

# KONSENSPRINZIP ODER DEMOKRATIE

## Zur Auseinandersetzung um das Mehrheitsprinzip

Von Christoph Gusy

Das Mehrheitsprinzip ist in die Diskussion geraten. Immer mehr Minderheiten sind nicht bereit, hinzunehmen, daß eine – oft weit entfernte – Mehrheit über Probleme entscheidet, welche sie als ihre ureigensten Angelegenheiten empfinden. Der Satz »Mehrheit ist Mehrheit« wirkt für sie undemokratisch; die »Guillotine« des Mehrheitsprinzips als illegitime Herrschaft. Konsensprinzip ist die Forderung. Das Konsensprinzip erscheint als Selbstherrschaft des ganzen Volkes, als wahre Demokratie. Dagegen sind die Anhänger des Mehrheitsprinzips in die Defensive geraten. Gegenüber der wahren Konsensdemokratie erscheint die Mehrheitsdemokratie als Kompromiß, als Notlösung und Übergangsphase, welche es zu überwinden gilt.

### *Grundlagen des Mehrheitsprinzips*

Die Entwicklung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie ist untrennbar mit der Entwicklung dieser Herrschaftsform verknüpft<sup>1</sup>.

Ausgangs des Mittelalters zerbrach unter den Herausforderungen der Reformation und Naturwissenschaften das monistische Weltbild, welches zuvor die von fast jedermann selbstverständlich akzeptierte Grundlage des eigenen Denkens, Wertens und Handelns darstellte. Damit büßte die überkommene monarchische Herrschaft, welche sich auf die Übereinstimmung mit den göttlichen Gesetzen gründete, ihre geistige Grundlage ein. Der Versuch, die eigenen geistigen Voraussetzungen mit hoheitlichen Machtmitteln durchzusetzen, scheiterte. Er stellte die Monarchien vor die Alternative, entweder relevante Teile ihrer Bevölkerung durch Auswanderung einzubüßen, oder aber hinzunehmen, daß solche Minderheiten zu den Waffen griffen. Sofern sie sich auf solche Auseinandersetzungen einließen, versanken die Länder im Bürgerkrieg. Die durch Massenauswanderung und Kriegswirren verursachten politischen und wirtschaftlichen Verluste begründeten das Ende jedes Versuchs, die traditionale Legitimität staatlicher Herrschaft aufrechtzuerhalten. War somit die freiwillige Akzeptanz der ursprünglichen Grundlagen staatlicher Herrschaft geschwunden und der Versuch, diese Grundlagen den Bürgern vorzuschreiben, gleichfalls gescheitert, so konnte sich monarchische Herrschaft nicht mehr auf eine einheitliche Weltanschauung gründen. Wollte der Staat nicht mit dieser einheitlichen Weltanschauung verschwinden, so mußte er unterschiedliche geistige Strömungen zulassen und in sich vereinigen. Nicht mehr die Einheitlichkeit, sondern die Pluralität der Überzeugungen prägten die

<sup>1</sup> Zur Geschichte des Mehrheitsprinzips siehe grundlegend U. Scheuner, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, 1966, S. 13 ff.; zum folgenden E. W. Böckenförde, »Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation« in: ders., *Staat-Gesellschaft-Freiheit*, 1976, S. 42 ff.

Anschauungen der Bürger. Dementsprechend hatte sich alle Herrschaft nicht in und aus einem monistischen Prinzip, sondern angesichts der Anschauungs- und Handlungspluralität der Bürger zu rechtfertigen.

Dies begründete notwendig eine Trennung von individueller und kollektiver Ethik. Der einzelne handelte durchaus in Übereinstimmung mit ethisch-moralischen Grundsätzen, welche ihm seine Religion oder Wertanschauung vorgab. Derartige Werte bezogen ihre Verbindlichkeit allein daraus, daß das jeweilige Individuum an sie glaubte. Sie konnten demnach auch lediglich subjektive Verbindlichkeit aufweisen. Welche Wertprinzipien das Individuum für sich anerkannte, unterlag fortan seiner eigenen Entscheidung. Das organisierte Gemeinwesen hatte demgegenüber seitdem davon auszugehen, daß seine Mitglieder potentiell unterschiedlichen Wertsystemen anhängen. Deren jeweilige Richtigkeit oder Falschheit ließ sich nicht nachweisen<sup>2</sup>. Dementsprechend hatte das Gemeinwesen grundsätzlich von der Gleichberechtigung aller konkurrierenden Individualüberzeugungen auszugehen, wollte es nicht seinen Bestand riskieren. Ließ sich eine allgemeinverbindliche Weltanschauung nicht vorschreiben, so mußte es vielmehr von der Vielfalt der individuellen Überzeugungen und Wertungen ausgehen. Fortan konnte Grundlage der kollektiven Ethik lediglich die Annahme sein, daß die Überzeugungen der einzelnen Mitglieder des Gemeinwesens verschieden sind. Diese Erkenntnis ist die Grundidee von Relativismus, Pluralismus und Demokratie. Die Demokratie bildete sich so nicht trotz, sondern wegen der Pluralität von Überzeugungen und Anschauungen heraus.

