. Mit dem politischen Wahrheitsanspruch des „wirklichen“ Volkswillens ist die Grundlage der populistischen Konstruktion gelegt.

Identitäre Machtkonzentration. Dabei geht es tendenziell um individuelle Alleinherrschaft durch kollektive Identitätsbehauptung. Von unten gesehen ist es die Sehnsucht nach dem charismatischen Führer, der einem die Mühen der Ebene abnimmt. Motto: „Ein Volk, ein Land, ein Führer.“

Identitäre Machtkonzentration ist bisher – so stark sind die demokratischen Rahmenbedingungen in vielen westlichen Ländern! – nicht voll ausgebildet, selbst dort nicht, wo es relevanten Rechtspopulismus gibt. Sie ist greifbar in der Sehnsucht nach charismatischen Führern (Le Pen, Trump), in der Härte intern ausgetragener Konflikte um den autoritär-identitär bestimmenden Führer, in der Verachtung eines Eliten-Pluralismus bei etablierten Parteien. In Ungarn und Polen, Ländern mit einem herrschenden Rechtspopulismus, ist man allerdings einen Schritt weiter.

Im Linkspopulismus kann Volk mit unteren Klassen gleichgesetzt werden. Dabei ist der Volksbegriff eher inklusiv angelegt, wohingegen der Rechtspopulismus sich profiliert über Ausgrenzung aus dem Volk herausdefinierter Gruppen.

Anti-Pluralismus. Generell sind Rechtspopulisten die *Feinde des Plurals* – des Plurals des Volkes, der Parteien, konkurrierender Führung. Gleichzeitig sind sie Freunde des Singular – d a s Volk, d i e Bewegung, d e r Führer.

³⁸Vgl. Wildt 2017.

Dagegen steht die Legitimität des organisierten Konflikts, ein für moderne Demokratie notwendiges Prinzip, konträr zu jedem Homogenitäts- und Geschlossenheitsdenken, zu jeder „Einstimmigkeitslogik“.

Pluralismus kann in diesem Zusammenhang als Oberbegriff verstanden werden. Dann ist Anti-Pluralismus ebenso gegen die Pluralität (teil-)autonomer Gewalten im Prinzip der Gewaltenteilung gerichtet, gegen die Unabhängigkeit der Justiz, das Recht auf Opposition, das freie Abgeordneten-Mandat. Die Anti-Pluralisten im weiten Sinne bekämpfen auch Meinungspluralismus („Lügenpresse“) oder Lebensweisepluralismus, sie streiten für ein Leitkulturdiktat („der deutsche Mann“, „die deutsche Familie“).

Anti-Establishment. Hier greift eine vertikale „Wir-unten-und-die-oben“-Dichotomie. Die Feindschaft richtet sich gegen die – per Zuschreibung – „nicht-identitären“ Eliten. Eliten sind in der modernen Demokratie unverzichtbar für Repräsentation, Qualifikation und Kompetenz, aber auch sehr geeignet als Adressat für jede Art von Politikverdross: „Verrat“ und „Versagen“, „Bürgerferne“ und „Volksfeindschaft“, „Käuflichkeit“ und „Korruption“. Eine Art anti-elitärer Elitenersatz: Eliten sind unterwegs mit Eliten-Bashing. Empirisch berechnete Elitenkritik kann sich überschneiden mit der fundamentalen, wenngleich selektiven, sich selbst ausnehmenden Kritik von allem, was „die da oben“ machen und sind. Die Ablehnung von Eliten gegnerischer Parteien ist keine Ablehnung von Eliten als solchen. Sie ist Ausdruck autoritärer Führerzentrierung, die zu den Eliten der eigenen Partei bzw. Bewegung führt.

Verfälschend wirkt auch eine grundlegende Asymmetrie zwischen Eliten- und Volkskritik. Eliten, die gewählt werden wollen, sind immer auch für mehr oder weniger starke Kritik freigegeben. Das Volk, das Stimmen zu vergeben hat, wird von politischen Akteuren weitgehend mit Kritik verschont.

Die Verdrehungen von Demokratie, die beim Rechtspopulismus stattfinden, sind häufig eingebunden in Moralisierungs-, Niedergangs-, Freund/Feind-, Verschwörungsdiskurse. Sie erhalten also Schubkraft aus einer Vielfalt anderer politischer Motive. Das führt zu einer Unterscheidung, die für Verständnis und strategische Antwort auf den Rechtspopulismus relevant ist: abgeleiteter oder direkter Angriff auf Demokratie.

Beim *abgeleiteten* Angriff liegt das Motiv für Entfremdung, Ressentiment, Wut primär bei kulturellen und/oder ökonomischen Herausforderungen (relative Deprivation, Angst vor sozialem Abstieg, Abwertung alter kultureller Mehrheitsstandards). Dabei wird das Angriffsziel auch im demokratischen System gesucht: Eliten bzw. Establishment, die die angegriffenen kulturellen Werte vertreten oder zulassen. Pluralität, die – als Anfechtung politischer Wahrheiten, Werterelativismus, Gegenkräfte – die Durchsetzung des eigenen Monismus erschwert oder verhindert. Volk, in der Art, wie es von Demokraten gedacht wird: heterogen und vielfältig, immer im Plural von Gruppierungen.

Gerade die kulturelle Attacke profitiert von der Kopplung mit dem Demokratie-Affront. Der Vorteil besteht in einer Verdopplung des Angriffs: Zum kulturellen kommt ein politischer Alleinvertretungsanspruch. Die „nur“ kulturellen Fragen erhalten einen Legitimitätsgewinn durch die politische Prämie, die aus Alleinvertretung erwächst. Da man nicht primär Demokratie meint, kann die System-Alternative diffus bleiben.

Beim *direkten* Angriff würde das demokratische System ohne kulturelle Stützargumentation unmittelbar angegriffen. Das setzt einen höheren Anspruch an eine präzisierte und begründete Systemalternative voraus – die fehlt. Expliziert würde sie eher auf autokratische, denn auf demokratische Wege verweisen. Für die Bekämpfung des Rechtspopulismus ist es wichtig, den instrumentellen Charakter des Demokratiearguments zu sehen. Man braucht dann Antworten auf kulturelle und ökonomische Modernisierungskrisen, nicht oder doch weniger auf eine „Demokratiekrise“.

Bei der Demokratiekrise geht es heute nicht um die Abschaffung alter und die Schaffung neuer Institutionen. Es geht um Spielregeln und Denkweisen, die Demokratie unterminieren. Man muss nicht die Institution Partei verbieten. Wenn man außer der eigenen Partei keine andere gelten lassen will, ist man Antidemokrat. Fundamentalkritik an Eliten (außer denen der eigenen Partei), Monopolisierung der Volkssouveränität (Wir, und nur wir sind das Volk), Antipluralismus (Einheit statt Vielfalt) – es sind Denkformen, die das Antidemokratische des Rechtspopulismus charakterisieren. Die Praxis folgt.

Die Verfassung, die Kultur und die Lebensform der Demokratie meinen Verschiedenes, aber alle drei Dimensionen sind für eine intakte und dauerhafte Demokratie notwendig. Und: Man kann die Demokratie nutzen, um sie erst zu unterminieren, dann abzuschaffen.

Versatzstücke der Demokratie werden auch im Sozialkonflikt instrumentalisiert. Der Rechtspopulismus bietet für Ungleichheitsentwicklungen, die zu seinem Nährboden gehören, soziale Scheinlösungen an. Mit eingebauter kapitalistischer Schlagseite, ohne wirksame Eingriffe in die Ungleichheitsstruktur, instrumentalisiert er rückwärtsgewandte kulturelle Themen sowie ethnische Konflikte und mobilisiert so soziale Unzufriedenheit als antidemokratische Potentiale.

Moderne Demokratie ist mehr als nationalstaatliche Demokratie. Sie wurde geschaffen in Unterscheidung und Abgrenzung von sub-nationaler, das heißt kommunaler Demokratie und sie versucht sich heute notwendiger Weise an Formen trans-nationaler Demokratie. Das erweitert die Perspektiven und ist beides mit den erfundenen und eingespielten Demokratieformen nicht zu bewältigen. Es stellt vor allem die Bürger als Ausgangs- und Angelpunkt von Demokratie unter extreme Belastungen.

Für kommunale Demokratie kann das hier nicht noch nebenbei geleistet werden. Aber die Chance, die noch größeren Probleme auf dem Handlungsfeld europäischer Demokratie von Klaus Hänsch, dem ehemaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments, umreißen zu lassen, wollte ich nutzen. Beispielhaft wird von ihm die Entwicklung umrissen zwischen Innovationen, die auf dieser Ebene noch nicht zu Ende sind, und dem Spannungsfeld von verstehen, reformieren, demokratisieren. Dass dabei „demokratisieren“ an dritter Stelle steht, ist wahrscheinlich kein Zufall. Deshalb wird das Kapitel hier eingerückt.

Perspektiven europäischer Demokratie (Klaus Hänsch)

Die moderne Demokratie ist historisch eng mit dem Nationalstaat verbunden. Ihr Legitimationssystem sowie ihre Institutionen und Verfahren beruhen auf der von seinen

Bürgern als hinreichend gemeinsam empfundenen Erfahrung des Ausgleichs von Interessen und Machtansprüchen, auf seiner klaren und akzeptierten Trennung von innen und außen und auf seinem Anspruch wie seiner Fähigkeit, die von seinen Bürgern als wichtig angesehenen Probleme autonom zu lösen. Herausforderungen von europäischer und globaler Dimension haben den Erfahrungsraum über das Nationale hinaus erweitert, die Trennung von innen und außen verwischt und die Lösungsautonomie durchlöchert. Immer mehr Nationalstaaten verlagern immer mehr Entscheidungen von großer gesellschaftlicher Bedeutung und Zukunftsbindung in außerstaatliche Organisationen: in die WHO, den IWF, die Weltbank, die Vereinten Nationen mit ihren Unterorganisationen, die Klimakonferenzen und nicht zuletzt auch auf die G-7 bis G-20-Gipfel. Bleibt die Demokratie dabei national reduziert, greift die nationalstaatlich-demokratische Legitimationskraft zu kurz und verrinnt ihr Quell, die Volkssouveränität, ins Leere. Unter den Organisationen, denen de jure wie de facto tiefgreifende Entscheidungskompetenzen zugewachsen sind, ist die Europäische Union die einzige, in der

- ein unmittelbar gewähltes Parlament an Rechtsetzung und Machtkontrolle beteiligt ist;
- Entscheidungen mit einer Mehrheit der Mitgliedstaaten, unter Beachtung eines demographischen Quorums, getroffen werden;
- nationale Volksvertretungen auf der transnationalen Ebene über die bloße Zustimmung oder Ablehnung hinaus mitwirken können.

Sie verfügt nicht nur über demokratieaffine Institutionen und Verfahren, sondern auch über demokratieadäquate Grundrechte wie Gleichheit, Meinungsfreiheit, Minderheitenschutz, Nichtdiskriminierung, Toleranz und Prinzipien wie Gewaltenteilung, Repräsentation, Mehrheitsentscheidung, Periodizität von Wahlen, Unterwerfung der Mehrheit unter das Recht. Die Europäische Union ist das weltweit erste und einzige Projekt einer transnationalen Demokratie. Sie setzt darauf, dass die Europäer in der Lage und willens sind, die Fokussierung auf die Souveränitätsillusion, die Staatsillusion und die Näheillusion nationaler Staatsdemokratien wenigstens ein Stück weit aufzugeben.

Ihre Geburtsurkunde war kein revolutionäres Dekret, keine konventionale „We, the People“-Verfassung. Sie war ein völkerrechtlicher Vertrag, geschlossen durch die Regierungen und ratifiziert von den Parlamenten sechs demokratischer Nationalstaaten. Sie legten der Einigung Europas Organisation, nicht Demokratie in die Wiege. Unter demokratischen Gesichtspunkten waren der EGKS-Vertrag von 1952 und der EWG-Vertrag von 1957 „Ermächtigungsgesetze“ zur europäischen Gesetzgebung durch die nationalen Exekutiven. Den nationalen Parlamenten blieb de facto nur deren Ex-post-Kontrolle, ihren in das Europäische Parlament delegierten Abgeordneten im Wesentlichen nur öffentliche Debatte und unverbindliche Entschlüsse. Das mochte aus demokratisch-nationalstaatlicher Sicht noch angehen, solange es zu Beginn der Einigung 1952 um eher technokratische Kontrolle, Planung und Verwertung eines fest umrissenen Wirtschaftssektors wie Kohle und Stahl ging und nach dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages 1957

zunächst vor allem um die Herstellung der Zollunion und die Subventionierung der Landwirtschaft, für die Einstimmigkeit erforderlich war. Dass die Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 ohne Stärkung der parlamentarischen Kompetenzen blieb, war nicht mehr zu vermitteln. Aus der Sicht der Regierungen sollte sie keineswegs die fortschreitende europäische Integration parlamentarisieren, sondern ihr lediglich ein demokratisches Zeichen anheften: Forum statt Parlament.

Das direkt gewählte Europäische Parlament dachte anders. Institutionen schaffen Selbstbewusstsein. Die Abgeordneten sahen ihr Mandat nicht als Zeichen, sondern als Auftrag. Sie verbanden von Anfang an den Willen zur Weiterentwicklung der europäischen Integration mit der Stärkung der parlamentarischen Demokratie auf der europäischen Ebene. Schon in der ersten Wahlperiode (1984) beschloss das Parlament mit jeweils sehr breiter Mehrheit die „Grundzüge eines Vertrages über die Schaffung der Europäischen Union“ (Bericht Altiero Spinelli) und die Strategie für „die Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der Gemeinschaft“ (Bericht Klaus Hänsch).

Die „Grundzüge“ waren der kühne Versuch, Institutionen und Verfahren nationalstaatlicher Demokratien so zurecht zu schneiden, dass sie auf eine Union der Völker und Staaten passten:

- Die doppelte Legitimation ihres politischen Handelns auf der Grundlage des von den Bürgern unmittelbar gewählten Parlaments und des von den demokratisch gewählten Regierungen besetzten Rats.
- Die Mitentscheidung des Parlaments in der Rechtsetzung auf gleicher Stufe mit dem Rat.
- Die Mehrheitsentscheidung der Regierungen im Rat als Regel für die Gesetzgebung.
- Die Beteiligung des Parlaments an der Ausarbeitung und der Entscheidung über Vertragsreformen.
- Die Wahl des Präsidenten des Rates durch die Regierungen.
- Die Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Parlament.
- Ein europäischer Grundrechtekatalog.
- „Europäische Union“ als Name.

Die „Strategie“ griff Gedanken und Vorschläge nicht auf, die darauf hinaus liefen, sich zur Verfassungsgebenden Versammlung zu erklären und den Bürgern in den Mitgliedstaaten, an deren Regierungen vorbei, den Entwurf eines Vertrages direkt zur Entscheidung vorzulegen. Für den Versuch, eine Demokratievision für das werdende Europa gegen die Realitäten der demokratischen Verfassungen und der gewählten Mehrheiten in den Mitgliedstaaten durchzusetzen, fehlte der Mehrzahl der Abgeordneten im Hohen Straßburger Haus denn doch die Kraft und die politische Abenteuerlust. Sie entschieden sich vielmehr für eine Art Doppel-Strategie: Zum einen, Regierungen, Parlamente, Parteien, Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten für die „Grundzüge“ zu gewinnen. Zum anderen, in den geltenden Verträgen alle Ansatzpunkte, Nischen,

Lücken zur Herausbildung subkonstitutioneller Kontroll- und Einflussmöglichkeiten gegenüber Kommission und Rat zu nutzen. Dafür setzte das Parlament gleich im ersten Jahr seines Mandats an der sensibelsten Stelle an: beim Geld ausgeben. Es lehnte den Haushalt für 1980 ab und begann mit dem Hebel der Finanzierung eine Reihe von jährlichen Konflikten mit dem Rat über einzelne Aspekte der Gemeinschaftspolitiken. Vielen Abgeordneten ging es dabei zunächst weniger um eine Demokratisierung der Einigung Europas, mehr um einen Machtkampf mit dem Rat.

„Grundzüge“ und „Strategie“ wurden, versehen mit detaillierenden Zusätzen und Modulationen, zum *Cantus firmus* des Parlaments im Stakkato der sechs Vertragsreformen zwischen 1987 und 2007. Bis zum Vertrag von Nizza (2000) ging jede einen kleinen Schritt auf die parlamentarischen Vorstellungen zu. Der Durchbruch zur Stärkung des Parlaments mit nahezu vollständiger Mitentscheidung auf gleicher Stufe mit dem Rat bei der Gesetzgebung der Union, der Wahl des Kommissionspräsidenten, der Gleichstellung mit dem Rat bei der Entscheidung über die Ausgaben im Haushalt u. a. gelang 2002/3 im „Konvent zur Zukunft Europas“. Dessen „Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa“ wurde von den Staats- und Regierungschefs 2004 in Rom nahezu unverändert beschlossen. Seine Struktur von Legitimationssträngen, Institutionsaufbau, Kompetenzverteilung und Entscheidungsverfahren blieb im Vertrag von Lissabon (2009) im Wesentlichen erhalten. Innerhalb einer Politikergeneration wurde das direkt gewählte Europäische Parlament vom Beratungsorgan zum Legislativorgan der Europäischen Union.³⁹

Dafür reichten natürlich „Grundzüge“ und „Strategie“ allein bei weitem nicht aus. Sie bedurften der Verknüpfung mit drei bedeutenden politischen Integrationsschritten und der mit ihnen einhergehenden Reformen in den anderen Institutionen, den Entscheidungsverfahren und der Kompetenzverteilung.

