

Das Mehrheitsprinzip:

Unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen kann es als eine *demokratische* Entscheidungsregel gelten?

Text von Jan-Matthias Reinke

1. Einleitung

Verfassungstheoretisch kann es als fester Bestandteil der westlichen Demokratien angesehen werden, dass politische Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip getroffen werden. Das Mehrheitsprinzip ist das politische Entscheidungsverfahren, mit dessen Hilfe grundlegende Werte der Demokratie realisiert werden sollen. Durch die Mehrheitsentscheidung nehmen die Bürger kollektiv an der öffentlichen Herrschaft teil. Das Mehrheitsprinzip ist das Ergebnis der vorangegangenen Entscheidung darüber, wie in politischen Fragen, d.h. nach welchem Verfahren, überhaupt entschieden werden soll.

Ob das Mehrheitsprinzip imstande ist, die Realisierung der erwähnten Grundwerte zu leisten, wird bezweifelt. Einerseits wird der Versuch der Theorie, das Mehrheitsprinzip mit einer demokratischen Legitimation zu versehen, in Frage gestellt, andererseits ist es umstritten, ob eine demokratische Legitimation des Mehrheitsprinzips noch aufrecht erhalten werden kann.

Trotzdem gilt das Mehrheitsprinzip recht vorbehaltlos als das typische Entscheidungsverfahren der Demokratie. Es besteht die Gefahr, dass die Demokratie auf den Begriff des Mehrheitsprinzips reduziert wird.

Eine allzu selbstverständliche Akzeptanz des Mehrheitsprinzips als das demokratische Entscheidungsverfahren ist die Ursache der Fehleinschätzung, die sich auch als eine Art normativer Überfrachtung bezeichnen liesse. Auf den ersten Blick wird dann die Mehrheitsregel nur noch für einen relativ unproblematischen rechnerischen Modus gehalten.

Wie unberechtigt solche Einschätzungen des Mehrheitsprinzips sind, wird durch seine historische Entwicklung und Bedeutung deutlich: Das Mehrheitsprinzip war lange vor dem Entstehen moderner demokratischer Strukturen als politische Entscheidungsregel bekannt. Seine Anwendung stand keineswegs zwangsweise im Zusammenhang mit demokratischen Entwicklungen.

Eine Verbindung von Mehrheitsprinzip und Demokratie entstand erst später, in Zusammenhang mit der Idee vom Gesellschaftsvertrag, dem Gedankengut der Aufklärung und nationalstaatlichen Entwicklungen.

Aus den historischen Begründungen lässt sich erkennen, dass bestimmte Voraussetzungen und Bedingungen notwendig sind, um den demokratischen Charakter zu gewährleisten.

2. Voraussetzungen, unter denen das Mehrheitsprinzip als eine demokratische Entscheidungsregel gelten kann

In der Theorie sind mehrere Geltungsbedingungen für eine Anwendung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie definiert und zu unterscheiden. Zudem müssen generell zwei Dinge vorausgesetzt werden:

1. Es kann nur dann von einem demokratischen Charakter des Mehrheitsprinzips gesprochen werden, wenn Demokratietheorien oder Verfassungsentwürfe, welche die Mehrheitsregel als politisches Entscheidungsverfahren enthalten, auch die nötigen Bedingungen mindestens implizit enthalten.
2. Es muss praktisch die Möglichkeit einer wenigstens annähernden Verwirklichung dieser Bedingungen bestehen.

2.1 Die Begrenzung auf den öffentlichen Bereich

Als eine erste Voraussetzung für eine demokratische Legitimation des Mehrheitsprinzips kann seine Begrenzung auf den öffentlichen Bereich genannt werden. Aus entgegengesetzter Perspektive bedeutet dies den Ausschluss des Mehrheitsprinzips vom privaten Bereich. Es werden zwei Arten von Entscheidungsmaterien unterschieden:

1. Entscheidungen, die ihrem Wesen nach politisch sind, öffentliche Angelegenheiten betreffen und somit potentiell für die gesamten Einwohner eines politisch verfassten Territoriums bindend sind (z.B. die Wahl einer Regierung).
2. Entscheidungen persönlichen Charakters, die der privaten Sphäre der Bevölkerung zuzurechnen sind (z.B. die Wahl der Farbe der Bekleidung).