Diese Feststellung stößt vielfach auf Kritik<sup>3</sup>. Danach sind gemeinsame Grundüberzeugungen der Menschen Konstitutionselement eines jeden Staates. Ebenso wie jede andere Staatsform basiert die Demokratie auf der Überzeugung von ihrer Richtigkeit. Sie bedarf stets des Glaubens an feste politische Werte. Dementsprechend mache der demokratische Relativismus an »Oberflächenphänomenen« halt. Er könne sich lediglich auf verschiedene Anschauungen innerhalb des demokratischen Spektrums beziehen, nicht hingegen auf die Vorzugswürdigkeit und Richtigkeit der Demokratie selbst. Gemeinsame Grundüberzeugung aller Menschen müsse demnach der Glaube von der Richtigkeit der demokratischen Staatsform sein.

Tatsächlich basiert die Demokratie auf der Überzeugung von ihrer Richtigkeit. Diese kann allerdings stets nur eine individuelle sein; sofern eine relevante Mehrheit an die Vorzugswürdigkeit dieser Staatsform glaubt, besteht sie fort. Schwindet jener Glaube, so ist sie auf Dauer nicht zu verteidigen. Ein solcher Glaube ist jedoch stets lediglich ein individueller; er gewinnt seine Verbindlichkeit ausschließlich daraus, daß der einzelne von ihm überzeugt ist. Demgegenüber kann er nicht auf die kollektive Ebene übertragen werden. Dieses würde bedingen, daß jedermann verpflichtet wäre, an die Vorzugswürdigkeit demokratischer Formen zu glauben. Eine solche Verpflichtung wäre unerheblich für denjenigen, welcher einen derartigen Glauben ohnehin aufweist. Demgegenüber stellt sie sich als Problem denjenigen gegenüber dar, welche nicht freiwillig dem demokratischen Gedankengut anhängen. Ihnen gegenüber ist die demokratische Kollektivität eine gesollte Überzeugung. Sofern diese mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden soll, würde der demokratische Staat hinter seine Entstehungsbedingungen zurückfallen und zugleich seine Existenz aufs Spiel setzen. Basiert er auf der Grundlage, daß niemandem politische Wertungen vorgeschrieben werden

<sup>2</sup> Vgl. hierzu A. Podlech, *AöR* 1970, 185 ff.

<sup>3</sup> Grundlegend wohl D. Schindler, *Verfassungsrecht und soziale Struktur*, 3. Aufl., 1950, S. 141 f.

können, so gibt er sich selbst auf, sofern er zu derartigen Zwangsformen greift. Geistige Grundlage der Demokratie ist der Relativismus. Dieser bedeutet weder Standpunktlosigkeit noch umfassende und allseitige Toleranz eines jeden gegenüber jedem. Vielmehr basiert er gerade auf der Subjektivität und Relativität von Wertüberzeugungen; jeder kann sich selbst seine Wertanschauung bilden und gegenüber anderen aktiv vertreten. Relativismus ist demgegenüber die Grundlage der Kollektivethik: Sie hat von der Vielfalt unterschiedlicher Wertsysteme auszugehen und diese zu respektieren. Relativismus bedingt geistige Neutralität des organisierten Gemeinwesens, also des Staates. Freiheit der subjektiven politischen Überzeugungen und geistige Neutralität der politischen Instanzen sind Grundlagen des Relativismus und der Demokratie<sup>4</sup>.

Der demokratische Staat begründet sich somit in und aus der Vielfalt politischer Anschauungen. Desungeachtet muß er handlungs- und entscheidungsfähig sein. Dafür stellt das Mehrheitsprinzip eine Entscheidungsregel dar. Das Mehrheitsprinzip setzt gerade die Verschiedenheit der Anschauungen unter den Abstimmenden voraus<sup>5</sup>. Kann eine Mehrheit nur existieren, wo eine Minderheit vorhanden ist, so steht völlige Übereinstimmung der Anschauungen und Willensrichtungen der Anwendung des Mehrheitsprinzips entgegen. So hängen Pluralismus und Mehrheitsprinzip untrennbar zusammen. Das Mehrheitsprinzip als Entscheidungsregel vermag den Gestaltungs- und Steuerungsbedarf im Gemeinwesen pragmatisch zu befriedigen. Angesichts der Unlösbarkeit des Wertproblems mit Anspruch auf Allgemeinverbindlichkeit fragt es nicht danach, wer im konkreten Fall »Recht« oder »Unrecht« hat. Weder begründet eine Mehrheitsposition die Richtigkeit einer Lösungsalternative, noch begründet die Minderheitsposition ihre Unrichtigkeit<sup>6</sup>. Das Mehrheitsprinzip ermöglicht so Entscheidungen, ohne daß die dissentierende Minderheit sich die Unrichtigkeit ihrer Anschauungen entgegenhalten lassen müßte. Auch die überzeugtesten Anhänger des Mehrheitsprinzips postulieren nicht, daß Richtigkeit in jedem Falle abstimmbar sei.