Der *erste* Schritt war paradoxerweise die Weigerung, ihn zu gehen. In den 1960er Jahren versuchte der französische Staatschef, Charles de Gaulle, mehrfach (Politik des „Leeren Stuhls“, Fouchet-Pläne, „L'Europe des Patries“), eine „Intergouvernementalisierung“ der Gemeinschaften zu erzwingen. Er scheiterte am Widerstand der fünf anderen Regierungschefs, die an den supranationalen Elementen des europäischen Einigungsprozesses fest und die Tür zu Mehrheitsentscheidungen im Rat und zur Demokratisierung offen hielten. Hätten sie sich am Ende nicht durchgesetzt, wäre der späteren Direktwahl des Europäischen Parlaments Grundlage und Sinn entzogen worden. Zwar versuchten einzelne Regierungen hin und wieder, weitere Vergemeinschaftungsschritte zu bremsen oder zu verhindern, aber während sie die Gemeinschaften quasi „naturwüchsig“ zur Union erweiterten und vertieften, begannen sie, den *Cantus firmus* aus dem Europäischen Parlament mit zu summen – wenngleich verhalten.

Der *zweite* Schritt, war die Vollendung des Binnenmarkts durch die Einheitliche Europäische Akte 1987, mit Rechtsetzungskompetenzen über die reine Marktregulierung

³⁹Zum politischen Hintergrund dieser Entwicklung vgl. Klaus Hänsch 2011.

hinaus, und noch tiefgreifender durch den Vertrag von Maastricht (1992), mit der Erweiterung der Unionskompetenzen auf Politikfelder jenseits des Binnenmarktes. Je tiefer die politische Gestaltungsmacht der Union rechtlich und politisch in die Mitgliedstaaten hineinreichte, desto mehr verloren die nationalen Parlamente faktisch die Möglichkeit, das Verhalten ihrer jeweiligen Regierung im Rat vorzugeben oder zu kontrollieren. Damit wurde die Stärkung des Europäischen Parlaments von einem parlamentarischen Anliegen zu einem Gebot der Demokratie in der Union.

Den *dritten* Schritt gingen die Regierungen 2002 mit der Einsetzung des „Konvents zur Zukunft Europas“. Ihre Unfähigkeit, im Vertrag von Nizza die im Blick auf die kommende Erweiterung als unerlässlich geltenden Reformen zustande zu bringen, hatte auch die Methode, Vertragsreformen durch Regierungskonferenzen zu erarbeiten und zu beschließen, an ihr Ende gebracht. Nicht zuletzt auf Drängen des Europäischen Parlaments einigten sich die Regierungen auf eine neue, demokratisch breiter fundierte Reformmethode. Sie gaben die Konzipierung der Reform „ein Stück weit“ aus der Hand und überließen sie Akteuren mit breiterer Legitimation und Expertise: den aus den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament in den Konvent entsandten Abgeordneten.

In dem Mandat, das die Regierungen dem Konvent erteilt hatten, leuchtete zum ersten Mal in der Geschichte der Vertragsreformen die Perspektive einer Verfassung auf. Damit hätte er versuchen können, für die Union ein eigenes Demokratiesystem zu erfinden, entschied sich aber für eine reformierende Weiterentwicklung des Gewordenen, bestätigte und bekräftigte die Werte und Ziele der Einigung Europas, erweiterte die Kompetenzen, stärkte die Institutionen und balancierte die Verfahren der Union demokratisch und machtpolitisch neu aus. Werte, Ziele, Kompetenzen, Institutionen, Verfahren hätte er zu einem in sich geschlossenen Text mit Verfassungscharakter konzentrieren und für dessen Reform weiterhin die Einstimmigkeit vorbehalten sollen und Änderungen am davon getrennten, sachlich nachrangigen Vertrag über die Arbeitsweise der Union den politischen Mehrheiten in Parlament und Rat überlassen können. Dass er das nicht wirklich versuchte, lag auch an klaren Signalen des Widerstands aus den Mitgliedstaaten, führte aber in eine „Überkonstitutionalisierung“, die mit ihren detaillierten, quasi verfassungsrechtlichen Weichenstellungen die politisch-demokratische Gestaltungsfähigkeit der europäischen und nationalen Politik erschwerte.

Immerhin waren die Beratungen des Konvents für Augen und Ohren der Medien und auch für mündliche und schriftliche Eingaben zivilgesellschaftlicher Organisationen geöffnet. Seine Beschlüsse wurden nicht einstimmig, sondern im Konsens gefasst. Während der abschließenden Beratungen kam es zu einer Art „Rudelbildung“, zwischen den Delegierten des Europäischen Parlaments und der Mehrheit der nationalen Parlamentarier, der die Vertreter der Regierungen im Konvent kaum noch etwas entgegen zu setzen hatten. Zum ersten Mal in der Geschichte der Vertragsreformen übernahmen die Regierungen einen nicht von ihnen selbst erstellten Entwurf nahezu unverändert als „Vertrag über eine Verfassung für Europa“. An seiner Struktur hielten sie auch nach den ablehnenden Plebisziten Frankreichs und der Niederlande mit nur geringfügigen und

eher vertragskosmetischen Änderungen als „Vertrag von Lissabon“ fest. Vor diesem Hintergrund und der seither eingetretenen politischen Entwicklung in der Union ist in der näheren Zukunft ein Konsens für substanzielle Reformen nicht zu erwarten. Damit sieht die institutionelle Struktur der Demokratie auf Unionsebene auf längere Zeit wie folgt aus:

Das *Europäische Parlament* ist kein allein und kein alles entscheidendes. Das ist kein demokratischer Webfehler, sondern sein europäisches Strukturmerkmal. „Wir sind das Volk“ mag auch in der Union gelten, „Wir sind ein Volk“ sicher nicht. Es gibt – je nach Zählweise – mehr als 27. Folglich ist die Parlamentswahl frei, geheim und unmittelbar, aber nicht gleich. Um jedem Volk eine politisch plurale Vertretung zu sichern, sind die Mandate auf die Mitgliedstaaten so stark degressiv proportional verteilt, dass eines der Prinzipien der modernen Demokratie, das (annähernd) gleiche Gewicht jeder Wählerstimme, weit über das besonders in föderalen Staaten organisatorisch unvermeidliche Maß hinaus aufgeweicht, bis hin zur Verzerrung⁴⁰. Das verlangt gerade aus Gründen der Demokratie eine Begrenzung des parlamentarischen Gewichts im Entscheidungssystem der Union.⁴¹ Zudem lässt die Tatsache, dass es ein Unionsvolk nicht gibt, nennenswerte plebiszitäre Elemente innerhalb der Union nicht zu – weder personelle noch sachliche. Die der Union angemessene Demokratie ist die strikt repräsentative.

Der *Europäische Rat* der Staats- und Regierungschefs, geleitet durch einen für zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten, agiert im vergemeinschafteten Bereich wie ein kollektives Staatsoberhaupt mit politischen Leitlinienfunktionen, im Bereich der intergouvernementalen Politik wie ein kollektiver Regierungschef, aber ohne eigene Exekutivrechte. Ursprünglich nur eine Zusammenkunft der Staat- und Regierungschefs ist der Europäische Rat, in den Vertrag aufgenommen und nach dessen Regeln tagend und entscheidend, ein Organ der Union und ein unverzichtbares Element des nationalstaatlichen Legitimationsstrangs ihrer Demokratie geworden. Das gilt auch für sein Recht, dem Parlament den Kandidaten für die Wahl zum Präsidenten der Kommission vorzuschlagen und dabei das Ergebnis der Europawahl zu berücksichtigen (s. u.). Der mit nationalen Ministern besetzte *Rat* ist kein Senat, auch kein nach demokratiefremden Kriterien zusammengesetztes Oberhaus und erst recht keine (zweite) „Kammer“ des Europäischen Parlaments. Ihn zu einer solchen zu machen, würde das demokratische Gleichgewicht der Union stören, wenn nicht gar zerstören. Dass der Rat als Teil der Legislative sich aus den Exekutiven der Mitgliedstaaten zusammensetzt, muss im Sinne der grundlegenden dualen Legitimation der Union auch so bleiben. Er legitimiert mitgliedstaatlich das Handeln der Union und entscheidet mit durch Quoren gesicherten und

⁴⁰So vertritt ein maltesischer Abgeordneter knapp 80.000 ein luxemburgischer 100.000 Wähler, ein deutscher dagegen mehr als 860.000 und ein französischer fast 850.000.

⁴¹Auch bei der Wahl des Präsidenten, des Senats und sogar, wenngleich in geringerem Maße, auch des Repräsentantenhauses der USA hat die Stimme eines Wählers je nach Bundesstaat deutlich unterschiedliches Gewicht auf das Wahlergebnis.

der nach Bevölkerungsstärke gewichteten Mehrheit.⁴² Wen die Legislativfunktion von Exekutiven in der Union demokratietheoretisch verschreckt, mag sich mit dem Deutschen Bundesrat beruhigen.

Die *Kommission* ist nicht die Regierung der Union. Sie ist auch nicht nur das Exekutivsekretariat des Rates. Einerseits stehen einige ihrer Kernkompetenzen wie „Hüterin der Verträge“ und europäische „Kartellbehörde“ ihrer strengen politischen Abhängigkeit von einer bestimmten Parlamentsmehrheit entgegen. Andererseits lässt der Vertrag ihre Politisierung bis zu einem gewissen Maß zu, ihr Initiativmonopol wie auch die Leitlinienfunktion ihres vom Parlament gewählten Präsidenten verlangen sogar nach ihr. Ihre politische Zusammensetzung wiederum hängt überwiegend von den politischen Ausrichtungen der nominierenden Regierungen in den Mitgliedstaaten ab, entspricht also nicht der Zusammensetzung einer sie tragenden politischen Mehrheit im Parlament. Um voll umfänglich „regieren“ zu können, müsste die Kommission zudem deutlich mehr Führungs-, Entscheidungs- und Exekutivkompetenzen zu Lasten des Rates erhalten. Sollten künftige Vertragsreformen den Weg dahin frei machen, wäre das eine andere Union. Sie ist nicht in Sicht.

Zwischen der ersten direkten Wahl des Europäischen Parlaments und dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ist ein demokratisches System *sui generis* entstanden. Die Union legitimiert sich nicht aus sich selbst heraus, auch nicht in Gegnerschaft zum Nationalstaat, vielmehr durch ihn. Sie ist durch die Bürger *und* die Staaten doppelt legitimiert, aber kein Staat. Sie setzt Recht durch das Europäische Parlament, das aus allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahlen hervorgeht, *und* durch die Vertreter demokratisch gewählter Regierungen im Rat. Sie handelt – *teils* intergouvernemental (mitgliedstaatlich), *teils* supranational (vergemeinschaftet) – ausschließlich im Rahmen der ihr durch die Mitgliedstaaten übertragenen Kompetenzen und ist dafür mit einem eigentümlichen, demokratieanalogen System von Legitimationssträngen, Institutionen und Verfahren ausgestattet, das Europäisches *und* Nationales abbildet, etwa auch mit einem System des nationalen und politischen Proporz, das Bürgern wie Medien und Politik hilft, sich auf der europäischen Ebene wiederzufinden. Über das Verhältnis zwischen den vergemeinschafteten und den intergouvernementalen Elementen der Union kann gestritten werden. Nicht gestritten werden kann darüber, dass die Regierungen Elemente der Unionsdemokratie sind und bleiben müssen und – wenngleich manchmal *nolens volens* – die nationalen Parlamente auch. Erst wenn sich die Nationalstaaten dagegen sperren, die Union gewissermaßen in sich hinein zu integrieren, deren nationalstaatlicher Legitimationsstrang mithin entfie, wäre die Demokratie auf Unionsebene in

⁴²Im Rat wird die erforderliche Zählmehrheit der Mitgliedstaaten (72 %) erst wirksam, wenn sie 65 % der EU-Bevölkerung vertreten: Ein wichtiger Schritt in Richtung auf die Bedeutung des Gewichts der Bevölkerung eines abstimmenden Staates bei der Entscheidung. Darüber hinaus liegt dem prozentualen Bezug die Vorstellung von einer Einheit zugrunde, demokratietheoretisch gesehen sogar von einem europäischen Volk.

der Tat unerträglich defizitär. Dessen ungeachtet werden die Besonderheiten der Unionsdemokratie und ihre Unterschiede zu den mitgliedstaatlichen Demokratien häufig als Mängel und Lücken wahrgenommen und zum „demokratisches Defizit“ erklärt. Von den einen zur Bekräftigung ihrer Forderungen nach mehr Demokratie verwendet, benutzen es die anderen zur Bekräftigung ihrer generellen Ablehnung der Union. Tatsächlich beweist es nicht, dass die Union keine Demokratie, sondern dass sie kein Staat ist. Und dass Demokratie, wenn sie auf transnationaler Ebene funktionieren soll, neue Formen annimmt und annehmen muss.

Die Unionsdemokratie tritt nicht an die Stelle der nationalen Demokratien. Sie ist nicht ein „Weniger“ an nationaler Demokratie, sondern ein komplementäres „Mehr“. Sie gibt ihnen einen Teil der durch Globalisierung und Internationalisierung verlorenen Substanz und Reichweite zurück, ist für alle europäischen Staaten, in besonderer Weise für die kleinen und mittleren, ein Rückbehalt nationaler Gestaltungsmacht, die ohne sie in die Welt verdunstet.

Europäische Demokratie ist komplex. Von dieser Komplexität geht in allen Mitgliedstaaten vieles an der Mehrzahl der Bürger vorbei. Sie nehmen die Unionsdemokratie nicht als Erweiterung oder Bewahrung ihrer nationalen Demokratien wahr, sondern als deren Verengung oder Aushöhlung – vor allem dann, wenn sie sich durch eine europäische Regelung selbst belastet fühlen. Sie haben ihre jeweiligen nationalen Institutionen und Verfahren der Demokratie vor Augen, wollen sie in den europäischen wiedererkennen und können es nur schemenhaft. Da gilt dann schnell als „intransparent“, „kompliziert“ und „bürgerfern“, was doch vor allem anders ist. Wenn allerdings das politische Bewusstsein der Bürger in den Mitgliedstaaten und die politische Realität in der Union zu weit auseinanderklaffen, drohen die Gestaltungsdemokratien des Nationalstaats auf der europäischen Ebene zu Verhinderungsdemokratien zu mutieren.

Auf der Ebene der Union geht es nicht um die Demokratisierung der Demokratie, sondern um deren transstaatliche Strukturierung – ein Prozess, der noch längst nicht abgeschlossen ist. In ihm ist das Parlament zwar nicht der einzige, aber doch der am ehesten aktivierbare Ansatzpunkt. Seit der ersten Direktwahl hat es Elemente einer transnationalen parlamentarischen Demokratie nicht nur konzipiert und gefordert, sondern Schritt für Schritt Verfahren praktiziert, die den Einfluss der Vertretung der europäischen Bürger auch ohne vertragliche Absicherung auf der Ebene der Union erweiterten und erst danach zu Vertragsrecht gerannen:

- Die zeitweise Anwesenheit seines Präsidenten und die Diskussion von dessen Darlegungen im Europäischen Rat.
- Die Abstimmung über den Präsidenten der Kommission vor dessen Einsetzung durch die Regierungen.
- Die „Vertrauensabstimmung“ über die Einsetzung der gesamten Kommission.
- Noch ohne jede vertragliche Grundlage führt das Parlament seit 1994 öffentliche Anhörungen der designierten Kommissare vor der Einsetzung der gesamten Kommission durch, was unumgängliches Element des Einsetzungsverfahrens der

europäischen Exekutive geworden ist, ebenso wie die Zurückweisung fachlich oder politisch als ungeeignet erscheinender und die dadurch erzwungene Nominierung neuer Kandidaten durch die jeweilige Regierung.

- Die Zusage des Kommissionspräsidenten, dem Antrag des Parlaments auf Entlassung eines Kommissars stattzugeben.
- Die Mitwirkung an der Abfassung des Arbeitsprogramms der Kommission und die Abstimmung darüber.