Die genannten Fälle entsprechen nahezu den idealtypischen Unterscheidungen zwischen dem „Öffentlichen“ und dem „Privaten“, wie sie Hannah Arendt anhand der antiken Polis herausgearbeitet hat. Der öffentliche Raum wird dabei als Raum des Politischen, der Freiheit (im Sinne einer Möglichkeit zu politischer Beteiligung und freien Entscheidungen) und auch der Gleichheit (zwischen den im öffentlichen Raum Agierenden) angesehen. Das Private ist durch Ungleichheit innerhalb der hierarchisch organisierten Familienstruktur und durch Unfreiheit bzw. Abhängigkeit vom Zwang zur Sicherung des Lebensunterhalts gekennzeichnet. Verbunden werden diese bei-

den Räume durch den Schutz des Privateigentums, wie er in der Pflicht der Staaten festgehalten ist.

Dies könnte als Gemeinsamkeit mit der traditionellen liberalen Theorie bezeichnet werden. Allerdings bezieht sich bei dieser der Freiheitsbegriff auf die Privatsphäre, das Recht auf Eigentum und freie Gewalt über dieses.

Das liberale Verständnis von Öffentlichkeit und Privatheit ist Grundlage der Geltungsvoraussetzung, die das Mehrheitsprinzip auf den öffentlichen Raum beschränkt. In diesem Verständnis ist die Gleichheit rein politisch und hat nur im öffentlichen Raum Geltung. Die Freiheit dagegen wird zwar auch politisch verstanden. Aber sicherlich und verständlicherweise nicht mehr mit der Vehemenz und dem Pathos der europäischen Revolutionen. Und so hat sie zumindest heute ihren Sitz eigentlich doch im Privaten. Somit entsteht ein Gegensatz zwischen Gleichheit und Freiheit, den wieder aufzulösen eines der grössten Probleme der unterschiedlichen liberalen Theorien darstellt. Die oben erwähnten, beinahe idealtypischen Beispiele für öffentliche bzw. private Entscheidungsthemen lassen sich fast schon als Ausnahme bezeichnen. Vielmehr lässt sich, auch in den Sozialwissenschaften selbst, eine immer stärkere Überschneidung der beiden Entscheidungsbereiche feststellen, ein Auftreten von politischen Fragen, die nicht mehr als eindeutig auf den öffentlichen Bereich begrenzt betrachtet werden können.

Die Brisanz dieser Überschneidungen wird dadurch deutlich, dass es durch sie durchaus zu Ablehnungen von Entscheidungen kommen kann, die nach der Mehrheitsregel getroffen wurden. Besonders dann, wenn elementare private Güter betroffen sind (z. B. Gesundheit) und Individuen sich organisieren, die sich gleichermaßen bezüglich eines solchen Rechts beeinträchtigt fühlen. Es kann zur Bildung von Minderheiten kommen, die eine mehrheitlich getroffene Entscheidung offen boykottieren.

Bei einem Eingriff in die Privatsphäre einer Minderheit könnte die Legitimation des Mehrheitsprinzips völlig verloren gehen. Eine zu weite Ausdehnung seines Gültigkeitsanspruches würde diesen quasi selbst aufzehren und niemand würde einem solchen Entscheid mehr folgen.

Bei dieser ersten Geltungsvoraussetzung besteht letztlich die Gefahr darin, dass diese Grenze, so klar sie auf den ersten Blick scheint, missachtet wird. Und zwar aufgrund realer politischer und sozialer Entwicklungen, die das Verhältnis zwischen öffentlichem und privatem Raum verändern und verwässern.