Mehrheitsherrschaft legitimiert sich so aus zwei Prämissen: der Pluralität der Anschauungen und der Unentscheidbarkeit der Richtigkeitsfrage zwischen ihnen. Die Minderheit hat das Recht, in der Entscheidung zu dissentieren und nach der Entscheidung zu versuchen, ihre spätere Revision herbeizuführen.

So wirkt das Mehrheitsprinzip als Ausdruck der Anerkennung und Gleichberechtigung der Minderheit. Ihr Verhalten, nicht hingegen ihre Gesinnung wird zum Gegenstand der Abstimmung gemacht. Sie braucht das Resultat nur als verbindlich, nicht hingegen als richtig anzuerkennen. Mehrheitsentscheidungen lassen so die Wertungs- und Anschauungspluralität unangetastet. Sie gehen vielmehr davon aus, daß sich auch im Wege von Vermittlung und Entscheidung keine reale Einstimmigkeit erzielen läßt. Sie lassen die Existenz der Minoritäten und die Integration ihrer Anschauungen unbe-

<sup>4</sup> Hierzu H. Kelsen, *Wesen und Wert der Demokratie*, 1927, S. 100 ff.; ders., *Reine Rechtslehre*, 2. Aufl., 1960, S. 357 ff.; ders., *Demokratie und Sozialismus*, 1967, S. 14 ff.; zum Relativismus grundlegend Emge, *Das Grunddogma des philosophischen Relativismus*, 1916; M. Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 4. Aufl., 1973, S. 489 ff.; C. Gusy, *ARSP* 1982, 503 ff.

<sup>5</sup> Scheuner, aaO. (FN. 1), S. 57 ff.

<sup>6</sup> Hierzu Gusy, *AöR* 1981, 337 ff. Zum Mehrheitsprinzip in der Demokratie s. U. Scheuner, *FS W. Kagi*, 1979, S. 311 ff.; Varain, *ZfP* 1964, 239 ff.; Fach, *ARSP* 1975, 201 ff.; J. P. Müller, *VVDStRL* 39, 92 ff.; W. Heun, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, 1983.

rührt. Damit ist das Postulat einer inhaltlich einheitlichen Kollektivethik aufgegeben. Legitimationsbasis des Mehrheitsprinzips ist so das politische Recht der Minderheit.

### *Der Streit um das Mehrheitsprinzip*

#### *Mehrheitsprinzip und Richtigkeit der Herrschaft*

Das Problem der Richtigkeit der Herrschaft, welches bereits die Staatsphilosophie der Antike beschäftigte, erlangt unmittelbare Auswirkung im Streit um das Mehrheitsprinzip. Grundlage dieses Einwandes ist die Erkenntnis, daß Mehrheit nicht notwendig Richtigkeit, Richtigkeit nicht notwendig Mehrheit schafft.

Kollektive Willens- und Entscheidungsbildung im Gemeinwesen setzt Entscheidungen über Fragen unterschiedlichster Sachbereiche voraus. Diese sind für die Mehrheit, bisweilen gar für sämtliche Abstimmende aus eigener Anschauung völlig unbekannt. Die Majorität entscheidet demnach über Gegenstände, welche sie weder überblicken noch fachkundig würdigen kann. Sie ist vielmehr auf sachkundige Beratung angewiesen, deren Heranziehung vielfach ebenso selektiv erfolgt wie die Berücksichtigung ihrer Ergebnisse. Hieran knüpft sich die Frage nach der Qualifikation der Mehrheit zur Herrschaft. Minderheiten weisen in Spezialfragen zumeist einen erheblich höheren Kenntnis- und Informationsstand auf, welcher von der Majorität oftmals ignoriert oder übergangen wird. Daraus resultiert der Vorwurf, Mehrheitsherrschaft sei die Herrschaft der Unwissenden über die Wissenden. Dieser Einwand hat schon historische Tradition. »Was ist Mehrheit? Mehrheit ist der Unsinn, Verstand ist stets bei wenigen nur gewesen«<sup>7</sup>. Zentrales Anliegen dieses Einwandes ist demnach die inhaltliche Richtigkeit der Herrschaft. Sie soll am Maßstab des jeweils vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisstandes orientiert sein. Richtige Herrschaft ist demnach nicht die Herrschaft der Meisten, sondern die Herrschaft der Besten.