Alles gegen den anfänglichen Widerstand der Regierungen und zum Teil auch der Kommission begonnen und durchgehalten. Diese über die vergangenen 40 Jahre erfolgreiche Strategie kann und sollte das Parlament fortsetzen. Dabei muss es die Stärkung seiner parlamentarischen Kraft als Teil eines Prozesses verstehen, der nur dann erfolgreich sein kann, wenn es selbst fähig und willens ist, ihn zu beherrschen. Das haben die europäischen Parteien übersehen, die sich mit dem demokratiefördernden Ziel, die Entscheidungsrelevanz der Parlamentswahl und mit ihr Interesse und Engagement der Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten zu erhöhen, zur Aufstellung von „Spitzenkandidaten“ für das Amt des Kommissionspräsidenten entschlossen. Im Parlament erwiesen sie sich dann 2019 als unfähig und unwillig, für einen der Spitzenkandidaten die Mehrheit zustande zu bringen und mit ihr dem Europäischen Rat *vor* dessen Vorschlag zu signalisieren, dass es jedem anderen Vorschlag eine Abfuhr erteilen werde. Vor der Europawahl nicht zu Ende gedacht und nach ihr nicht zu Ende gebracht, handelten sie sich im institutionellen Machtkampf mit dem Europäischen Rat eine Niederlage ein: Das war kein Demokratie-, sondern ein Politikversagen. Vor einem solchen ist auch transnationale Demokratie nicht gefeit. In deren System führt die Absicht, mit europäisch-parlamentarischer Kraft den nationalstaatlichen Legitimationsstrang zur Kommission zu orientieren, auf einen schwierigen und unsicheren, aber doch begehbaren Pfad. Dagegen wäre das Ziel, ihn zu verengen oder gar abzuschneiden, ein systemwidriger Irrweg.

Die Demokratiediskussion in der Union hält begründete Überlegungen bereit, die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger auf der europäischen Ebene mit der Einführung von Versatzstücken aus den nationalstaatlichen Demokratien in die Institutionen und Verfahren der Union zu erweitern. Dabei ist immer abzuwägen, ob ihre Übernahme die Eingriffe in eingeschliffene Traditionen und wirkungsmächtige Erfahrungen für die Bürgerbeteiligung auf der nationalen Ebene wert sind. Das gilt für eine weitere Europäisierung bzw. Entnationalisierung des Wahlrechts oder die Aufstellung transnationaler Wahllisten, bei der ein Gewinn von Europäisierung der Wahlkampfthemen gegen den zu befürchtenden Verlust an Bürgernähe von Parteien wie Abgeordneten abgewogen werden muss.

Im Übrigen taugt längst nicht jedes Element der nationalen Demokratien zum Standard der transnationalen Demokratie. Die europäischen Bürger haben das Recht zur Bildung von Bürgerinitiativen, nutzen es bislang aber kaum. Die Verkleinerung der Kommission, seit 2009 im Vertrag verankert, könnte es dem Parlament ermöglichen,

deren politische Zusammensetzung stärker der sie tragenden Mehrheit im Parlament anzugleichen, einerseits. Andererseits scheitert bislang der dafür notwendige, auf eine Wahlperiode begrenzte Verzicht jeweils einiger und jeweils wechselnder Mitgliedstaaten auf die Benennung eines Kommissars an einigen (kleineren) Mitgliedstaaten. Sie begründen ihren Widerstand mit der Behauptung, einen Kommissar in Brüssel zu haben stärke die Bindung der Bürger an die Union.

Zweifellos tut sich zwischen den Ansprüchen, die Staats- wie Unionsbürger an die transstaatliche Demokratie richten, und den Möglichkeiten ihrer Realisierung eine Kluft auf. Sie muss durch die Stärkung bürgerschaftlichen Interesses und intensiverer Partizipation auf der Seite der Union geschlossen oder zumindest verringert werden. Das wird aber, wenn überhaupt, eher durch Gewöhnung an die aktuellen Institutionen und Verfahren gelingen als durch weitere Reformen im demokratisch-institutionellen Bereich. Bessere Ansatzpunkte dafür bietet vielleicht der politisch-operative Bereich, mit gesamteuropäischen Großthemen wie Zukunft der Einigung Europas, Migration, Klimawandel, politische, wirtschaftliche und militärische Rolle der Union in der globalisierten Welt – wenn etwa über Steuern, Außenpolitik, Verteidigung im Rat mit Mehrheit entschieden werden kann und das Parlament mitentscheidend beteiligt ist. In den damit unvermeidlich verbundenen Kontroversen wird sich dann auch eine europäische Öffentlichkeit herausbilden, wie sie seit der Jahrtausendwende in Ansätzen erkennbar und für die transstaatliche Demokratie auf die Dauer unverzichtbar ist.

Von Beginn an steht die Einigung Europas in Teilen von Wissenschaft, Medien und Politik im Verdacht, die nationale Demokratie auszuhöhlen, gar zu zerstören, sie „auf leisen Sohlen verschwinden“ zu lassen, sogar „Demokratieverachtung“ zu fördern.⁴³ Tatsächlich scheint seit Neuerem eher national generierte Demokratieverachtung auf die Ebene der Union vorzudringen. Zum einen werden nationalistisch-antidemokratische Kräfte, die sich gerade auch mit der Demokratiedefizit-Behauptung populistisch tarnen, zunehmend in das Europäische Parlament gewählt – wenngleich von Mehrheitsbildungen ein gutes Stück entfernt gehalten. Zum anderen betreiben demokratisch gewählte Regierungen einiger Mitgliedstaaten nationale Rechtsstaatskorrosion und stellen damit vertraglich verankerte Prinzipien der Demokratie in der Union infrage. Die Union kann solche Regierungen zwingen, sich der Kritik und den Entscheidungen europäischer Institutionen wie Parlament und Gerichtshof zu stellen und versuchen, sie durch finanzielle Sanktionen zu bremsen. Aber dem demokratiegefährdenden Treiben anstelle des jeweiligen Volkes ein Ende setzen kann sie nicht – einerseits. Lässt sie – andererseits – dauerhaft eine Abwendung von den in Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union festgelegten Werten zu, führt das unabweisbar in den Zerfall. Anders als für den Nationalstaat ist Demokratie für die Union die Grundbedingung ihrer

⁴³So auch, wie viele andere, Dieter Grimm, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.01.2018.

Existenz. Dabei bleibt der Nationalstaat, obwohl unumkehrbar schwächer geworden, immer noch stark genug, die Union fahrlässig oder absichtlich zu zerstören.

Nationale Demokratien haben die transnationale Demokratie geschaffen, sie können sie auch abschaffen. Zwar ist das alte nationalstaatliche Gebäude der demokratischen Legitimierung politischer Macht bis in die Fundamente hinein erschüttert, aber noch steht weit mehr als nur die Fassade. Die Völker machen ihre Identität gewiss nicht (mehr) ausschließlich, aber doch (noch) vorrangig am Nationalstaat fest. Er ist ihr zentrales Bezugssystem für innere Sicherheit und soziale Gerechtigkeit, der wichtigste Adressat, an den die Mehrheit der Bürger ihre Erwartungen zur Lösung ihrer Probleme (übrigens auch der europäischen), richtet. Er ist die Autorität, die von ihnen in Krisenzeiten Anstrengungen und Opfer verlangen und erwarten kann. Und doch hat sich auf dieser Grundlage, gestützt auf die Beschlüsse nationalstaatlicher Parlamente und seit 1972 auch durch nationale Referenden⁴⁴ insgesamt 55 mal plebiszitär beglaubigt, in den vergangenen Jahrzehnten eine Verbindung von Elementen der nationalen Demokratien mit den Anforderungen der europäischen Integration zu einem eigentümlichen System der Legitimierung und Limitierung politischer Macht entwickelt. Keine Neuerfindung, aber eine neue Struktur von Demokratie. Diese Sui-generis-Demokratie für die Sui-generis-Organisation Europäische Union hat ihre Bestandsfähigkeit noch nicht bewiesen. Ihre Entwicklung ist nicht abgeschlossen. Ihr Scheitern kann nicht ausgeschlossen werden. Sie muss sich bewähren oder sich ändern, wahrscheinlich das eine durch das andere.

Unter den Modellen der Demokratietheorie gibt es kein Vorbild, an dem sich die Europäische Union ausrichten und messen lassen kann. Sie zu einer *Konkurrenzdemokratie* zu entwickeln, müsste in einen europäischen Bundesstaat führen, in die orthodoxe „Finalität“ der europäischen Einigung einer „Bundesrepublik Europa“. Die ist mit den heute real existierenden Mitgliedstaaten nicht (mehr) erreichbar und wird von ihren demokratischen Mehrheiten nicht (mehr) gewollt. Die Union zu einer *Konsensdemokratie* (etwa Einstimmigkeit und direkte Zusammenarbeit der nationalen Parlamente) zu machen, liefe auf eine staatenbündische, auf den Binnenmarkt reduzierte Organisation hinaus, der eine rückwärtsgewandt-auflösende „Finalität“ zugrunde läge. Für sie tritt, das die Union verlassende Vereinigte Königreich ausgenommen, kein Mitgliedstaat ein. Der mit den Verträgen von Rom, Maastricht, Lissabon beschrittene Weg einer Verbindung von Integration und Demokratie hat zu einer der *Konkordanzdemokratie* ähnlichen,

⁴⁴In 25 von ihnen stand die Zugehörigkeit zur Union zur Abstimmung: 19 Mal zustimmend (mit Mehrheiten von jeweils deutlich über 60 %), viermal ablehnend, zweimal austretend (Grönland und Großbritannien). Vertragsänderungen erhielten 16 plebiszitäre Zustimmungen und fünf Ablehnungen. Zwölfmal waren Einzelpositionen innerhalb der Union Gegenstand von nationalen Referenden. Einige der Volksabstimmungen führten dritte Staaten über bilaterale Fragen im Verhältnis zur Union durch.

„eigenartigen“, zwar veränderbaren, aber im Grundsatz unauflösbare Kombination von nationalstaatlichen und transstaatlichen Legitimationssträngen, Prinzipien, Institutionen und Verfahren geführt. Ihr wohnt die „Finalität“ einer entwicklungs- und demokratie-offenen Einigung Europas inne. Bei aller Offenheit stößt sie aber an inhärente Grenzen sowohl der Partizipation als auch der Leistungsmöglichkeiten.

Auf historisch-gesellschaftlich noch keineswegs abgeschrittenem Gelände und sich ständig verschiebendem Baugrund stehend, ohne festumrissenen Bauplan, aber mit quasi epigenetischem Gestaltungsoptimismus und aufgeklärtem Skeptizismus ausgestattet, ist auf pragmatisch-lernende Weise eine eigenartige, demokratisch akzeptable, wenngleich fragil akzeptierte Kombination von Prinzipien, Institutionen und Verfahren zustande gekommen. Wann, wie, wohin sie sich weiter entwickelt, wie viel Zeit sie dafür braucht und bekommt, bleibt Gegenstand von Auseinandersetzung und Zusammenfindung. Aber worum es geht, ist klar: um die Festigung und Weiterentwicklung der Europäischen Union als erste transnationale Demokratie der Welt.

Da steht sie nun als ein Solitär. Ihre Bürger und ihre Staaten verwehren es ihr, ein Staat zu sein oder zu werden und verlangen von ihr doch zugleich, dass sie wie ein Staat funktioniert. Sie sind zu weniger Demokratie fundierender Solidarität und Identifikation bereit als sie braucht, erwarten von ihr aber mehr Legitimität, Repräsentativität und Partizipation als sie ihnen bieten kann. Ihre im Kern europäisch gemeinsame Demokratiekonzeption entspricht gewiss nicht konturscharf allen nationaldemokratischen Anforderungen, gibt mit ihren Lichtbrechungen und Schattierungen aber den Perspektiven der transnationalen Demokratie in Europa Farbe und Tiefe.

23.3 Demokratie demokratisieren

Auch die Zukunft, wie wir wissen, ist ein Zustand, der nicht ewig währt.

Wolf Wondratschek

Demokratisierung der Demokratie heißt nicht Neuerfindung, sondern Weiterentwicklung, dort wo es möglich ist. Anstöße geben häufig – mit neuen Generationen – Soziale Bewegungen wie Studentenbewegung, Neue Soziale Bewegungen oder die Fridays for Future-Bewegung. Das wird im Folgenden durch drei Handlungsfelder illustriert.

Institutionelle Binnendemokratisierung

Demokratisierung und die Gegenbewegung der Entdemokratisierung sind noch nicht am Ende, wenn Demokratie als System etabliert ist. Diese Prozesse beziehen sich dann vor allem auf die charakteristischen Prinzipien und Institutionen.

Bei Institutionen greift die „innere Grenze der Demokratie“ am stärksten. Dabei wirkt ein Zusammenspiel von Macht- und Funktionsbarrieren. Macht müsste abgegeben, Funktionen geteilt werden. Dazu ist die Neigung gering und scheinen auch die objektiven Möglichkeiten, angesichts der Schwierigkeit von politischen Entscheidungen

in komplexen Gesellschaften, eher begrenzt. Das gilt vor allem für die zentralen Entscheidungsinstitutionen Wahl, Parlament, Regierung. So sind Versuche, Fraktionen als Träger von Parlamentsarbeit mit Hilfe von Rotation oder Öffentlichkeit der Sitzungen zu demokratisieren, bald gescheitert. Kollektive Führung (z. B. Doppelspitze) hat sich länger gehalten und ist in bestimmten Konstellationen machtpolitisch kompatibel. Im Übrigen gilt: Die parlamentarisch-gouvernementale Arena ist voll von komplexen Konkurrenz- und Kooperationsspielen, die strategisch und situativ handlungsfähige Kollektivakteure erfordern. „Parlamentsreform“ ist so dauerhaft Thema wie begrenzt in ihrem Demokratisierungspotential. Das gilt ähnlich für die Beziehungen zwischen den Institutionen, zum Beispiel die Kontrolle des Parlaments gegenüber der Regierung.

Demokratisierung scheint eher möglich in den externen Beziehungen zu öffentlicher Kommunikation und zu erweiterten Bürgerkontakten. Von härteren Kriterien einer Demokratisierung wie verbindlicher Diskurs- und Beratungsteilhabe oder Einfluss auf Entscheidungen ist das aber meist weit entfernt.

Demokratisierung von Wahlen ist am ehesten über das Potential von Wahlrechtsdemokratisierung auszuschöpfen. Bei Debattenkultur, Alternativbildung, Fairness ist Demokratisierung wesentlich von den Trägern moderner Wahlen, den Parteien, abhängig, für die bei Wahlen meist Machtgewinn Vorrang vor Demokratisierung hat.

Institutionelle Binnendemokratisierung ist häufiger versucht worden bei „innerparteilicher Demokratie“. Das erklärt sich aus der besonderen Stellung von Parteien zwischen Gesellschaft und Staat. So sind sie – über kaum restringierte Mitgliedschaft – offen für Bürgerbeteiligung. Gleichzeitig operieren sie mit großer Reichweite, durchgreifend strukturierend bei Wahl, Parlament, Regierung. Auf diesem Wege sind die Einflusschancen von Bürgern größer als im staatlichen Kernbereich. Nimmt man als Beispiel die Demokratisierung durch innerparteilichen Gruppenwettbewerb, so sind in den vergangenen 50 Jahren erhebliche Fortschritte zu erkennen, ohne dass es zu einer selbstverständlichen Institutionalisierung innerparteilicher Opposition gekommen wäre. Desgleichen sind Optionsmöglichkeiten hinsichtlich des Leitbildes bzw. Parteityps nicht gering: Mitgliederpartei, professionelle Rahmenpartei, Netzwerkpartei.

Besonders interessant sind ältere oder aktuelle Versuche zur Entwicklung von „Bewegungsparteien“. Dabei geht es um die Aufladung der Parteirolle durch den schwächer strukturierten, gesellschaftlichen Akteur Soziale Bewegung. Der Versuch, den Dualismus zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu überspielen, führt zu besonderen, schwer überwindbaren Problemen. Das Abstreifen des Bewegungscharakters hat bei der sozialdemokratischen Partei knapp 100, bei den Grünen nicht viel mehr als zehn Jahre gebraucht. Im Rahmen staatlich-institutioneller Politik scheint eine Bewegungspartei schwer stabilisierbar.

Erwartungen an „wachsende Demokratie“ im institutionellen Kernbereich sind insgesamt und im Lichte gemachter Erfahrungen eher skeptisch zu beurteilen. Demokratisierung kann sich auch auf Prinzipien beziehen, die mit Institutionen eng verbunden sind. Ein paar Beispiele dafür.