2.2 Der verfassungsmässige Rahmen

Diese formale Bedingung betrifft den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen politische Entscheidungen getroffen werden und das Mehrheitsprinzip zur praktischen Anwendung kommt. Diese

zweite Voraussetzung fordert demnach, dass das Mehrheitsprinzip nur im Rahmen rechtlich verfasster Organe Anwendung finden darf. Sie lässt sich letztlich auf folgende Formel bringen: Mehrheiten können nur im Rahmen einer rechtlich und faktisch gesicherten Struktur legitim entscheiden, über die dieselben Mehrheiten nicht entscheiden können. Dies bedeutet, dass Mehrheiten diejenigen rechtlichen Rahmenbedingungen, innerhalb derer sie entstanden sind und auch regieren, nicht selbst verändern dürfen. Die Begründung dieser Geltungsbedingung liegt dabei bei der Vermeidung von Machtmissbrauch. Erst dieses Prinzip garantiert einer Minderheit eine rechtliche Absicherung ihrer Existenz. Allgemein garantiert es Minderheiten die Chance, beim „nächsten Versuch“ selbst die Mehrheit zu erlangen. Es ist aber auch dasselbe Prinzip, das Mehrheiten das Recht garantiert, innerhalb des ihnen zugeordneten rechtlichen Rahmens und Zuständigkeitsbereiches politische Entscheidungen durchzusetzen.

Das Prinzip eines feststehenden rechtlichen Rahmens scheint auf den ersten Blick leicht realisierbar und eine eventuelle Missachtung, etwa in totalitären oder Gewaltregimen, leicht feststellbar zu sein. Eher eine Gefahr als so offensichtliche Verstösse wie die aggressive Verweigerung von Rechten gegenüber Minderheiten sind subtilere Prozesse (z.B. Amtsinhaber-Bonus), welche die Bedingung des rechtlichen Rahmens ausser Kraft setzen könnten.

Als wesentlicher Bestandteil der Voraussetzung eines feststehenden rechtlichen Rahmens ist das Wahlrecht. Es kann als „Bedienungsanleitung“ bezeichnet werden, mit welcher die Grundsätze des rechtlichen Rahmens so weit wie möglich verwirklicht werden sollen.

Die Funktion des Wahlrechts, eine Legitimität stiftende Wirkung für die Anerkennung eines nach dem Mehrheitsprinzip getroffenen Entscheids zu besitzen, kann dabei wie folgt auf seine Wesenszüge zurückgeführt werden:

1. Gleiche und geheime Wahlen
2. Allgemeiner und direkter Charakter
3. Periodizität
4. Öffentlichkeit der Vorgänge und Veröffentlichung der Ergebnisse

2.3 Die Revidierbarkeit von Entscheidungen

In engem Zusammenhang mit der Periodizität der politischen Wahl steht die Revidierbarkeit von politischen Entscheidungen. Als ein Teil des demokratischen Legitimationsanspruches des Mehrheitsprinzips muss der Minderheit nach einer Niederlage immerhin die Hoffnung bleiben, nach Ablauf einer bestimmten Zeitspanne und erneuter Wahl die Mehrheit zu gewinnen. Dies setzt voraus, dass von Mehrheiten beschlossene und auch angewendete Lösungen einer Entscheidungsmaterie nicht derartig festgelegt werden dürfen, dass allfällige neue Mehrheiten ihre

Entscheidungsalternativen nie mehr in die Tat umsetzen können. Deshalb können Mehrheitsentscheidungen nur über solche Sachfragen legitimerweise getroffen werden, die im Prinzip revidierbar, reversibel oder hinsichtlich ihrer negativen Konsequenzen korrigierbar sind. Ansonsten wäre die Periodizität mit der regelmässigen Willenbekundung der Wähler überflüssig. Die Umsetzung dieser theoretischen Forderung in die Praxis ist jedoch mit Schwierigkeiten verbunden, denn einmal getroffene politische Entscheidungen können niemals wirklich rückgängig gemacht werden. Vor allem in den Bereichen Umwelt-, Energie- und Rüstungspolitik mit ihren potentiellen Folgen bei einem falschen Entscheid.