Das Postulat einer Ersetzung der Mehrheitsherrschaft durch Richtigkeitsherrschaft weist auf mehrere Problemfelder kollektiver Willens- und Entscheidungsbildung hin. Dazu zählen insbesondere das Verhältnis von Wissenschaft und Politik, das Problem der Erkennbarkeit besonderen Sachverstandes und das Verhältnis von Entscheidung und Verantwortung.

Politische Entscheidung basiert auf zwei Grundlagen: der Erkenntnis und dem Bewußtsein dessen, was realisiert werden kann, und der Entscheidung darüber, was realisiert werden soll<sup>8</sup>. Bezüglich der ersten Grundlage sind wissenschaftliche Aussagen notwendig und möglich: vielfach schafft Erkenntnis erst das Bewußtsein von der Regelungsbedürftigkeit einer Materie und den möglichen Alternativen. Begrenzt ist die Heranziehung wissenschaftlicher Ergebnisse insoweit ausschließlich durch den jeweils zeitbedingten Erkenntnisstand und seine Defizite. Wesentlich problematischer ist der Rekurs auf die Wissenschaft bezüglich der zweiten Grundlage. Nicht alles, was realisiert werden kann, soll deshalb auch verwirklicht werden. Hier stellt sich das Problem, welche erkannte Alternative als vorzugswürdig erscheint. Maßgeblich für derartige Präferenzbildungen sind individuelle und kollektive Wertentscheidungen, welche die technische Machbarkeit lediglich als ein Argument unter verschiedenen anderen heranziehen. Derartige Wertungen können durch wissenschaftlichen Sachverstand lediglich insoweit mit Anspruch auf Überzeugungskraft beeinflusst werden, als es

<sup>7</sup> F. Schiller, *Demetrius*, 1. Aufzug, 1. Szene.

<sup>8</sup> Zum folgenden J. Habermas, »Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung« in: *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, 1969; H. Lübke, *DSI* 1962, 19 ff.; U. Matz, *ZfP* 1968, 14 ff.

gelingt, wertende Präferenzregeln aufzustellen und zu beweisen. Diese Problematik ist jedoch wissenschaftlicher Erkenntnis nur in sehr eingeschränktem Maß zugänglich: Die intersubjektive Unlösbarkeit des Wertproblems ist historischer Ausgangspunkt und geistige Grundlage der Entstehung von Pluralismus und Demokratie. Zwar vermögen wissenschaftliche Argumente durchaus Entscheidungshilfen zu vermitteln, welche die Präferenzbildung im Einzelfall zu beeinflussen vermögen; sie können jedoch niemals die Wertungsfrage selbst entscheiden. Ist demnach politische Willensbildung wissenschaftlich nicht vollständig determinierbar, so fehlt insoweit auch die besondere Legitimation des Sachverständigen zur Entscheidung. Deshalb kann sich auch eine Entscheidung, welche mit dem Anspruch auf Sachverstand ergeht, nicht in vollem Umfang auf ihre Richtigkeit berufen.

Darüber hinaus wirft das Richtigkeitspostulat die Frage auf, wer als berufen anzusehen sei, das Richtige zu erkennen und verbindlich zu definieren<sup>9</sup>. Dieses Problem drängt sich um so mehr auf, als in der Politik faktisch jedermann mit dem Anspruch antritt, das Richtige und Beste anzustreben. Daß dieses Beste wünschbar ist, wird auch noch allgemein anerkannt. Zweifel entstehen erst bei der Frage, was im konkreten Fall das Beste sei. In der Auseinandersetzung um diese Frage tritt fast niemand unter der Prämisse auf, keinerlei Sachverstand zu besitzen. Demnach wäre es erforderlich, objektive Kriterien aufzustellen, um das jeweilige Sonderwissen und damit zugleich die Befähigung zu richtiger Herrschaft zu ermitteln. Diese Frage ist bislang nicht beantwortet und angesichts der Komplexität weitreichender Entscheidungsvorhaben auch kaum beantwortbar. Vielmehr beruht die Richtigkeit von Minderheits-herrschaft zumeist auf einem Mythos: der Herrscher regiert, weil er richtig entscheidet; seine Entscheidungen gelten als richtig, weil es der Herrscher ist, der sie trifft. Richtigkeit und Sachkunde werden hier vorausgesetzt, nicht hingegen nachgewiesen oder gar kontrolliert. Die Konsequenz dieser Argumentation läßt sich folgendermaßen zusammenfassen: Die These, daß Herrschaft Richtigkeit und Richtigkeit Herrschaft hervorbringt, wird für das Mehrheitsprinzip verworfen, für das Elitenprinzip hingegen bejaht.