- *Repräsentation* war schon bei den englischen Levellers partizipatorisch gedacht: kurze Wahlperioden, inhaltliche Mandate, Rechenschaftspflicht. Immer gab es eine Bandbreite zwischen „plebiszitärem“ und „elitärem“ Verständnis von Repräsentation. Ämterquotierungen sind ein aktuell wichtiges Instrument, einseitiger Repräsentation entgegen zu steuern.
- *Gewaltenteilung* kann wirksamer sein, wenn man das alte, auf frühere Jahrhunderte (seit dem 17. Jahrhundert) bezogene Schema von Legislative, Exekutive, Judikative zeitgemäß so variiert, dass es mehr demokratische Effizienz entfalten kann. So in dem von Karl Loewenstein vorgeschlagenen Schema von Entscheidung, Durchsetzung, Kontrolle, bei der, zu den klassischen Kontrollmöglichkeiten, auch Parlamentarische Opposition hinzugerechnet werden kann.
- Parteien der massendemokratischen Phase wurden, gerade in der Tradition der Arbeiterbewegung, als homogene und kohäsive Kampfverbände gedacht. Die *Legitimität des organisierten Konflikts* lässt sich aber auch parteiintern bei der Legitimierung innerparteilicher Opposition bzw. eines Gruppenwettbewerbs anwenden, der erheblich zur Partizipationssteigerung beitragen kann.⁴⁵

Sicherlich gibt es Grenzen, bei denen der Kerngehalt von Prinzipien zur formalen Hülle wird. Aber es gibt auch Potentiale, wo notwendige Prinzipien zu einer Fessel möglicher Demokratisierung werden. Ähnliches gilt für die institutionelle Ebene.

Demokratisierung der Zivilgesellschaft

In der Zivilgesellschaft geht es um die Vertiefung von Demokratie als Lebensform. Hier können Grenzen überschritten werden, die in den besonders machtgestützten Kernbereichen von Staat und Wirtschaft eine fortschreitende Demokratisierung aufhalten. Dazu gehört der ganze Nahweltbereich pluraler Lebenswelt. Lebensgemeinschaften, Familien, Freundschaften, Nachbarschaften, Schulen, Hochschulen, Alltagskommunikation und Alltagsverhalten, ebenfalls stärker politisierte Zusammenhänge von Vereinigungen und Bewegungen. In solchen Bereichen sind die Früh- und Vorformen von Demokratie, gerade in der Schnittmenge mit Politischer Kultur, ganz erheblich. Das Potential der Zivilgesellschaft ist groß, die Reichweite begrenzt. Unter Entscheidungs- und Durchsetzungsaspekten dominiert die staatliche Demokratie zivilgesellschaftliche Demokratieformen um Längen.

Zur Ausgestaltung von Demokratie als Lebensform gehören zum Beispiel Diskurse, gemeinsame Beratungen, kleinteilige, aber individuell bedeutsame Beteiligungsformen, auch die Einübung von Toleranz und Solidarität, das Leben demokratischer Werte wie Freiheit und Gleichheit für alle, der Umgang mit Innovationen der Lebensweise (Aufbrechen traditioneller Familienformen oder Geschlechterbeziehungen). Gegenkräfte sind

⁴⁵Vgl. dazu Raschke 1977.

auch hier identifizierbar, zum Beispiel Autoritarismus, erzwungener Konformismus, Unterdrückung von Alternativen.

Demokratisierung der Politischen Kultur

„Demokratie ohne Demokraten“, so heißt ein Schreckgespenst gerade der deutschen Geschichte. Für demokratische Institutionen hat es in Weimar gereicht, für Demokratische Kultur nicht. Kultur hier verstanden als die Gesamtheit wertbezogener, demokratischer Orientierungen und darauf abgestimmter Kompetenzen und Verhaltensweisen. Demokratische Kultur betrifft alle: die Professionellen, die Wähler, die Aktiven, die Bürger. Das schlechte Vorbild von Elitevertretern hat ebenso Einfluss wie die politische Apathie dem demokratischen Prozess Entfremdeter.

Von der Wende zu einem partizipatorischen Typ demokratischer Kultur seit den 1960er Jahren war schon die Rede.⁴⁶ Wertschätzung von Konsens und Konflikt, Respekt vor Mehrheiten und Minderheiten, Anerkennung von Freiheit und Gleichheit gerade auch der Andersdenkenden, die Verbindung von Überzeugung und Kompromiss, Debatte statt Basta-Allüren – all das ist in einer demokratischen Gesellschaft nicht auf Politik zu begrenzen. Werte und Prinzipien sind eine reiche Quelle, um in ihrem Geist Demokratische Kultur weiter zu entwickeln. Demokratische Kultur muss das politische System durchdringen, komplementär zu dessen Werten, Prinzipien, Institutionen. Aber sie muss weiter reichen, in den Alltag der Zivilgesellschaft und – soweit möglich – in die funktionalen Teilsysteme hinein, vom Kindergarten über die Schule bis zur Wirtschaft.

Schon Tocqueville hat im frühen 19. Jahrhundert über gesellschaftliche Vereinigungen als Sozialisations- und Lernwerkstätten moderner Demokratie nachgedacht. Carl Joachim Friedrich hat mit seiner Pionierarbeit „Demokratie als Herrschafts- und Lebensform“ von 1959 den Blick über eine institutionelle Herrschaftsordnung hinaus geöffnet. Die „Politische Kultur“-Forschung begann in den 1960er Jahren mit der Orientierung als „Demokratische Kultur“-Analyse. Die Studentenbewegungen der 1960er Jahre und die nachfolgenden „Neuen Sozialen Bewegungen“ hätten gerne die ganze Gesellschaft verändert, am erfolgreichsten aber waren sie beim Vorantreiben einer Demokratischen Kultur, die zum Beispiel im Diskurs demokratischer sein konnte als die Institutionen selbst, und bei der Demokratisierung der Lebensweise.

Die Aufmerksamkeit geht von der Innovation demokratischer Institutionen zur Frage „passender“ Kultur. Wenn die Institutionenentwicklung einen gewissen Reifegrad erreicht hat, gibt es drei Möglichkeiten:

- a) Die Demokratische Kultur stützt die Institutionen. Im besten Falle beleben der Geist von Demokratie und eine vitale, an Selbstbestimmung orientierte Zivilgesellschaft stagnierende Institutionen.

⁴⁶Vgl. Abschn. 22.3.

- b) Die Kulturentwicklung greift demokratische Institutionen an, etwa durch Verhöhnung, Intoleranz, Verachtung, Hass, Lüge, Falschinformation.
- c) Die Demokratische Kultur unterminiert die Institutionen schleichend, z. B. durch Vergleichgültigung.

Für Demokratisierung geht es auch hier weniger um Innovation als um Verbreiterung und Vertiefung. Durch Verbreiterung: in alle Klassen/Schichten und auch in widerstrebende Teilsysteme hinein. So sind alle hierarchischen, zu Schließung tendierenden Teilsystemorganisationen, wie Militär oder Wirtschaftsunternehmen, tendenziell abweisend für Demokratisierungstendenzen. Durch Vertiefung: Demokratie kann und sollte schon als Teil des Sozialisationsprozesses aufscheinen, in dem grundlegende Werte individuell verankert werden. Hier werden auch Grundlagen für die Entwicklung einer demokratischen Persönlichkeit oder eben eines autoritären Charakters gelegt.

Was alles gehört dazu? Im Folgenden eine kleine Auswahl:

- Internalisierung demokratischer Freiheits- und Gleichheitswerte (dazu gehören auch die Freiheiten der anderen, legitime Pluralität, Autonomieakzeptanz).
- Verstehenskompetenz (Zusammenhangsverständnis, Komplexitätskompetenz, Urteilsfähigkeit, Konsensbewusstsein).
- Wissenskompetenz (kontinuierliche Information, Kenntnis von Verfassung, unterschiedlichen Akteuren und Interessen).
- Verhaltenskompetenz, eine anspruchsvolle Kompetenz mit vielfältigen Dimensionen für Stil, Sprache und Verhalten, u. a. Kooperations- und Konfliktfähigkeit, Gegnerschaft ohne Feindschaft, Minderheits- und Mehrheitsrespekt, Fairness, Kompromissbereitschaft, Begrenzung von Machtstreben, Zurückhaltung bei Machtausschöpfung, Engagement- und Aktivitätsbereitschaft.
- Positive Identifikation (das emotionale Plus einer Demokratie, für Demokratie einstehen).

Vor Trump hat man nicht für möglich gehalten, über wie viel Demokratieverachtung der oberste Repräsentant einer frühen, langlebigen und entwickelten Demokratie wie die USA verfügen kann. „Demokratie ohne Demokraten“ ist also nicht nur ein Problem auf dem Weg zur Demokratie, wie im Weimar-Deutschland. Verbreiterung und Vertiefung Politischer Kultur bleiben ständige Aufgaben in einer selbstbestimmten Regierungsform wie der Demokratie, die sich nicht von selbst trägt.

Demokratie ist eine fehlerfreundliche und geduldige, zugleich aber eine anfällige Herrschafts- und Lebensform. Die Hoffnung von Demokratiefreunden: Auch nach Rückschlägen gehört ihr die Zukunft.

Epilog

Mit Großbritannien und den USA haben nun die beiden angelsächsischen Pionierstaaten moderner Demokratie rechtspopulistische Regierungen an die Macht gebracht. Wie erklärt sich dieses Paradox und bedeutet es, dass moderne, freiheitliche Demokratie kurz vor ihrem Aus steht?

Zentrale Ursachen liegen beim demokratieimmanenten Gefährdungspotential („Fehl-anreize“ von Führung und Volk) und dem wichtigsten externen Bedrohungsfaktor (soziale Ungleichheitskrise). Die USA und Großbritannien haben ein beträchtliches „Führerpotential“ institutionalisiert. Es war nicht immer leicht zu sagen, wer mächtiger ist, der Präsident oder der Premierminister. Dass dies jahrhundertlang gut gegangen ist, bedeutet nicht, dass die Gefahr der Verselbstständigung nicht jederzeit bestanden und auf dem Hintergrund krisenhafter Entwicklung hätte realisiert werden können. „Volk“ war in den USA von den ersten Wahlen an eine bevorzugte Projektionsfläche, populistische Anläufe inbegriffen. Im britischen Fall war es die späte Entdeckung eines elitengesteuerten Nationalismus, dem durch „Volk“ eine die Wahl 2019 entscheidende Machtressource zuwuchs – die passende Wortschöpfung von Boris Johnson hieß dann „Volksregierung“, offenkundig etwas anderes als repräsentative Regierung.

Das durch Mehrheitswahlrecht gestützte Zweiparteiensystem war lange ein Integrationsfaktor in beiden Staaten, in der sozialen Krise entfaltete es aber ein extrem hohes Polarisierungspotential. Empirische Untersuchungen zeigen in beiden Ländern ein ungewöhnliches Ausmaß der Zerrissenheit durch politische Konflikte. Die USA und Großbritannien waren als Großstaaten Vorreiter neoliberaler Offensive, mit starken sozialen Verwerfungen und Ungleichheitskrisen, bei Zerbröselung von Institutionen der Arbeiterbewegung (z. B. Gewerkschaften).

Der Erfolg des Rechtspopulismus wurde ermöglicht vor allem durch die Aushöhlung von Justiz und Medien sowie der Grundregeln Politischer Kultur in funktionierenden Demokratien (Fairness, Toleranz, Verurteilung von Lüge).

Das alles führt zu einer schweren Krise, aber noch nicht zur Beseitigung von Demokratie. Es geht um die Unterminierung von Werten und Prinzipien bei Aufrechterhaltung demokratischer Kerninstitutionen, für die es keine plausiblen Alternativen gibt.

Situative Faktoren waren relevant bei den rechtspopulistischen Erfolgen. So das Kapern ausgelaugter Mehrheitsparteien oder die ungewöhnlich schwachen Spitzenkandidaten der Gegenparteien (Jeremy Corbyn, Hillary Clinton). Dazu das asymmetrische Leistungsprofil der erfolgreichen Führer: fähig zu platt machender Mobilisierung, unfähig zu komplexer Regierungssteuerung.

Ausnutzung von Schwächen der Demokratie bedeutet nicht Außerkraftsetzung der Lernfähigkeit von Demokratie. Sie konnte nach Zerstörung durch den Faschismus wieder auf die Beine finden und hat die gleiche Chance auch nach rechtspopulistischer Entgleisung.

Literatur: Gesamtverzeichnis

Grundabsicht war es, den fortlaufenden Text nicht mit Literaturhinweisen zu überfrachten. *Kursiv* gesetzt sind in diesem Gesamtverzeichnis Autoren mit übergreifenden Beiträgen, insbesondere in den Kap. 1–8, 22, 23. Relevante Literatur zu den empirischen Fallanalysen finden sich (der amerikanischen Zitierweise folgend) in der jeweils ersten Fußnote der Kap. 9–21; sie werden hier *gewöhnlich* gesetzt, mit Ausnahme von Titeln, die zugleich übergreifend relevant sind. Die Arbeit kommt weitgehend ohne direkte Bezugnahme auf den innerakademischen Disput aus. Das hätte den Umfang der Arbeit definitiv gesprengt und ihren Charakter verändert. Dafür hätte sie auch anders geschrieben werden müssen.

- Abromeit, Heidrun 1995: Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: PVS, 36. Jg., S. 49–66
- Abromeit, Heidrun 1999: Volkssouveränität in komplexen Gesellschaften, in: Hauke Brunkhorst, Peter Niesen (Hrsg.): Das Recht der Republik, Frankfurt, S. 17–36
- Abt, Gottlieb Christian 1848: Artikel „Parteien“, in: Carl von Rotteck/Carl Theodor Welcker (Hrsg.): Das Staatslexikon, 2. Aufl., S. 493–496
- Adloff, Frank/Klein, Ansgar/Kocka, Jürgen (Hrsg.) 2016: Kapitalismus und Zivilgesellschaft, Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 29. Jg., H. 3, S. 14–21
- Aeppli, Sebastian 1988: Das beschränkte Wahlrecht im Übergang von der Stände- zur Staatsbürgergesellschaft. Zielsetzungen des Zensuswahlrechts, Zürich
- Albertini, Rudolf v. 1959: Regierung und Parlament in der Dritten Republik, in: Historische Zeitschrift, Bd. 188, S. 17–48
- Albertini, Rudolf v. 1961: Parteiorganisation und Parteibegriff in Frankreich 1789–1940, in: Historische Zeitschrift, Bd. 193, S. 529–600
- Albertini, Rudolf v. 1968: Frankreich: Die Dritte Republik bis zum Ende des I. Weltkriegs (1870–1918), in: Theodor Schieder (Hrsg.): Handbuch der europäischen Geschichte, Bd. 6, Stuttgart, S. 231–265
- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney 1963: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton, New Jersey
- Anderson, Benedict 1993: Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines erfolgreichen Konzepts, 2. Aufl., Frankfurt
- Anderson, Perry 1979: Die Entstehung des absolutistischen Staates, Frankfurt
- Apprich, Clemens 2015: Vernetzt – Zur Entstehung der Netzwerkgesellschaft, Bielefeld
- Archives nationales (Hrsg.) 1989: Paris – les lieux de la Révolution, 1789–1799, Paris

- Archives parlementaires. Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises, 1re série: 1787 ... 1799, Bde. VIIIff. (1789ff.), Paris
- Arendt, Hannah 1958: Elemente totaler Herrschaft, Frankfurt
- Arendt, Hannah 1986: Über die Revolution, München/Zürich
- Aristoteles 2003: Politik, 2. Aufl., Reinbek
- Assemblée nationale (Hrsg.) 1989: 1789 – L'Assemblée nationale, Paris
- Auer, Andreas (Hrsg.) 1996: Les origines de la démocratie directe en Suisse, Bâle
- Bagehot, Walter 1971: Die englische Verfassung, hrsg. von Klaus Streifthau, Neuwied
- Ball, Terence et al. (ed.) 1989: Political innovations and conceptual change, Cambridge
- Barker, Rodney (Hrsg.) 1971: Studies in Opposition, London
- Bartolini, Stefano 2000: Franchise Expansion, in: Rose 2000, S. 117–130
- Beck, Martin/Stützle, Ingo (Hrsg.) 2018: Die neuen Bonapartisten, Berlin
- Bendix, Reinhard 1980: Könige oder Volk. Machtausübung und Herrschaftsmandat, zwei Teile, Frankfurt 1980
- Bentham, Jeremias 1817: Tactik oder Theorie des Geschäftsganges in deliberierenden Volksstän-
versammlungen, Erlangen
- Bentley, Michael 1996: Politics without Democracy 1815–1914, 2. Aufl., London
- Bergasse, Henry 1967: Histoire de l'Assemblée. Des Élections de 1789 aux Élections de 1967, Paris
- Bernbach, Udo 1985: David Hume, in: Fetscher/Münkler 1985, Bd. 3, S. 410 ff.
- Berstein, Serge/Winock, Michel (Hrsg.) 2003: L'Invention de la Démocratie 1789–1914, Paris
- Besson, Waldemar 1962: Regierung und Opposition in der deutschen Politik, in: PVS, 3. Jg., S. 225 ff.
- Best, Heinrich 1990: Die Männer von Bildung und Besitz. Struktur und Handeln parlamentarischer
Führungsgruppen in Deutschland und Frankreich 1848/49, Düsseldorf
- Beyer, Jürgen 2006: Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und
fundamentalen Wandel, Frankfurt
- Beyme, Klaus von 1973: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, 2. Aufl., München
- Beyme, Klaus von 1978: Artikel „Partei, Faktion“, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 677–
733
- Beyme, Klaus von 1986: Vorbild Amerika? Der Einfluß der amerikanischen Demokratie in der
Welt, München
- Beyme, Klaus von 1999: Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–
1999, 3. Aufl., Opladen/Wiesbaden
- Biedermann, Karl 1849: Erinnerungen aus der Paulskirche, Leipzig
- Biezen, Ingrid van 2009: Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of
Political Parties in Post-War Europe, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political
Parties, No. 3
- Black, Eugene Charlton 1963: The Association. British extraparliamentary political Organization
1769–1793, Cambridge, Massachusetts
- Blanke, Gustav H. 1956: Der amerikanische Demokratiebegriff in wortgeschichtlicher Bedeutung,
in: Jahrbuch für Amerikastudien, 1. Jg., S. 41–52
- Bleicken, Jochen 1995a: Die athenische Demokratie, 4. Aufl., Paderborn
- Bleicken, Jochen 1995b: Die Verfassung der Römischen Republik, 7. Aufl., Paderborn
- Bluche, Frédéric 1988: Danton, Stuttgart
- Bock, Gisela 2005: Frauen in der europäischen Geschichte. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart,
München
- Bode, Ingeborg 1962: Ursprung und Begriff der parlamentarischen Opposition, Stuttgart