2.4 Die Anwendung des Mehrheitsprinzips in ausnahmslos allen öffentlichen Angelegenheiten

Diese Bedingung gilt als wichtigste und problematischste Geltungsvoraussetzung für Mehrheitsentscheidungen zugleich. Sie steht in engem Verhältnis zu der ersten Voraussetzung und besagt: Mehrheitsentscheidungen haben dann verpflichtende Kraft, wenn sie sich ausschliesslich auf öffentliche Angelegenheiten, aber gleichzeitig auch auf ausnahmslos alle öffentlichen Angelegenheiten und auf diese Angelegenheiten in ihrem vollen Umfang erstrecken. So wird der private Raum vor politischen Mehrheitsentscheidungen gesichert. In der Theorie wird diese Voraussetzung mit dem Gleichheitsprinzip begründet und ist eigentlich nicht problematisch. In der Praxis ergeben sich durch realpolitische Zusammenhänge und Verfahrensweisen sehr komplexe Schwierigkeiten:

1. Nahezu alle westlich-demokratischen Gesellschaften sind ökonomisch betrachtet kapitalistisch organisiert. Es ist deshalb eine der wichtigsten Aufgaben der Regierung, die Funktion des Staates als ökonomischen System zu organisieren und zu verwalten. Die Regierungen stehen diesbezüglich unter hohem Verantwortungsdruck und müssen die Erwartungshaltungen der Arbeitnehmer- wie auch Arbeitgeberseite versuchen zu erfüllen. Dadurch entsteht eine nicht zu verhindernde Verbindung zwischen privaten Unternehmen und der regierenden Mehrheit.
2. Aus dieser Geltungsvoraussetzung sollte logischerweise folgen, dass neben dem Mehrheitsprinzip keine anderen Entscheidungsverfahren angewendet werden dürfen. Andersartige Entscheidungsverfahren sind aber verfassungsrechtlich eingeplant und werden auch angewendet. Dies sind namentlich föderative und korporative Verfahren. Eine grundlegende Schwierigkeit besteht darin, dass durch die Anwendung dieser Verfahren eine Diskreditierung des Mehrheitsprinzips und der Legitimationstheorie, auf die sie sich stützt, bewirken kann. Dadurch wird im Grunde genommen die Verfassung selbst diskre-

ditiert, weil sie das Mehrheitsprinzip zwar nicht als das einzige, aber als das wichtigste Entscheidungsverfahren sieht.

2.5 Die kollektive Identität

Die letzte Voraussetzung einer demokratischen Legitimation des Mehrheitsprinzips hängt damit zusammen, dass es nicht innerhalb irgendeiner Gruppe von Menschen angewendet werden sollte, sondern von einer nationalen Bevölkerung mit gemeinsamen Traditionen und Wertvorstellungen. Diese kollektive Identität wurde immer als nationale politische Identität verstanden und als Voraussetzung betrachtet, um einer Minderheit die Akzeptanz einer Entscheidung zu ermöglichen.

Diese Voraussetzung gilt als die umstrittenste, denn eine einzige nationale politische Identität gilt heute als zweifelhaft.

3. Schlussbetrachtung

Jan-Matthias Reinke betrachtet die genannten fünf Voraussetzungen für eine demokratische Legitimation des Mehrheitsprinzips als wesentlich. Für alle Geltungsvoraussetzungen gilt, dass sie ebenfalls einen reziproken Charakter erfüllen und somit auch die Grenzen des Mehrheitsprinzips aufzeigen. Länderspezifische Besonderheiten sollten bei der Betrachtung auch nicht unterbewertet werden.

Die Relevanz zu dauerhaften und weiterführenden Überlegungen zum Thema bleibt bestehen. Gerade durch die engen ideellen und praktischen Verknüpfungen von Demokratie und Mehrheitsprinzip in der Moderne scheint es ratsam, die oftmals versteckten und zweischneidigen Distanzen zwischen der Regierungsform selbst und ihrem vermeintlichen ureigenen Beteiligungsmodus hinzuweisen. Dass das Mehrheitsprinzip heute selbstverständlich als demokratisches Instrument erscheint, liegt wohl auch am Mangel an Alternativen.