Damit ist zugleich das Verhältnis von Entscheidung und Verantwortung thematisiert. Die Forderung nach Herrschaft der Besten zielt auf das Mehrheitsprinzip, trifft aber – zumindest ungewollt – zugleich die Demokratie. Demokratie geht davon aus, daß im Staat grundsätzlich jedermann die Folgen kollektiver Entscheidungen und Maßnahmen mitzutragen hat. Aus dieser Folgenverantwortung ergibt sich das Recht, an der Herrschaftsausübung teilzuhaben oder auf sie zumindest Einfluß zu nehmen. Staatliche Herrschaft bedarf der verfahrensmäßigen Rückführung auf diejenigen, welche die Konsequenzen der Herrschaft zu tragen haben. Diese Identität wird zerstört, wenn nicht mehr jedermann zur Entscheidungsteilnahme berechtigt ist, sondern vielmehr den Besten der Primat zukommen soll. Sie entscheiden privilegiert oder allein, während andere die Konsequenzen tragen. Damit ist nicht lediglich die Grundlage des Mehrheitsprinzips, sondern zugleich diejenige der Demokratie beeinträchtigt.

#### *Mehrheitsprinzip als »Tyrannei der Mehrheit«*

Ausgangspunkt des Arguments von der »Tyrannei der Mehrheit« ist die These, daß Demokratie Volksherrschaft sei. Kollektive Willens- und Entscheidungsbildung müsse sich somit auf den Willen des Volkes in seiner Gesamtheit zurückführen lassen.

<sup>9</sup> Hierzu H. Kelsen, *Demokratie und Sozialismus*, S. 64 ff.

Hinter diesem Ideal bleibt das Mehrheitsprinzip zurück. Verbindliche Entscheidungen werden nicht mit Zustimmung aller, sondern lediglich der Mehrheit getroffen. Die Minderheit ist demgegenüber – ungeachtet ihrer fehlenden Übereinstimmung – gleichfalls an die Entscheidung gebunden. Ihr Wille bleibt demnach vom Entscheidungsergebnis unberücksichtigt. Wird die Minderheit ohne ihren Konsens verpflichtet, so stellt die Entscheidung für sie Fremdherrschaft dar. Insoweit besteht aus ihrer Perspektive kein Unterschied zwischen Demokratie und Diktatur. So erklärt sich das Argument von der »Tyrannei der Mehrheit«<sup>10</sup>.

Die These von der »Tyrannei der Mehrheit« wirft Probleme bezüglich der Definition und Qualifikation des Volkswillens, der Abgrenzung von Mehrheit und Minderheit sowie des Minderheitenschutzes gegenüber Mehrheitsentscheidungen auf.

Herrschaft des Volkswillens ist im demokratischen Staat niemals real. Das gilt unzweifelhaft für das repräsentative Modell. Aber auch die identitären Modelle, welche letztlich die Einheit von Regierenden und Regierten postulieren, können den Volkswillen als Willen der Gesamtheit niemals real werden lassen. »Der« Volkswille ist stets ein Konglomerat völlig heterogener Ansprüche, Bedürfnisse und Interessen. Im Entscheidungszeitpunkt ist somit der Volkswille fast niemals ein einheitlicher, zumindest aber nicht als solcher ermittelbar. Selbst das radikalste Modell identitärer Demokratie, der Idealtyp Rousseaus, ging von einer Verschiedenheit des objektiven Volkswillens (*volonté générale*) und dem tatsächlichen Willen der einzelnen (*volonté de tous*) aus. Kann demnach fast niemals eine vollständige Kongruenz von Gemein- und dem Idealwillen aller Mitglieder des Gemeinwesens festgestellt werden, so bedeutet jede kollektive Entscheidung für Dissentierende Fremdherrschaft. Kein demokratisches Modell kann garantieren, daß jeder Einzelwille sich auch tatsächlich in der Entscheidung verwirklicht. Niemand hat a priori das Recht, sich mit seinem Willen durchzusetzen; er kann lediglich das Recht auf gleiche Teilhabe an der kollektiven Willensbildung haben. Gleiches Beteiligungsrecht bedeutet aber zugleich, daß auch anderen dieses Recht zukommt. Dem Recht zur Beteiligung entspricht die Möglichkeit, überstimmt zu werden.