- Boldt*, Werner 1971: Die Anfänge des deutschen Parteiwesens. Fraktionen, politische Vereine und Parteien in der Revolution 1848, Paderborn
- Boldt*, Hans 1978: Artikel „Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 4, S. 649–676
- Bolingbroke* 1997: *Bolingbroke's Political Writing. The Conservative Enlightenment*, ed. Bernard Cottret, Hampshire/London
- Bösch*, Frank 2011: *Mediengeschichte. Vom asiatischen Buchdruck zum Fernsehen*, Frankfurt/New York
- Botzenhart*, Manfred 1977: *Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850*, Düsseldorf
- Bracher*, Karl Dietrich 1979: *Europa in der Krise. Innengeschichte und Weltpolitik seit 1917*, Frankfurt a.M.
- Brasart*, Patrick 1988: *Paroles de la Révolution. Les assemblées parlementaires 1789–1794*, Paris
- Braunias*, Karl 1932: *Das parlamentarische Wahlrecht. Ein Handbuch über die Bildung der gesetzgebenden Körperschaften in Europa*, Bd. 2, Berlin
- Brett*, Armand 1902: *Histoire des édifices où ont siégé les assemblées parlementaires de la Révolution française et de la première république*, Paris
- Brinton*, Crane 1932: Artikel „Clubs“, in: *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 3, S. 573–577
- Brown*, Archie 2014: *Der Mythos vom starken Führer. Politische Führung im 20. und 21. Jahrhundert*, Berlin
- Brucker*, Gene A. 1962: *Florentine Politics and Society, 1343–1378*, Princeton
- Brunel*, F. 1989: *Montagnards/Montagne*, in: Soboul 1989, S. 757–761
- Brunhöber*, Beatrice 2010: *Die Erfindung „demokratischer Repräsentation“ in den Federalist Papers*, Tübingen
- Brunner*, Otto 1968: *Das Zeitalter der Ideologien: Anfang und Ende*, in: ders.: *Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte*, 2. Aufl., Göttingen, S. 45–63
- Brunot*, Ferdinand 1937: *Histoire de la langue française des origines à 1900*, Bd. IX, 2, Paris
- Bryce*, James 1923: *Moderne Demokratien*, 3 Bde., München
- Buchstein*, Hubertus 2000: *Öffentliche und geheime Stimmabgabe. Eine wahlrechtshistorische und ideengeschichtliche Studie*, Baden-Baden
- Bulmer-Thomas*, Ivor 1965: *The Growth of the British Party System*, Vol. I 1640–1923, London
- Burke*, Edmund 1801: *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, in: *The works of the Right Honourable Edmund Burke*, Vol. 2, London
- Burke*, Edmund 1987: *Betrachtungen über die Französische Revolution*, Zürich
- Butt*, Ronald 1967: *The Power of Parliament*, London
- Cannon*, John (Hrsg.) 1997: *The Oxford Companion to British History*, Oxford
- Castells*, Manuel 2002: *Das Informationszeitalter*, Teil 2 *Die Macht der Identität*, Opladen
- Chambers*, William Nisbet 1963: *Political Parties in a New Nation. The American Experience, 1776–1809*, New York
- Chambers*, William Nisbet/Burnham, Walter Dean (Hrsg.) 1967: *The American Party Systems. Stages and Developments*, New York
- Charle*, Christophe 1997: *Vordenker der Moderne. Die Intellektuellen im 19. Jahrhundert*, Frankfurt
- Chartier*, Roger 1990: *Lesewelten. Buch und Lektüre in der frühen Neuzeit*, Frankfurt
- Chartier*, Roger 1995: *Die kulturellen Ursprünge der Französischen Revolution*, Frankfurt
- Christophersen*, Jens A. 1966: *The Meaning of „Democracy“ as used in European ideologies from the French to the Russian Revolution*, Oslo
- Clark*, Peter 2000: *British Clubs and Societies 1580–1800. The Origins of an Associational World*, Oxford

- Coleman, James S.* 1979: Macht und Gesellschaftsstruktur, Tübingen
- Conze, Werner* 1972: Artikel „Arbeiter“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 1, S. 216–242
- Conze, Werner et al.* 1979: Artikel „Freiheit“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 2, S. 425–542
- Crook, Malcolm* 1996: Elections in the French Revolution. An apprenticeship in democracy, 1789–1799, Cambridge
- Crook, Malcolm/Dunne, John* 2017: Allgemeines Wahlrecht ohne Demokratie. Die Kultur und Praxis des Wählens im Ersten und Zweiten Kaiserreich im Frankreich des 19. Jahrhunderts, in: Richter/Buchstein, S. 63–84
- Crouch, Colin* 2008: Postdemokratie, Frankfurt
- Dahl, Robert A. (Hrsg.)* 1966: Political Oppositions in Western Democracies., New Haven/London
- Dahl, Robert A.* 1975: Governments and Political Oppositions, in: Fred I. Greenstein/Nelson W. Polsby (Hrsg.): Macropolitical Theory, Handbook of Political Science, Vol. 3, Reading, Mass., S. 115 ff.
- Dahl, Robert A.* 1989: Democracy and its Critics, New Haven/London
- Dahl, Robert A.* 1994: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: *Political Science Quarterly*, 109. Jg., S. 23–34
- Dahl, Robert A.* 1998: On Democracy, 2. Aufl., New Haven/London
- Dahl, Robert A.* 2006: Politische Gleichheit – ein Ideal? Hamburg
- Dahlheim, Werner* 1995: Die Antike. Griechenland und Rom von den Anfängen bis zur Expansion des Islam, 4. Aufl., Paderborn
- Dann, Otto* 1979: Artikel „Gleichheit“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 2, S. 997–1046
- Dann, Otto* 1995: Die Verfassung der Römischen Republik, Paderborn
- Datenreport* 2018: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn
- Debbasch, Charles/Bourdon, Jacques* 1995: Les associations, 5. Aufl., Paris
- Decker, Frank et al.* 2019: Vertrauen in Demokratie. Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik, FES, Berlin
- Deslandres, Maurice* 1977: Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870, Bd. 1, Liechtenstein/Paris
- Deutsch, Karl W.* 1976: Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration, Bern
- Die Federalist Papers* 1993, von Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, hrsg. von Barbara Zehnppennig, Darmstadt
- Dierse, Ulrich* 1982: Artikel „Ideologie“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 3, Stuttgart, S. 131–169
- Diethe, Jürgen* 2006: Levellers: Politische Theorie und Praxis in der englischen Revolution, Hamburg
- Diethe, Jürgen* 2009: Wir das freie Volk von England. Aufstieg und Fall der Levellers in der Englischen Revolution, Münster
- Dinkin, Robert J.* 1977: Voting in Provincial America. A Study of Elections in the Thirteen Colonies, 1689–1776, Westport/London
- Dinkin, Robert J.* 1982: Voting in Revolutionary America. A Study of Elections in the Original Thirteen States, 1776–1789, Westport/London
- Dinkin, Robert J.* 1989: Campaigning in America. A History of Election Practices, Westport
- Dippel, Horst* 1978: Germany and the American Revolution 1770–1800, Wiesbaden
- Dippel, Horst* 1985: Die Amerikanische Revolution 1763–1787, Frankfurt
- Dippel, Horst* 1986: Artikel „Démocratie, Démocrates“, in: Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich 1680–1820, hrsg. von Rolf Reichardt und Eberhard Schmitt, H. 6, München, S. 1–41
- Ditfurth, Hoimar von* 1989: Innenansichten eines Artgenossen. Meine Bilanz, Düsseldorf
- Dobelli, Rolf* 2012: Klar denken, klug handeln, München

- Dodu*, Gaston 1911: Le parlementarisme et les parlementaires sous la Révolution (1789–1799), Paris
- Döring*, Herbert 1993a: Großbritannien. Regierung, Gesellschaft und politische Kultur, Opladen
- Döring*, Herbert 1993b: Das klassische Modell in Großbritannien. Ein Sonderfall, in: Euchner, S. 21 ff.
- Döring*, Herbert 1995: Die Sitzordnung der Abgeordneten: Ausdruck kulturell divergierender Auffassungen von Demokratie? in: Andreas Dörner/Ludgera Vogt (Hrsg.): Sprache des Parlaments und Semiotik der Demokratie. Studien zur politischen Kommunikation in der Moderne, Berlin, S. 278–289
- Dunn*, John 2005: Setting the People Free. The Story of Democracy, London
- Duverger*, Maurice 1959: Die politischen Parteien, Tübingen
- Duverger*, Maurice 1973: Demokratie im technischen Zeitalter. Das Janusgesicht des Westens, München
- Dyson*, Kenneth H. f. 1980a: The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea und Institution, Oxford
- Dyson*, Kenneth H. f. 1980b: Die Ideen des Staates und der Demokratie. Ein Vergleich „staatlich verfaßter“ und „nicht staatlich verfaßter“ Gesellschaften, in: Der Staat, 19. Jg., S. 485–515
- Ebertz*, Michael N. 1987: Das Charisma des Gekreuzigten. Zur Soziologie der Jesusbewegung, Tübingen
- École nationale supérieure des Beaux-Arts* (Hrsg.) 1989: Les architectes de la liberté, 1789–1799, Paris.
- Elias*, Norbert 1981: Was ist Soziologie? 4. Aufl., München
- Enseleit*, Volker 2007: Die Vereinigungsfreiheit in Deutschland und Frankreich. Ein verfassungsrechtlicher Vergleich, Baden-Baden
- Enzyklopädie der Neuzeit* 2005ff., herausgegeben von Friedrich Jaeger, Stuttgart
- Erbentraut*, Philipp 2009: Volkssouveränität. Ein obsoletes Konzept? Marburg
- Erbentraut*, Philipp 2017: Oligarchie, Demokratie, Anarchie – Drei Idealmodelle vormärzlicher Parteiorganisation, in: ZParl, S. 691–711
- Etzioni*, Amitai 1975: Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse, Opladen
- Euchner*, Walter (Hrsg.) 1993: Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich, Göttingen
- Evans*, Richard John 1977: The Feminists, London
- Faul*, Erwin 1964: Verfemung, Duldung und Anerkennung des Parteiwesens in der Geschichte des politischen Denkens, in: PVS, 5. Jg., S. 60–80
- Fehrenbach*, Elisabeth 1971: Über die Bedeutung der politischen Symbole im Nationalstaat, in: Historische Zeitschrift, Bd. 213, S. 296–357
- Fenske*, Hans 1979: Artikel „Gewaltenteilung“, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 2, S. 923–958
- Fenske*, Hans 2001: Der moderne Verfassungsstaat. Eine vergleichende Geschichte von der Entstehung bis zum 20. Jahrhundert, Paderborn
- Fetscher*, Iring 1993: Rousseaus politische Philosophie. Zur Geschichte des demokratischen Freiheitsbegriffs, 7. Aufl., Frankfurt
- Fetscher*, Iring/Münkler, Herfried (Hrsg.) 1985/86: Pipers Handbuch der politischen Ideen, Bd. 3 und 4, München
- Finley*, Moses I. 1987: Antike und moderne Demokratie, Stuttgart
- Finley*, Moses I. 1991: Das politische Leben in der antiken Welt, München
- Fischer*, Peter (Hrsg.) 1974: Reden der Französischen Revolution, München
- Foord*, Archibald S. 1964: His Majesty's Opposition 1714–1830, Oxford

- Formisano, Ronald S.* 1974: *Deferential-Participant Politics: The Early Republic's Political Culture*, in: *APSR*, Vol. 68, S. 473–487
- Forrest, Alan* 1996: Artikel „Armee“, in: *Furet/Ozouf*, Bd. 2, S. 687 ff.
- Fraenkel, Ernst* 1960: *Das amerikanische Regierungssystem*. Köln und Opladen
- Fraenkel, Ernst* 1964a: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart
- Fraenkel, Ernst* 1964b: Artikel *Fraktionen, Gewaltenteilung, Opposition, Parlamentarisches Regierungssystem*, in: *Fraenkel/Bracher*
- Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich* (Hrsg.) 1964: *Staat und Politik*, Frankfurt (Neuausgabe)
- Franz, Eckhart G.* 1958: *Das Amerikabild der deutschen Revolution von 1848/49*, Heidelberg
- Frey, Max* 1925: *Les transformations du vocabulaire français à l'époque de la Révolution (1789–1800)*, Paris
- Friedrich, Carl J.* 1953: *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin
- Friedrich, Carl Joachim* 1959: *Demokratie als Herrschafts- und Lebensform*, Heidelberg
- Fryde, E. B./Miller, Edward* (ed.) 1970: *Historical studies of the English Parliament*, Vol. 1 und 2
- Furet, Francois* 1969: *Französische Revolution*, in: *Louis Bergeron et al.: Das Zeitalter der europäischen Revolution 1780–1848*, Fischer Weltgeschichte, Bd. 26, Frankfurt
- Furet, Francois/Ozouf, Mona* 1996: *Kritisches Wörterbuch der Französischen Revolution*, 2 Bde., Frankfurt/Main
- Furet, Francois/Richet, Denis* 1968: *Die Französische Revolution*, München
- Gablentz, Otto Heinrich von der* 1963: *Die politischen Theorien seit der Unabhängigkeitserklärung. Politische Theorien Teil III*, 2. erw. Aufl., Köln und Opladen
- Gagel, Walter* 1958: *Die Wahlrechtsfrage in der Geschichte der deutschen liberalen Parteien 1848–1918*, Düsseldorf
- Gall, Lothar* 1968: *Das Problem der parlamentarischen Opposition im deutschen Frühliberalismus*, in: *Kluxen/Mommsen* (Hrsg.): *Politische Ideologien und nationalstaatliche Ordnung*, München/Wien, S. 153 ff.
- Gallacher, Michael* 2000: Artikel „Referendums: Europe“, in: *Rose* 2000, S. 263–266
- Gallo, Max* 2007: *Robespierre*, Stuttgart
- Garrard, John* 2002: *Democratisation in Britain. Elites, Civil Society and Reform since 1800*, Basingstoke, Hampshire
- Garrigou, Alain* 1992: *Le Vote et la Vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris
- Gauchet, Marcel* 1992: *La droite et la gauche*, in: *Pierre Nora* (Hrsg.): *Les lieux de mémoire*, Bd. 3, 1: *Les France, 1. Conflits et partages*, Paris, S. 395–467
- Gauchet, Marcel* 1995: *La révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation 1789–1799*, Paris
- Geschichtliche Grundbegriffe*. *Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart 1972ff., 8 Bände, hrsg. von *Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck* (zitiert als „Geschichtliche Grundbegriffe“)
- Giddens, Anthony* 1988: *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*, Frankfurt
- Goertz, Hans-Jürgen* 1987: *Pfaffenhaß und groß Geschrei. Die reformatorischen Bewegungen in Deutschland 1517–1529*, München
- Goertz, Hans-Jürgen* 1993: *Religiöse Bewegungen in der Frühen Neuzeit*, München
- Goldie, Mark* 1985: *Absolutismus, Parlamentarismus und Revolution in England*, in: *Fetscher/Münkler*, Bd. 3, S. 275 ff.
- Goodsell, Charles T.* 1988: *The Architecture of Parliaments: Legislative Houses and Political Culture*, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 18, S. 287–302
- Goodwin, Albert* 1979: *The Friends of Liberty. The English Democratic Movement in the age of the French revolution*, Harvard