Die Problematik der Bestimmung und Abgrenzung der Majorität stellt sich deshalb, weil das Argument von der »Tyrannei der Mehrheit« das Mehrheitsprinzip als Herrschaft der Majorität über die Minorität qualifiziert. Diese idealtypische Gegenüberstellung ist allerdings in der Realität korrekturbedürftig<sup>11</sup>. Mehrheit und Minderheit stehen sich nicht als personal abgegrenzte, nach allgemeinen Merkmalen umrissene Personengruppe gegenüber. Vielmehr weist jeder einzelne ein diffuses Bild von Interessen, Bedürfnissen und Belangen auf, welche er mit je ganz unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen teilt. Diese Anspruchs- und Rollendifferenzierung prägt nicht nur das Individuum, sondern auch die soziale Gliederung der Bevölkerung. Aus diesem Grunde ist nicht Gegensatz, sondern politische Integration unabdingbare Notwendigkeit der Wirksamkeit des Mehrheitsprinzips. Sofern überhaupt eine Mehrheitsentscheidung zustande kommen soll, ist es notwendig, die Pluralität vorhandener Anschauungen zu einer in Einzelfragen übereinstimmenden Mehrheit zusammenzufügen. So wird jede Mehrheit aus Individuen mit völlig divergierenden Präferenzbildungen bezüglich ihrer Interessenverfolgung konstituiert, die sich aus unterschiedlichen Gründen zusammengeschlossen haben. Die Mehrheit ist demnach in sich poli-

10 Vgl. C. Schmitt, *Legalität und Legitimität*, 1932, S. 32 ff.

11 Zum folgenden H. Kelsen, *Wesen und Wert der Demokratie*, S. 55 ff.

tisch weitgehend diffus; sie setzt zu ihrer Bildung eine Vielzahl von Prämissen und Ausgleichsmechanismen voraus. Daraus resultiert ihre Inhomogenität und Instabilität. Ist die Interessenidentität auch innerhalb der Mehrheit nur eine partielle, so bestehen auch teilweise gemeinsame Anschauungen und Interessen mit einzelnen Gruppen der Minderheit, die ihrerseits gleichfalls diffus ist. Sobald sich aufgrund eines Anspruchs- oder Anschauungswandels die Präferenzbildung in der Mehrheit ändert, kann sich daraus zugleich eine Änderung der Mehrheitsverhältnisse herleiten, indem Gruppen, die bislang in der Mehrheit standen, mit solchen Gruppen, die bislang Teil der Minderheit waren, kooperieren und eine gemeinsame Interessenverfolgung anstreben. Mehrheitsverhältnisse sind als solche nicht stabil, sondern in hohem Maße wandelbar. Auch das Streben einer existierenden Mehrheit nach ihrem Erhalt begründet ein hohes Maß an Angewiesenheit auf Kompromißbildung. Nicht das Gegeneinander, sondern der Ausgleich ist so das prägende Element des Mehrheitsprinzips. Dabei werden keineswegs lediglich solche Interessen verwirklicht, die allen Gruppen der Mehrheit gemeinsam sind und gegen die Belange der Minderheit gerichtet erscheinen; vielfach werden auch Gruppenbelange verfolgt, welche zumindest Teilen der Minderheit entgegenkommen. So ist die Mehrheit schon um ihrer eigenen Selbsterhaltung willen darauf angewiesen, auch solche Belange zu berücksichtigen, deren Trägerschichten auch Teile der Minorität sind. Eine eigennützige »Tyrannei der Mehrheit« würde deren Zerfall notwendig zur Folge haben.

#### *Mehrheitsprinzip und fehlende politische Akzeptanz*

Der Aspekt fehlender politischer Akzeptanz ist erst in jüngerer Zeit in die Diskussion um das Mehrheitsprinzip eingeführt worden. Ist eine Entscheidung mehrheitlich getroffen, so ist die Minderheit verpflichtet, die Verbindlichkeit der Entscheidung anzuerkennen und sie zu befolgen. Sie ist gehalten, dasjenige zu tun, was sie innerlich ablehnt; die Kollektiventscheidung stellt für sie ausschließlich einen äußeren Zwang dar. Je zahlreicher die Entscheidungen sind, welche einzelne Minderheiten ablehnen, desto höher wird die Wahrscheinlichkeit, daß sie zugleich diejenigen Mechanismen ablehnen, welche derartige Entscheidungen hervorbringen. Das gilt insbesondere für solche Minoritäten, welche politische Positionen vertreten, die den Ansichten der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung zuwiderlaufen. Derartige Positionen können sich fast niemals vollständig durchsetzen; wegen der geringen Zahl ihrer Träger verringern sich häufig auch die Bemühungen der unterschiedlichen Mehrheiten, solche »extremen« Minderheiten zu integrieren und mit ihnen zu einem Ausgleich oder Kompromiß zu gelangen. So kann sich in Einzelfällen die Minderheitsposition bis hin zur Isolation verstärken. Aus der Ablehnung von Mehrheitsentscheidungen folgt so vielfach eine Ablehnung des Mehrheitsprinzips überhaupt.