- Gosnell*, Haroldf. 1932: Proportional Representation, in: *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12, S. 541–545
- Green*, David 1987: *Shaping Political Consciousness. The Language of Politics in America from McKinley to Reagan*, Ithaca
- Greven*, Michael Th. et al. (Hrsg.) 1998: *Bürgersinn und Kritik. Festschrift für Udo Bernbach zum 60. Geburtstag*, Baden-Baden
- Grimm*, Dieter 1988: *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866. Vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes*, Frankfurt
- Grimshaw*, Patricia 1972: *Women's Suffrage in New Zealand*, Auckland/Oxford
- Grosser*, Alfred 1966: France: Nothing but Opposition, in: *Dahl* 1966, S. 284–302
- Gruner*, Erich 1977: *Die Parteien in der Schweiz*, Bern
- Gueniffey*, Patrice 1993: *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris
- Gueniffey*, Patrice 1996: Artikel „Wahlen“, in: *Furet/Ozouf*, Bd. 1, S. 295–315
- Guggisberg*, Hans R. 1993: *Geschichte der USA*, Stuttgart
- Gusy*, Christoph (Hrsg.) 2008: *Demokratie in der Krise: Europa in der Zwischenkriegszeit*, Baden-Baden
- Haan*, Heiner/*Niedhart*, Gottfried 1993: *Geschichte Englands vom 16. bis zum 18. Jahrhundert*, München
- Habermas*, Jürgen 1965: *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, 2. durchgesehene Aufl., Neuwied
- Hänsch*, Klaus 2011: *Kontinent der Hoffnungen*, Berlin
- Hamon*, Francis 1995: *Le référendum. Étude comparative*, Paris
- Hansen*, Mogens Herman 1991: *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes. Structure, Principles and Ideology*, Oxford
- Hardtwig*, Wolfgang 1990: Artikel „Verein“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 6, S. 789–829
- Hardtwig*, Wolfgang 2009: *Macht, Emotion und Geselligkeit: Studien zur Soziabilität in Deutschland 1500–1900*, Stuttgart
- Hartmann*, Jürgen 1977: *Der amerikanische Präsident im Bezugsfeld der Kongreßfraktionen*, Berlin
- Hartmann*, Michael 2018: *Die Abgehobenen. Wie die Eliten die Demokratie gefährden*, Frankfurt
- Hartmann*, Peter Claus 1985: *Französische Verfassungsgeschichte der Neuzeit (1450–1980)*, Darmstadt
- Hartmann*, Peter C. 2015: *Geschichte Frankreichs*, 5. Aufl., München
- Hatschek*, Julius 1915: *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, 1. Teil, Berlin
- Hauenschild*, Wolf-Dieter 1968: *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*, Berlin
- Hechter*, Michael 1987: *Principles of Group Solidarity*, Berkeley
- Heideking*, Jürgen 1988: *Die Verfassung vor dem Richterstuhl. Vorgeschichte und Ratifizierung der amerikanischen Verfassung 1787–1791*, Berlin
- Heideking*, Jürgen (Hrsg.) 1997: *Die amerikanischen Präsidenten*, 2. Aufl., München
- Heideking*, Jürgen/*Mauch*, Christof 2008: *Geschichte der USA*, 6. Aufl., Tübingen
- Heidelmeyer*, Wolfgang 1997: *Die Menschenrechte*, 4. Aufl., Paderborn
- Heilmann*, Sebastian (Hrsg.) 2016: *Das politische System der Volksrepublik China*, 3. aktualisierte Aufl., Wiesbaden
- Helms*, Ludger 2002: *Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen*, Opladen
- Herzog*, Dietrich et al. 1990: *Abgeordnete und Bürger*, Opladen
- Hidalgo*, Oliver (Hrsg.) 2013: *Der lange Schatten des Contrat social. Demokratie und Volkssouveränität bei Jean-Jacques Rousseau*, Wiesbaden
- Hildebrandt*, Gunther 1986: *Die Paulskirche. Parlament in der Revolution 1848/49*, Berlin

- Hill, Brian* 1996: *The Early Parties and Politics in Britain, 1688–1832*, London
- Hill, Christopher* 1991: *The World turned upside down. Radical Ideas during the English Revolution*, London
- Hinrichs, Ernst* 2008 (Hrsg.): *Kleine Geschichte Frankreichs*, Stuttgart
- Hirst, Derek* 1975: *The Representative of the People? Voters and Voting under the Early Stuarts*, Cambridge
- Hirst, Paul* 1995: *Associations*, in: Lipset 1995, Bd. 1, S. 91–95
- Hoadley, John F.* 1986: *Origins of American Political Parties 1789–1803*, Lexington
- Hobbes, Thomas* 1984: *Leviathan*, Frankfurt
- Hobsbawm, Eric* 1977: *Großstädte und Aufstände*, in: ders., *Revolution und Revolte. Aufsätze zum Kommunismus, Anarchismus und Umsturz im 20. Jahrhundert*, Frankfurt, S. 302–321
- Hobsbawm, Eric* 1997: *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, 5. Aufl., München
- Hochgeschwender, Michael* 2016: *Die amerikanische Revolution. Geburt einer Nation 1763–1815*, München
- Hoffmann, Stefan-Ludwig* 2003a: *Democracy and Associations in the Long Nineteenth-Century. Toward a Transnational Perspective*, in: *Journal of Modern History*, Vol. 75, S. 269–299
- Hoffmann, Stefan-Ludwig* 2003b: *Geselligkeit und Demokratie. Vereine und zivile Gesellschaft im transnationalen Vergleich 1750–1914*, Göttingen
- Hofstadter, Richard* 1969: *The Idea of a Party System. The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780–1840*, Berkeley/Los Angeles
- Holmes, Geoffrey/Speck, W. A.* (eds.) 1967: *The Divided Society. Party Conflict in England 1694–1716*, London
- Hölscher, Lucian* 1978: Artikel „Öffentlichkeit“, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 4, S. 413–467
- Holt, Michael F.* 1992: *Political Parties and American Political Development from the Age of Jackson to the Age of Lincoln*, Baton Rouge/London
- Holtmann, Everhard* 2004: *Dynamische Gewaltenteilung – ein „vergessenes“ Thema der Politikwissenschaft*, in: *PVS*, 45. Jg., S. 311–320
- Hondrich, Karl Otto* 1972: *Demokratisierung und Leistungsgesellschaft*, Stuttgart
- Hsu, Yu-Fang* 2014: *Die Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland. Eine Untersuchung zu den ideen- und realgeschichtlichen Ursprüngen der Volksgesetzgebung*, Baden-Baden
- Huard, Raymond* 1991: *Le suffrage universel en France 1848–1946*, Paris
- Huard, Raymond* 1996: *La naissance du parti politique en France*, Paris
- Hudemann, Rainer* 1979: *Fraktionsbildung im französischen Parlament. Zur Entwicklung des Parteiensystems in der frühen Dritten Republik (1871–1875)*, München
- Hudemann, Rainer* 1998: *Les groupes parlementaires dans les stades de formation du parlementarisme français au XIX siècle. Méthodes d'analyse et typologie*, in: Serge Berstein, Pierre Milza (Hrsg.): *Axes et méthodes de l'histoire politique*, Paris
- Hume, David* 1969: *Über Parteien im Allgemeinen* (veröff. 1741/42), in: Zieburg 1969, S. 3 ff.
- Hunt, Lynn* 1989: *Symbole der Macht. Macht der Symbole. Die Französische Revolution und der Entwurf einer politischen Kultur*, Frankfurt
- Hunt, N. C.* 1961: *Two early political Associations*, Oxford
- Huntington, Samuel S.* 1991: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman
- Ionescu, Ghita/de Madariaga, Isabel* 1971: *Die Opposition. Ihre politische Funktion in Vergangenheit und Gegenwart*, München
- Ismayr, Wolfgang* (Hrsg.) 1997: *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen

- Jäger, Wolfgang 1971: Politische Partei und parlamentarische Opposition. Eine Studie zum politischen Denken von Lord Bolingbroke und David Hume, Berlin
- Jäger, Wolfgang 1978: Artikel „Opposition“, in *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 4, S. 469–517
- Jennings, Ivor 1960/61: *Party Politics*, Bd. I: *Appeal to the People* (1960), Bd. II: *The Growth of Parties* (1961), Cambridge
- Jeschonnek, Bernd 1989: *Revolution in Frankreich 1789–1799*. Ein Lexikon, Berlin
- Joas, Hans 1992: *Die Kreativität des Handelns*, Frankfurt
- Jung, Sabine 2001: *Die Logik direkter Demokratie*, Wiesbaden
- Kaelble, Hartmut 2001: *Wege zur Demokratie. Von der Französischen Revolution zur Europäischen Union*, Stuttgart/München
- Kailitz, Steffen/Köllner, Patrick (Hrsg.) 2013: *Autokratien im Vergleich*, Baden-Baden (PVS Sonderheft 47)
- Kaltwasser, Cristobal Rovira et al. (Hrsg.) 2017: *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford
- Katz, Richard S./Crotty, William (Hrsg.) 2006: *Handbook of Party Politics*, London (darin u.a. die Beiträge von Crotty, Katz, Scarrow)
- Kavanagh, Dennis 1990: *British Politics. Continuities and Chance*, 2. Aufl., Oxford
- Keane, John 2010: *The Life and Death of Democracy*, London
- Kersten, Jens 2017: *Schwarzdemokratie. Der digitale Wandel des liberalen Verfassungsstaats*, Tübingen
- Keyssar, Alexander 2009: *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*, New York
- Kielmansegg, Peter Graf 1977: *Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität*, Stuttgart
- Kirchheimer, Otto 1967: *Politische Herrschaft. Fünf Beiträge zur Lehre vom Staat*, Frankfurt
- Kishlansky, Mark. A. 1986: *Parliamentary Selection – Social and Political Choice in Early Modern England*, Cambridge
- Klein, Ansgar/Roose, Jochen/Kuleža, Peter (Hrsg.) 2018: *Zukunft der Demokratie*, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 31. Jg., H. 1–2
- Kley, Andreas 2013: *Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Großbritannien, die USA, Frankreich, Deutschland und die Schweiz*, Bern
- Kley, Andreas/Amstutz, Richard 2011: *Gironde-Verfassungsentwurf aus der französischen Revolution vom 15./16. Februar 1793*, Zürich/Baden-Baden
- Klotz, Wolfgang 2014: *Viktor Orbáns neuer Staat*, Berlin (Heinrich-Böll-Stiftung)
- Klumpjan, Helmut 1998: *Die amerikanischen Parteien. Von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*, Opladen
- Klußmann, Uwe 2010: *Jakobiner des 20. Jahrhunderts*, in: *Spiegel Geschichte* 1/2010, Französische Revolution, Hamburg
- Kluxen, Kurt 1956: *Das Problem der politischen Opposition. Entwicklung und Wesen der englischen Zweiparteienpolitik im 18. Jahrhundert*, Freiburg
- Kluxen, Kurt 1965: *Entwicklung und Idee der parlamentarischen Opposition*, in: *PVS*, 6. Jg., S. 219 ff.
- Kluxen, Kurt (Hrsg.) 1969: *Parlamentarismus*, 2. Aufl., Köln
- Kluxen, Kurt 1976: *Geschichte Englands. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, 2. Aufl., Stuttgart
- Kluxen, Kurt 1983: *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*, Frankfurt
- Kocka, Jürgen (Hrsg.) 1983: *Europäische Arbeiterbewegungen im 19. Jahrhundert. Deutschland, Österreich, England und Frankreich im Vergleich*, Göttingen
- Kocka, Jürgen 2014: *Geschichte des Kapitalismus*, 2. Aufl., München
- Kocka, Jürgen/Merkel, Wolfgang 2015: *Kapitalismus und Demokratie. Kapitalismus ist nicht demokratisch und Demokratie nicht kapitalistisch*, in: *Merkel* 2015, S. 307–337

- Kohl, Jürgen 1982: Zur langfristigen Entwicklung der Partizipation in Westeuropa, in: Peter Steinbach (Hrsg.): Probleme politischer Partizipation im Modernisierungsprozeß, Stuttgart, S. 473–503
- Koselleck, Reinhart 1972: „Einleitung“, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 1, S. XXIII–XXVII
- Koselleck, Reinhart (Hrsg.) 1977: Studien zum Beginn der modernen Welt, Stuttgart
- Koselleck, Reinhart et al. 1990: Artikel „Staat und Souveränität“, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, S. 1–154
- Koselleck, Reinhart et al. 1992: Artikel „Volk, Nation, Nationalismus, Masse“ in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 7, S. 141–431
- Kramer, Helmut 1968: Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819–1849, Berlin
- Kramm, Lothar 1986: Grundzüge einer Theorie der politischen Opposition, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 33. Jg., S. 33–43
- Kreis, Georg (Hrsg.) 2014: Die Geschichte der Schweiz. Basel
- Krockow, Christian Graf von 1986: Edmund Burke, in: Fetscher/Münkler, Bd. 4, S. 71 ff.
- Kruse, Wolfgang 2005: Die Französische Revolution, Paderborn
- Kuhn, Axel 2013: Die Französische Revolution, 6. Aufl., Stuttgart
- Kühne, Thomas 1993: Wahlrecht – Wahlverhalten – Wahlkultur. Tradition und Innovation in der historischen Wahlforschung, in: Archiv für Sozialgeschichte, 33. Jg., S. 48 ff.
- Lamer, Reinhard J. 1963: Der englische Parlamentarismus in der deutschen politischen Theorie im Zeitalter Bismarcks (1857–1890). Ein Beitrag zur Vorgeschichte des deutschen Parlamentarismus, Lübeck/Hamburg
- Landshut, Siegfried 1955: Formen und Funktionen der parlamentarischen Opposition, in: Gottfried Eisermann (Hrsg.): Wirtschaft und Kultursystem, Erlenbach-Zürich, S. 214 ff.
- Langewiesche, Dieter 1978: Die Anfänge der deutschen Parteien. Partei, Fraktion und Verein in der Revolution von 1848/49, in: Geschichte und Gesellschaft, 4. Jg., S. 324 ff.
- LaPalombara, Joseph/Weiner, Myron (Hrsg.) 1966: Political Parties and Political Development, Princeton
- Laponce, J. A. 1975: Spatial Archetypes and Political Perceptions, in: American Political Science Review, Vol. 69, S. 11–20
- Laponce, J. A. 1981: Left and Right. The Topography of Political Perceptions, Toronto
- Laski, Harold J. 1932: Artikel „Democracy“, in: Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 5, S. 76–85
- Laski, Harold J. 1932: Artikel „Freedom of association“, in: Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. 6, S. 447–450
- Lasswell, Harold D. 1932: Artikel „Faction“, in: Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. 6, S. 49–51
- Leggewie, Claus 1993: Alles andere als (parlamentarische) Opposition. Über die Grenzen der Opposition im politischen System Frankreichs, in: Euchner 1993, S. 127 ff.
- Leggewie, Claus 1994: Politische Kreativität. Über das Neue in der Politik – und in der Politikwissenschaft, in: ders. (Hrsg.): Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik, Darmstadt, S. 3 ff.
- Lehmbruch, Gerhard 1967: Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen
- Lembcke, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S. (Hrsg.) 2016: Zeitgenössische Demokratietheorie, Bd. 2: Empirische Demokratietheorien, Wiesbaden
- Lenk, Kurt/Neumann, Franz (Hrsg.) 1974: Theorie und Soziologie der politischen Parteien, Bd. 1, Darmstadt/Neuwied
- Lennox, Richmond 1923: Edmund Burke und sein politisches Arbeitsfeld in den Jahren 1760 bis 1790, München/Berlin

- Lepsius*, Rainer 1990: „Ethnos“ oder „Demos“, in: *Lepsius*, S. 247–255
- Lepsius*, Rainer 1990: Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen
- Levitsky*, Steven/*Ziblatt*, Daniel 2018: Wie Demokratien sterben. Und was wir dagegen tun können, München
- Lieber*, Hans Joachim/*Helmer*, Gerd (Hrsg.) 1988: Marx-Lexikon. Zentrale Begriffe der politischen Philosophie von Karl Marx, Darmstadt
- Lijphart*, Arend 1977: Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration, New Haven
- Linder*, Wolf/*Mueller*, Sean 2017: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 4. vollständig überarbeitete und aktualisierte Aufl., Bern
- Lipset*, Seymour Martin 1962: Soziologie der Demokratie, Neuwied
- Lipset*, Seymour Martin (Hrsg.) 1995: The Encyclopedia of Democracy, vier Bände, London
- Little*, Patrick/*Smith*, David L. 2007: Parliaments and politics during the Cromwellian protectorate, Cambridge
- Lobo*, Sascha 2016: Das Ende der Gesellschaft. Digitaler Furor und das Erblühen der Verschwörungstheorien, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 61. Jg., H. 10, S. 59–74
- Locke*, John 1967: Zwei Abhandlungen über die Regierung, Frankfurt/Wien
- Loening*, E./*Loening*, O. 1928: Artikel „Vereins- und Versammlungsfreiheit“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 8. Bd., S. 542 ff.
- Lösche*, Peter 1989: Amerika in Perspektive. Politik und Gesellschaft der Vereinigten Staaten, Darmstadt
- Lösche*, Peter 1993: Opposition und oppositionelles Verhalten in den Vereinigten Staaten, in: Euchner, S. 115 ff.
- Loewenstein*, Karl 1922: Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789. Studien zur Dogmengeschichte der unmittelbaren Volksgesetzgebung, München 1922 (Neudruck Aalen 1990)
- Loewenstein*, Karl 1953: Betrachtungen über politischen Symbolismus, in: Constantopoulos, D. S./Wehberg, Hans (Hrsg.): Gegenwartsprobleme des internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie. Festschrift für Rudolf Laun zu seinem siebenzigsten Geburtstag, Hamburg
- Loewenstein*, Karl 1961: Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England nach der großen Reform: das Zeitalter der Parlamentssoveränität (1832–1867), in: ders., Beiträge zur Staatssoziologie, Tübingen, S. 65 ff.
- Loewenstein*, Karl 1964: Der britische Parlamentarismus. Entstehung und Gestalt, Reinbek
- Loewenstein*, Karl 1967: Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, zwei Bände, Berlin
- Loewenstein*, Karl 1969: Verfassungslehre, 2. Aufl., Tübingen
- Loewenthal*, Richard 1981: Vom Ausbleiben der Revolution in den Industriegesellschaften, in: Historische Zeitschrift, Bd. 232, S. 1–25
- Loos*, Fritz/*Schreiber*, Hans-Ludwig 1984: Artikel „Recht, Gerechtigkeit“, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, S. 231–311
- Lübbe*, Hermann 1976: Was heißt „Das kann man nur historisch erklären“? Zur Analyse der Struktur historischer Prozesse, in: ders.: Fortschritt als Orientierungsproblem. Aufklärung in der Gegenwart, Freiburg, S. 154–168
- Luthardt*, Wolfgang 1994: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden
- Macaulay*, Thomas B. 1998: Die Glorreiche Revolution. Geschichte Englands 1688/89, Zürich
- Machnig*, Matthias 2001: Vom Tanker zur Flotte. Die SPD als Volkspartei und Mitgliederpartei von morgen, in: Matthias Machnig/Hans-Peter Bartels (Hrsg.): Der rasende Tanker. Analysen und Konzepte zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation, Göttingen, S. 101–118
- Mackie*, Thomas T./*Rose*, Richard 1991: The International Almanac of Electoral History, 3. vollständig überarbeitete Aufl., Basingstoke
- Macpherson*, C. B. 1990: Die politische Theorie des Besitzindividualismus, 3. Aufl., Frankfurt

- Macridis, Roy* 1975: Wandel des Regierungssystems – Wandel der Opposition? Oppositionsformen in Frankreich: Eine Interpretation, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.): Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich, Hamburg
- Maier, Pauline* 1973: From Resistance to Revolution. Colonial Radicals and the Development of American Opposition to Britain, 1765–1776, London
- Majer, Diemut* 2000: Die Angst der Regierenden vor dem Volk, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.): Direkte Demokratie, Berlin, S. 27–50
- Manin, Bernard* 2007: Kritik der repräsentativen Demokratie, Berlin
- Mannheim, Karl* 1978: Ideologie und Utopie, 6. Aufl., Frankfurt
- Mansfield, Harvey C., Jr.* 1965: Statesmanship and Party Government. A Study of Burke and Bolingbroke, Chicago
- Markoff, John* 1996: Waves of Democracy. Social Movements and Political Change, Thousand Oaks, California
- Markoff, John* 1999: Where and When Was Democracy Invented? In: Comparative Studies in Society and History, Vol. 41 (4), S. 660–690
- Marquard, Odo* 2003: Zukunft braucht Herkunft, Stuttgart
- Mattmüller, Markus* 1975: Die Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts als gesamteuropäischer Vorgang, in: Beat Junker et al. (Hrsg.): Geschichte und Politische Wissenschaft (Gruner-Festschrift), Bern, S. 213–236
- Maurer, Michael* 2014: Geschichte Englands, 3. Aufl., Stuttgart
- Mayntz, Renate* 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung, in: Mayntz et al. (Hrsg.): Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt, S. 11–44
- McGoldrick, Joseph* 1932: Artikel „Clubs, Political“, in: Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. 3, S. 577–579
- McKenzie, R. T.*: Politische Parteien in England, Köln und Opladen 1961
- McLynn, Frank* 2013: The Road Not Taken. How Britain Narrowly Missed a Revolution, 1381–1926, London
- McSweeney, Dean/Zvesper, John* 1991: American political parties. The formation, decline and reform of the American party system, London
- Meier, Christian* 1981: Entstehung des Begriffs „Demokratie“. Vier Prolegomena zu einer historischen Theorie, Frankfurt
- Meier, Christian et al.* 1972: Artikel „Demokratie“, in: Geschichtlich Grundbegriffe, Bd. 1, S. 821–899
- Mendelsson, Peter de* 1971: Das Gewissen und die Macht, München
- Mercier, Anne-cécile* 2015: Le référendum d'initiative populaire: un trait méconnu du génie de Condorcet, im Internet CAIRN, S. 483–512
- Merkel, Wolfgang* 2011: Volksabstimmungen: Illusion und Realität, in: APuZ 44–45, S. 47–55
- Merkel, Wolfgang (Hrsg.)* 2015: Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie, Wiesbaden
- Merkel, Wolfgang* 2016: Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff, in: APuZ 40–42, S. 4–11
- Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hrsg.)* 2017: Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden
- Meyer, Georg* 1901: Das parlamentarische Wahlrecht. Nach des Verfassers Tode herausgegeben von Georg Jellinek, Berlin
- Michelet, Jules* 1988: Geschichte der Französischen Revolution, fünf Bände, Frankfurt
- Mill, John Stuart* 1971: Betrachtungen über die repräsentative Demokratie, hrsg. von Kurt L. Shell, Paderborn

- Mittermaier, Karl/Mair, Meinhard* 1995: Demokratie. Die Geschichte einer politischen Idee von Platon bis heute, Darmstadt
- Mittmann, Ursula* 1976: Fraktion und Partei. Ein Vergleich von Zentrum und Sozialdemokratie im Kaiserreich, Düsseldorf
- Möbus, Gerhard* 1961: Die politischen Theorien im Zeitalter der absoluten Monarchie bis zur Französischen Revolution, Köln und Opladen
- Möckli, Silvano* 1994: Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern
- Mohl, Robert* 1848: Vorschläge zu einer Geschäfts-Ordnung des verfassungsgebenden Reichstages, Heidelberg
- Mohl, Robert von* 1902: Lebenserinnerungen, Bd. 2, Stuttgart/Leipzig
- Mohl, Robert von* 1966: Robert von Mohl. Politische Schriften, hrsg. von Klaus von Beyme, Köln
- Mohr, Hans* 1985: Biologische Grenzen des Menschen, in: Zeitwende, 56. Jg., S. 1–16
- Montesquieu* 1992: Vom Geist der Gesetze, Tübingen
- Morgan, Edmund S.* 1988: Inventing the People – the Rise of Popular Sovereignty in England and America, New York
- Morrison, Herbert* 1966: Regierung und Parlament in England, München
- Morscher, Siegbert* 1973: Die parlamentarische Interpellation, Berlin
- Müller, Christoph* 1966: Das imperative und freie Mandat, Leiden
- Müller, Friedrich* 1965: Korporation und Assoziation. Eine Problemgeschichte der Vereinigungsfreiheit im deutschen Vormärz, Berlin
- Müller, Jan-Werner* 2013: Das demokratische Zeitalter. Eine politische Ideengeschichte Europas im 20. Jahrhundert, Berlin
- Müller, Jan-Werner* 2016: Was ist Populismus? Ein Essay, Berlin
- Müller, Tim B.* 2014: Nach dem Ersten Weltkrieg. Lebensversuche moderner Demokratien, Hamburg
- Na'aman, Shlomo* 1975: Die Konstituierung der deutschen Arbeiterbewegung 1862/63. Darstellung und Dokumentation, Assen
- Negt, Oskar/Kluge, Alexander* 1972: Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit, Frankfurt
- Neidhart, Leonhard* 1970: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern
- Nicolaisen, Peter* 1995: Thomas Jefferson, Reinbek
- Niedhart, Gottfried* 1992: Gegenwärtige Vergangenheit, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Großbritannien, Stuttgart, S. 27–36
- Niedhart, Gottfried* 1996: Geschichte Englands im 19. und 20. Jahrhundert, München
- Nietzsche, Friedrich* 1980: Zur Genealogie der Moral, in: Friedrich Nietzsche. Sämtliche Werke, Kritische Studienausgabe, Band 5, hrsg. von Giorgio Colli und Mazzino Montinari, München, S. 245–412
- Nipperdey, Thomas* 1961: Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918, Düsseldorf
- Nipperdey, Thomas* 1983: Deutsche Geschichte 1800–1866. Bürgerwelt und starker Staat, München
- Nohlen, Dieter* 2017: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, 7. Aufl., Opladen
- Nohlen, Dieter/Grotz, Florian* (Hrsg.) 2011: Kleines Lexikon der Politik, 5. Aufl., München
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.) 1995: Lexikon der Politik, Bd. 1 Politische Theorien, München
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.) 2002: Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, zwei Bände, München

- Noiret, Serge (Hrsg.) 1990: Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries, Baden-Baden
- O’Gorman, Frank 1989: Voters, Patrons, and Parties. The Unreformed Electoral System of Hanoverian England 1734–1832, Oxford
- O’Gorman, Frank 1992: Campaign Rituals and Ceremonies: The Social Meaning of Elections in England 1780–1860, in: Past and Present, No. 135, S. 79 ff.
- O’Gorman, Frank 1996: The Culture of Elections in England. From the Glorious Revolution to the First World War, 1688–1914, in: Posada-Carbó, London/New York, S. 17 ff.
- O’Gorman 2016: The Long Eighteenth Century. British Political and Social History 1688–1832, 2. Aufl., London
- Oberreuter, Heinrich (Hrsg.) 1975: Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich, Hamburg
- Offerlé, Michel 1993: Un homme, une voix? Histoire du suffrage universel, Paris
- Oldfield, Audrey 1992: Woman Suffrage in Australia. A Gift or a Struggle? Cambridge
- Oldfield, Audrey 1994: Australian Women and the Vote, Cambridge
- Oppermann, Kai 2016: Das gespaltene Königreich. Die politischen Hintergründe und Ursachen des „Brexit“-Referendums, in: PVS, 57. Jg., S. 516–533
- Ormières, Jean-Louis 1992: Les rouges et les blancs, in: Nora, Pierre (Hrsg.): Les lieux de mémoire, Bd. 3, 1: Les France, 1. Conflits et partages, Paris, S. 231–273
- Osterhammel, Jürgen 2011: Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, München
- Osterhammel, Jürgen/Stern, Fritz (Hrsg.) 2011: Moderne Historiker. Klassische Texte von Voltaire bis zur Gegenwart, München
- Ostrogorski, Moissei 1902: Democracy and the Organization of Political Parties, Vol. 1, London
- Ottmann, Henning 2006–2008: Geschichte des politischen Denkens. Die Neuzeit, Bd. 3/1–3, Stuttgart/Weimar
- Ozouf, Mona 1996: Die Montagnards, in: Furet/Ozouf, Bd. I, S. 630–649
- Pabst, Angela 2010: Die athenische Demokratie, München
- Paine, Thomas 1982: Common Sense, Stuttgart
- Palmer, R. R. 1953: Notes on the Use of the Word „Democracy“ 1789–1799, in: Political Science Quarterly, 68. Jg., S. 203–226
- Palmer, R. R. 1970: Das Zeitalter der demokratischen Revolution. Eine vergleichende Geschichte Europas und Amerikas von 1760 bis zu Französischen Revolution, Frankfurt
- Pankoke, E. 1970: Soziale Bewegung – Soziale Frage – Soziale Politik, Stuttgart
- Patterson, Samuel C. 1988: Parteien und Ausschüsse im Kongreß, in: Uwe Thaysen u.a. (Hrsg.): US-Kongreß und Deutscher Bundestag, Opladen, S. 233 ff.
- Patzelt, Werner J. 2003: Einführung in die Politikwissenschaft, 5. Aufl., Passau
- Pelinka, Anton 1974: Dynamische Demokratie. Zur konkreten Utopie gesellschaftlicher Gleichheit, Stuttgart 1974
- Perrow, Charles 1996: Eine Gesellschaft von Organisationen, in: P. Kenis/V. Schneider (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt, S. 75–122
- Peschel, Kurt 1961: Council Chambers of the Great Parliaments, in: Parliamentary Affairs, Vol. 14, S. 518–533
- Pierson, Paul 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review, 94. Jg., S. 251–267
- Pitkin, Hannaf. 1967: The Concept of Representation, Berkeley
- Podlech, Adalbert 1984: Artikel „Repräsentation“, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, S. 509–547

- Pörksen*, Bernhard 2018: Die große Gereiztheit. Wege aus der kollektiven Erregung, München
- Poguntke*, Thomas 1996: Anti-party sentiment – Conceptual thoughts and empirical evidence: Explorations into a minefield, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 29, S. 319 ff.
- Posado-Carbó*, Eduardo (Hrsg.) 1996: Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America, London/New York
- Promies*, Wolfgang 1992: Georg Christoph Lichtenberg, 4. Aufl., Reinbek
- Pugh*, Martin 1987: The Making of Modern British Politics 1867–1939, Oxford
- R. 1837: Artikel „Faktion“, in: *Staatslexikon*, Bd. 5, S. 362 ff.
- Rammstedt*, Otthein 1978: Soziale Bewegung, Frankfurt
- Raschke*, Joachim 1977: Organisierter Konflikt in westeuropäischen Parteien, Opladen
- Raschke*, Joachim 1988: Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriß, 2. Aufl., Frankfurt
- Raschke*, Joachim 1993: Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind, Köln
- Raschke*, Joachim 1998: Vom Sinn des Wählens, in: *Merkur*, 52. Jg., S. 598–609
- Raschke*, Joachim 2013: 200 Jahre in sieben Thesen, in: *Soziale Bewegungen*, 26. Jg., H. 3, S. 61–65
- Raschke*, Joachim/*Tils*, Ralf 2010: Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds, Wiesbaden (hier: Vorwort)
- Raschke*, Joachim/*Tils*, Ralf 2013: Politische Strategie. Eine Grundlegung, 2. Aufl., Wiesbaden
- Rath*, N. 1984: Neu, das Neue, in: *Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 6, Basel/Stuttgart, S. 725 ff.
- Rausch*, Heinz 1968: Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, Darmstadt
- Reckwitz*, Andreas 1997: Struktur. Zur sozialwissenschaftlichen Analyse von Regeln und Regelmäßigkeiten, Opladen/Wiesbaden
- Reckwitz*, Andreas 2007: Anthony Giddens, in: Dirk Kaesler (Hrsg.): *Klassiker der Soziologie*, Bd. II, 5. Aufl., München, S. 311–337
- Reckwitz*, Andreas 2017: Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne, Berlin
- Redlich*, Josef 1905: Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Leipzig
- Reichardt*, Rolf (Hrsg.) 2012: Die Französische Revolution, Köln
- Reinhard*, Wolfgang 2002: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, München
- Reinhard*, Wolfgang 2007: Geschichte des modernen Staates. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München
- Reinhardt*, Volker 2011: Die Geschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis heute, München
- Reinhardt*, Volker 2014: Die Geschichte der Schweiz, 5. Aufl., München
- Richet*, Denis 1996a: Tage der Volksaufstände während der Revolution, in: *Furet/Ozouf*, Bd. I, S. 230–251
- Richet*, Denis 1996b: Revolutionäre Versammlungen, in: *Furet/Ozouf*, Bd. II, S. 850–863
- Richter*, Hedwig 2017: Moderne Wahlen. Eine Geschichte der Demokratie in Preußen und den USA im 19. Jahrhundert, Hamburg
- Richter*, Hedwig/*Buchstein*, Hubertus (Hrsg.) 2017: Kultur und Praxis der Wahlen. Eine Geschichte der modernen Demokratie, Wiesbaden
- Richter*, Saskia 2016: Zivilgesellschaft – Überlegungen zu einem interdisziplinären Konzept, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*
- Riklin*, Alois/*Möckli*, Silvano 1984: Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Bd. 1, S. 9 ff.
- Ritter*, Gerhard A. 1972a: Parlament und Demokratie in Großbritannien, Göttingen
- Ritter*, Gerhard A. 1972b: Das britische Parlament im 18. Jahrhundert, in: ders. 1972a, S. 69–121