Dieser Einwand wirft Probleme bezüglich des Oppositionsrechts der Minderheit, der Mechanismen der Mehrheitsbildung und der Durchsetzungschancen von Minderheiten allgemein auf.

Die ablehnende, opponierende Stellung der Minderheit gegen Mehrheitsbeschlüsse ist kein Fremdkörper, sondern vielmehr integrales Element der Majoritätsregel in der Demokratie. Die Entscheidung ist für jedermann verpflichtend, ihre Befolgung auch durch die Dissentierenden kann notfalls mit Sanktionsdrohungen durchgesetzt werden. Demgegenüber kann die Minderheit sich jedoch vor wie nach der Abstimmung politisch für Änderungen einsetzen, indem sie auf die Meinungsbildung im Gemeinwesen einwirkt und so die Mehrheitsverhältnisse in einer Weise zu beeinflussen sucht,

daß eine spätere Revision des Abstimmungsergebnisses vorgenommen werden kann. Wegen der Inhomogenität und Instabilität der Mehrheit bestehen dazu vielfältige Möglichkeiten. Sie begründet die Vorläufigkeit und Änderbarkeit einer Mehrheitsentscheidung. Daraus resultiert die politische Chance der Minderheit, ihrerseits zur Mehrheit zu werden und dann die staatliche Sozialgestaltung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Das System des alternativen Wechsels wird so zur Grundlage und Legitimation des Mehrheitsprinzips in der Demokratie.

Dies mag für grundsätzlich dissentierende Minderheiten lediglich in Ausnahmefällen oder überhaupt nicht gelten. Nichtsdestoweniger beruht die daraus resultierende Ablehnung des Mehrheitsprinzips auf zwei Fehlvorstellungen: der Idee, durch eine Abschaffung der Majoritätsregel einen höheren Einfluß auf die Gestaltung des Gemeinwesens zu erlangen, und der Idee, ihre Stellung als Minorität würde sich im Falle einer derartigen Abschaffung verbessern. Die Durchsetzungschance von Minderheiten ist jedoch in Staatsformen, welche nicht nach Mehrheitsentscheidungen handeln, regelmäßig nicht größer, sondern eher geringer. Daß dissentierende Außenseiter in solchen Systemen in höherem Maße auf die Staatswillensbildung Einfluß erlangen könnten, ist jedenfalls bislang nicht nachgewiesen. Selbst wenn dies für einzelne Minderheiten gelten sollte, gilt dies in keinem Fall für sämtliche Minoritäten. Auch die Rechtsstellung der Minderheiten ist in Staaten ohne Mehrheitsentscheidung regelmäßig schlechter. Korrespondiert dem Mehrheitsprinzip das Recht der Minderheit zum Dissens, so wird ein solcher in anderen politischen Systemen zumeist als Irrtum, Abweg oder gar Verrat diskreditiert. Erst die Majoritätsregel, welche nach der Mehrheit und nicht nach der Richtigkeit fragt, erkennt Existenz und Betätigungsrecht der Minderheit an. Daß diese wegen ihrer politischen Anschauung Diskriminierungen ausgesetzt wäre, ist jedenfalls im demokratischen Staat unzulässig. Verbessern würde sich bei Abschaffung der Majoritätsregel lediglich die Stellung solcher Minderheiten, welche dann allein oder privilegiert die Kollektiventscheidung treffen oder beeinflussen können. Hierin wird allerdings die – möglicherweise nicht intendierte, jedoch notwendige – Folge dieses Einwands gegen Mehrheitsherrschaft deutlich: sie trifft nicht nur die Majoritätsregel, sondern zudem die demokratische Staatsform selbst.

#### *Das Konsensprinzip als Alternative*

Zur Überwindung der geltend gemachten Mängel des Mehrheitsprinzips wird in jüngster Zeit zunehmend das Konsensprinzip empfohlen. Besonders hervorgehoben wird dabei der demokratische Charakter der Konsensregel. Soll primär der Volkswille den Staatswillen bestimmen, so ist diejenige Kollektiventscheidung am höchsten legitimiert, welche sich am Interesse und dem Willen aller Bürger orientiert. Ist der gemeinsame Wille der gesamten Bevölkerung gegenüber demjenigen eines Teiles vorrangig, so ist das Konsensprinzip in höherem Maße demokratisch als das Mehrheitsprinzip. Konsensdemokratie erscheint so als die wahre, eigentliche Verwirklichung der demokratischen Staatsform.