- Ritter, Gerhard A. (Hrsg.) 1973: Deutsche Parteien vor 1918, Köln
- Rogers, Donald W. (ed.) 1992: Voting and the Spirit of American Democracy. Essays on History of Voting and Voting Rights in America, Urbana/Chicago
- Rohe, Karl 1984: Großbritannien: Krise einer Zivilkultur? in: Peter Reichel (Hrsg.): Politische Kultur in Westeuropa, Frankfurt, S. 167–193
- Rohe, Karl 1992: Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt
- Rohe, Karl 1994: Parteien und Parteiensystem, in: Hans Kastendiek et al. (Hrsg.): Länderbericht Großbritannien, Bonn, S. 213 ff.
- Rokkan, Stein 1970: Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development, New York, Oslo
- Rokkan, Stein/Svasand, Lars 1978: Zur Soziologie der Wahlen und der Massenpolitik, in: Handbuch der empirischen Sozialforschung, hrsg. von René König, Bd. 12, Stuttgart, S. 1 ff.
- Rosanvallon, Pierre 1992: Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France, Paris
- Rosanvallon, Pierre 1995: The History of the Word „Democracy“ in France, in: Journal of Democracy, 5. Jg., S. 140–154
- Rosanvallon, Pierre 2016: Die gute Regierung, Hamburg
- Rose, Richard (Hrsg.) 2000: International encyclopedia of elections, London
- Rose, Richard 2009: Elections before democracy in Europe, Aberdeen
- Rose, Richard/McAllister, Ian 1986: Voters Begin to Choose: From Closed Class to Open Elections in Britain, London
- Rosenberg, Arthur 1962: Sozialismus und Demokratie. Zur politischen Geschichte der letzten 150 Jahre, Frankfurt/M.
- Roser, Max 2018: Democracy, in: Our World in Data, www.ourworldindata.org/democracy am 4.5.2018
- Roskell, John S. 1992: The House of Commons 1386–1421, Stroud
- Roth, Roland 1994: Demokratie von unten. Neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution, Köln
- Rousseau, Jean Jacques 1963: Der Gesellschaftsvertrag, Stuttgart
- Rucht, Dieter 1994: Modernisierung und neue soziale Bewegungen, Frankfurt
- Rudé, George 1961: Die Massen in der Französischen Revolution, München
- Rudé, George 1979: Die Volksmassen in der Geschichte. Unruhen, Aufstände und Revolutionen in England und Frankreich 1730–1848, 2. Aufl., Frankfurt
- Rueschemeyer, Dietrich et al. 1992: Capitalist Development and Democracy, Chicago
- Rummens, Stefan 2017: Populism as a Threat to Liberal Democracy, in: Kaltwasser et al., S. 554–570
- Saage, Richard 2005: Demokratietheorien. Historischer Prozess – Theoretische Entwicklung – Soziotechnische Bedingungen. Eine Einführung, 2005
- Saalfeld, Thomas 1995: Parteisoldaten und Rebellen. Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1990, Opladen
- Sartori, Giovanni 1976: Parties and party systems. A framework for analysis, Cambridge
- Sartori, Giovanni 1992: Demokratietheorie, Darmstadt
- Schäfer, Armin 2015: Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt
- Scharpf, Fritz 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz
- Scheidel, Walter 2018: Nach dem Krieg sind alle gleich. Eine Geschichte der Ungleichheit, Darmstadt
- Schenk, Michael 1984: Soziale Netzwerke und Kommunikation, Tübingen
- Scheuner, Ulrich 1973: Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Opladen

- Schieder*, Theodor 1969: Die Theorie der Partei im älteren deutschen Liberalismus, in: Zieburg 1969, S. 33 ff.
- Schiller*, Theo/*Mittendorf*, Volker (Hrsg.) 2002: Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden
- Schlesinger*, Arthur M. Jr. (Hrsg.) 1973: History of U.S. Political Parties, Vol. I 1789–1860, New York
- Schmidt*, Manfred G. 2010: Wörterbuch zur Politik, 3. Aufl., Stuttgart
- Schmidt*, Manfred G. 2019: Demokratietheorien. Eine Einführung, 6. Aufl., Wiesbaden
- Schneider*, Hans-Peter 1974: Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundlagen, Frankfurt
- Schneider*, Hans-Peter 1989: Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: Schneider/Zeh (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York, S. 1055 ff.
- Schröder*, Hans-Christoph 1982: Die Amerikanische Revolution, München
- Schröder*, Hans-Christoph 1986: Die Revolutionen Englands im 17. Jahrhundert, Frankfurt
- Schröder*, Hans-Christoph 1994: Die Geschichte Englands. Ein Überblick, in: Hans Kastendiek et al. (Hrsg.): Länderbericht Großbritannien, Bonn
- Schröder*, Hans-Christoph 1995: Englische Geschichte, München
- Schubert*, Sophia/*Weiß*, Alexander (Hrsg.) 2016: „Demokratie“ jenseits des Westens. Theorien, Diskurse, Einstellungen, Baden-Baden (PVS-Sonderheft 51)
- Schulin*, Ernst 2013: Die Französische Revolution, 5. Aufl., München
- Schultze*, Rainer-Olaf 2011: Artikel „Pfadabhängigkeit“, in: Nohlen/Grotz, S. 440–442
- Schulze*, Winfried 2010: Einführung in die Neuere Geschichte, 5. Aufl., Stuttgart
- Scigliano*, Robert 1995: Artikel „Representation“, in: Lipset 1995, Bd. 3, S. 1054–1058
- Setzer*, Hans 1973: Wahlsystem und Parteienentwicklung in England. Wege zur Demokratisierung der Institutionen 1832 bis 1948, Frankfurt
- Siemann*, Wolfram 1985: Die deutsche Revolution von 1848/49, Frankfurt
- Smith*, David L. 1999: The Stuart Parliaments 1603–89, London
- Smith*, Robert/*Moore*, John S. (Hrsg.) 1996: The House of Commons, seven hundred years of British tradition, London
- Soboul*, Albert 1978: Französische Revolution und Volksbewegung: die Sansculotten. Die Sektionen von Paris im Jahre II, Frankfurt
- Soboul*, Albert (Hrsg.) 1989: Dictionnaire historique de la Révolution française, Paris
- Starobinski*, Jean 1993: Rousseau. Eine Welt von Widerständen, Frankfurt
- Steffani*, Winfried 1966: Abstimmungsverhalten im amerikanischen Kongreß, Berlin (unveröff. Habil.)
- Steffani*, Winfried 1979: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen
- Steffani*, Winfried 1992: Artikel „Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem“, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Die westlichen Länder, München, S. 288–295
- Stein*, Lorenz vom 1959: Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, 3 Bde., Darmstadt
- Steininger*, Rudolf 1984: Soziologische Theorie der politischen Parteien, Frankfurt/New York 1984
- Stelzenmüller*, Constanze 1994: Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, Baden-Baden
- Stengers*, Jean 1990: Histoire de la législation électorale en Belgique, in: Noiret, S. 76 ff.
- Sternberger*, Dolf 1956: Opposition des Parlaments und Parlamentarische Opposition – Eine Studie zum Problem der Gewaltenteilung, in: ders.: Lebende Verfassung. Studien über Koalition und Opposition, Meisenheim am Glan, S. 133 ff.

- Sternberger, Dolf* 1980: Vorschlag und Wahl, Umriss einer allgemeinen Theorie, in: ders.: Herrschaft und Vereinbarung, Schriften III, Frankfurt, S. 367 ff.
- Sternberger, Dolf/Vogel, Bernhard* (Hrsg.) 1969: Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, Bd. I, Berlin
- Stöver, Bernd* 2013: United States of America. Geschichte und Kultur, München
- Stollberg-Rilinger* 2017: Symbolik und Technik des Wählens in der Vormoderne, in: Richter/Buchstein, S. 31–62
- Strittmatter, Kai* 2018: Die Neuerfindung der Diktatur. Wie China den digitalen Überwachungsstaat aufbaut und uns damit herausfordert, München
- Sturm, Roland* 1997: Das politische System Großbritanniens, in: Ismayr, S. 213–247
- Suter, Andreas* 2014: Direkte Demokratie, in: Kreis, S. 366–369
- Suter, Andreas* 2016: Demokratie in der Vormoderne, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Basel 2002ff.
- Talmon, J. L.* 1961: Die Ursprünge der totalitären Demokratie, Köln und Opladen
- Tarrow, Sidney* 1994: Power in Movement. Social movements, collective action and politics, Cambridge
- Tarrow, Sidney* 1995: Artikel „Social movements“, in: Lipset 1995, Bd. 4, S. 1142 ff.
- Thamer, Hans-Ulrich* 2013: Die Französische Revolution, 4. Aufl., München
- Thomas, Peter D. G.* 1996: John Wilkes. A Friend to Liberty, Oxford
- Thompson, Edward S.* 1980: Plebejische Kultur und moralische Ökonomie. Aufsätze zur englischen Sozialgeschichte des 18. und 19. Jahrhunderts, Frankfurt/M.
- Thompson, Edward S.* 1987: Die Entstehung der englischen Arbeiterklasse, Frankfurt
- Tilly, Charles* 1978: From Mobilization to Revolution, Reading
- Tilly, Charles* 1986: The Contentious French, Cambridge
- Tilly, Charles* 1993: Die europäischen Revolutionen, München
- Tilly, Charles* 1997: Parliamentarization of Popular Contention in Great Britain, 1758–1834, in: Theory and Society, Vol. 26, S. 245–273
- Tilly, Charles* 2004: Contention and Democracy in Europe, 1650–2000, Cambridge
- Tilly, Charles* 2007: Democracy, Cambridge
- Tilly, Charles/Wood, Lesley J.* 2009: Social Movements 1768–2008, 2. Aufl., Boulder/London
- Tocqueville, Alexis de* 1954: Erinnerungen, Stuttgart
- Tocqueville, Alexis de* 1959/1962: Über die Demokratie in Amerika, Teil 1 (1959) und Teil 2 (1962), Stuttgart
- UK Parliament* 2018: Living Heritage (Birth of the English Parliament ff.), London
- Ullrich, Norbert* 1966: Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Fraktionen, Berlin
- Vatter, Adrian* 2014: Das politische System der Schweiz, Baden Baden
- Vehrkamp, Robert/Merkel, Wolfgang* 2018: Populismusbarometer. Populistische Einstellungen bei Wählern und Nichtwählern in Deutschland 2018, Bertelsmann-Stiftung/WZB
- Vester, Michael* 1970: Die Entstehung des Proletariats als Lernprozess, Frankfurt
- Vincent, John R.* 1976: The Early Parties and Politics in Britain, 1688–1832, 2. Aufl., Hassocks
- Volkmann, Uwe* 2017: Hat das Verfassungsrecht eine Theorie der Opposition – und braucht es eine? In: ZParl, S. 473–490
- Vovelle, Michel* 1982: Die Französische Revolution – Soziale Bewegung und Umbruch der Mentalitäten, München
- Vorländer, Hans* 1995: Artikel „Volksouveränität“, in: Nohlen/Schultze 1995, S. 686–691
- Vorländer, Hans* 1997: Hegemonialer Liberalismus. Politisches Denken und politische Kultur in den USA 1776–1920, Frankfurt
- Vorländer, Hans* 2004: Die Verfassung. Idee und Geschichte, 2. Aufl., München

- Vorländer, Hans 2010: Demokratie. Geschichte, Formen, Theorien, 2. überarb. Aufl., München
- Vorländer, Hans 2014: Grundzüge der athenischen Demokratie, Bonn (bpb)
- Vorländer, Hans 2017: Demokratie, Bonn (bpb)
- Voßkuhle, Andreas 2017: Demokratie und Populismus, Gastbeitrag in FAZ, 23. November 2017
- Vossler, Otto 1968: Die theoretische Rechtfertigung des Parteienkampfes, in: Carl-Joachim Friedrich/Benno Reifenberg (Hrsg.): Sprache und Politik, (Sternberger-Festschrift), Heidelberg, S. 263 ff.
- Walther, Rudolf 2018: „Komplexes Denken“ – simple Regierungstechnik. Emanuel Macrons Bonapartismus light, in: Beck/Stützle, S. 113–128
- Watson, Peter 2008: Ideen. Eine Kulturgeschichte von der Entdeckung des Feuers bis zur Moderne, 3. Aufl., München
- Weber, Max 1958: Gesammelte politische Schriften, hrsg. von Johannes Winckelmann, 2. Aufl., Tübingen (darin: Wahlrecht und Demokratie in Deutschland, 1917)
- Weber, Max 1976: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen
- Wehler, Hans-Ulrich 1987: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 2, München
- Wehler, Hans-Ulrich 2013: Die neue Umverteilung. Soziale Ungleichheit in Deutschland, München
- Weis, Eberhard 1981: Der Durchbruch des Bürgertums 1776–1847, 2. Aufl., Frankfurt/Berlin/Wien (Propyläen Geschichte Europas, Bd. 4)
- Weiß, Ulrich 2011: Artikel „Moderne“, in: Nohlen/Grotz 2011, S. 381–383
- Wejnert, Barbara 2005: Diffusion, Development and Democracy 1800–1999, in: American Sociological Review, Vol. 70, S. 53–80
- Welcker, C. Th. 1836: Artikel „Centrum der Deputierten-Kammern, insbesondere der französischen“, in: Rotteck/Welcker (Hrsg.): Staats-Lexikon oder Encyclopädie der Staatswissenschaften, 3. Bd., Altona, S. 391
- Welcker, C. Th. 1846: Artikel „Association“, in: Rotteck/Welcker (Hrsg.): Supplemente zur ersten Aufl. des Staats-Lexikons, 1. Bd., Altona, S. 336–339
- Wende, Frank (Hrsg.) 1981: Lexikon zur Geschichte der Parteien in Europa, Stuttgart
- Wende, Peter 1975: Radikalismus im Vormärz. Untersuchungen zur politischen Theorie der frühen deutschen Demokratie, Wiesbaden
- Wende, Peter 1984: Artikel „Radikalismus“, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, Stuttgart, S. 113–133
- Wende, Peter 1995: Geschichte Englands, 2. Aufl., Stuttgart
- Werner, Camilla 1993: Das Dilemma parlamentarischer Opposition, in: Dietrich Herzog et al. (Hrsg.): Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie, Opladen, S. 184 ff.
- Weßels, Bernhard 2015: Politische Ungleichheit beim Wählen, in: Merkel 2015, S. 67 ff.
- Weyland, Kurt 2017: Populism: A Political-Strategic Approach, in: Kaltwasser, S. 48–72
- Wickert, Christl (Hrsg.) 1990: „Heraus mit dem Frauenwahlrecht“. Die Kämpfe der Frauen in Deutschland und England um die politische Gleichberechtigung, Pfaffenweiler
- Wiesendahl, Elmar (Hrsg.) 2017: Parteien und soziale Ungleichheit, Wiesbaden
- Wiesendahl, Elmar/Adorf, Philipp 2019: Unternehmerpopulismus als politisch-strategisches Erfolgskonzept, in: Frank Decker et al. (Hrsg.): Aufstand der Außenseiter. Die Herausforderungen der europäischen Politik durch den neuen Populismus, Baden-Baden
- Wiesenthal, Helmut 2018: Rationalität und Organisation. 1. Akteur- und Organisationstheorie, Wiesbaden
- Wildt, Michael 2017: Volk, Volksgemeinschaft, AfD, Hamburg
- Williamson, Chilton 1960: American Suffrage. From Property to Democracy 1760–1860, Princeton
- Willms, Johannes 2014a: Tugend und Terror. Geschichte der Französischen Revolution, München

- Willms*, Johannes 2014b: Napoleon III., 2. Aufl., München
- Winkler*, Heinrich August 2001: Der lange Weg nach Westen, 1. Bd., 3. Aufl., München
- Winkler*, Heinrich August 2017: Zerbricht der Westen? Über die gegenwärtige Krise in Europa und Amerika, München
- Wirsching*, Andreas 1990: Parlament und Volkes Stimme. Unterhaus und Öffentlichkeit im England des frühen 19. Jahrhunderts, Göttingen
- Wirsching*, Andreas 2012: Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit, München
- Wölk*, Monika 1984: Wahlbewußtsein und Wahlerfahrungen zwischen Tradition und Moderne, in: Historische Zeitschrift, Bd. 238, S. 311 ff.
- Wood*, Gordon S. 1992: The Radicalism of the American Revolution, New York
- Woodhouse*, Arthur S. P. (ed.) 1951: Puritanism and Liberty. Being the Army debates (1647-9), London
- Wootton*, Graham 1975: Pressure Groups in Britain 1720–1970. An essay in interpretation with original documents, London
- Wüstemeyer*, Manfred 1986: Demokratische Diktatur. Zum politischen System des Bonapartismus im Zweiten Empire, Wien
- Zapf*, Wolfgang (Hrsg.) 1971: Theorien des sozialen Wandels, Köln/Berlin, 3. Aufl.
- Zieburg*, Gilbert 1963: Anfänge des deutschen Parlamentarismus. Geschäftsverfahren und Entscheidungsprozeß in der ersten deutschen Nationalversammlung 1848/49, in: Gerhard A. Ritter/Gilbert Zieburg (Hrsg.): Faktoren der politischen Entscheidung, Berlin, S. 185 ff.
- Zieburg*, Gilbert (Hrsg.) 1969: Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, Darmstadt
- Zieburg*, Gilbert 1979: Frankreich 1789–1870, Frankfurt/New York
- Zieburg*, Gilbert 1981: Frankreich von der Großen Revolution bis zum Sturz Napoleons III. 1789–1870, in: Handbuch der europäischen Geschichte, hrsg. von Theodor Schieder, Stuttgart, Bd. 5, S. 187 ff.
- Zimmer*, Annette 1996: Vereine – Basiselement der Demokratie, Opladen