Verfahrensmäßig soll die Herstellung von Konsensen in der Weise ablaufen, daß dissentierende Minderheiten den Entscheidungsprozeß durch ihr abweichendes Votum aufhalten können. Sodann soll eine umfassende Diskussion einsetzen, welche auf allseitige Überzeugung – und ggf. Kompromißfindung – gerichtet ist. Diese soll schließlich zu einer umfassenden Einigung aller führen, um sodann den auf diese Weise gebildeten Kollektivwillen verwirklichen zu können. Um die Konsensfindung

zu erleichtern, sollen politische Entscheidungen möglichst auf kleine, überschaubare Einheiten verlagert werden, wo wegen der geringen Zahl der Beteiligten eine Konsensbildung leichter möglich ist. Damit sollen zugleich die drei dargestellten Einwände gegen das Mehrheitsprinzip überwunden werden. Richtigkeit der Herrschaft wird durch umfassende Diskussion angestrebt. Eine Tyrannei der Mehrheit ist ausgeschlossen, weil überstimmte Minderheiten nicht mehr existieren. Zudem wird die politische Akzeptanz erhöht, da alle Mitglieder des Gemeinwesens in Kenntnis der relevanten Tatsachen der Entscheidung im Ergebnis zugestimmt haben.

### *Realer und gesollter Konsens*

Jedes Konsensmodell hat von dem Befund auszugehen, daß eine reale Willensübereinstimmung im Gemeinwesen selten vorhanden oder zumindest selten zu ermitteln ist. Nicht die Willenseinheit, sondern dessen Vielfalt ist die tatsächliche Ausgangslage. Dies gilt jedenfalls, solange der reale Wille der Bürger zugrundegelegt wird. Ob ihre Ansprüche »eigentlich« gleichberechtigt sind, muß demgegenüber offenbleiben. Ein Staat, welcher seinen Bürgern Freiheit garantiert, hat deren tatsächliche Anschauungen und Aktivitäten zugrunde zu legen; nicht hingegen die objektive Determination aller Menschen auf einen einheitlichen, erkenntnismäßig zu bestimmenden Gehalt ihrer Willensbetätigung festzulegen. Menschenwürde und Freiheit sollen Selbstdefinition ermöglichen und Fremddefinition gerade ausschließen.

Sind tatsächlich Anschauungen und Interessen der Bürger real verschieden und besteht kein allgemeinverbindliches Wertsystem zu ihrer Vermittlung, so kann ein Konsens nicht auf vorgefundene, stabile und einheitliche geistige Standards gegründet werden. Vielmehr ist er lediglich im Verfahren faktischer Einigung herbeizuführen. Diese setzt einen Einigungsprozeß voraus. Solange Minderheiten dissentieren, können sie das Verfahren in Gang setzen, verlängern und stets neu einleiten. Während einer solchen Dauer bleibt das Problem unentschieden, die kollektive Willensbildung auf einen späteren Zeitpunkt vertagt. Inzwischen bleiben die nicht gelösten Probleme und ihre Lösungsmöglichkeiten jedoch keineswegs statisch. Wo der Staat nicht zugreift, entstehen deshalb noch keine herrschaftsfreien Räume; viel weniger ist die dort ausgeübte Herrschaft demokratisch. Vielmehr versuchen Macht- und Interessengruppen, durch Fakten Verhältnisse zu schaffen, welche möglichst irreversibel bleiben. Im Moment der Einigung aller stellt sich dann der Inhalt des Konsens vielfach als nicht mehr realisierbar dar, bisweilen wird sogar die Möglichkeit einer adäquaten Problemlösung völlig vertan sein. Somit wäre zumindest zweifelhaft, ob das Streben nach umfassendem Konsens tatsächlich ein höheres Maß an demokratischer Legitimation der Herrschaft herbeiführen könnte. Tatsächlich würde sich die Übereinstimmung häufig insbesondere auf die vorgefundene Sachzwänge beschränken müssen; tatsächlich herrscht dann, wer diese Zwänge setzt.

Zudem vermag auch die umfassendste Erörterung eines Problems keineswegs zu garantieren, daß am Ende der Diskussion tatsächlich eine Einigung aller steht. Wer nicht bereit ist, seine abweichenden Belange hinter die Argumente anderer zurückzustellen, kann demnach das Verfahren der Entscheidungsfindung unendlich verlängern. Seine reale Zustimmung zu einem Lösungsvorschlag wird ausschließlich davon abhängen, inwieweit dieser seinen Interessen zugute kommt. Wegen der pluralen Interessenstruktur ist ein realer Konsens zumindest in wesentlichen Fragen kaum vorstellbar. Dies gilt um so mehr, als oft die »besseren« Argumente von den »schlechteren« kaum eindeutig zu unterscheiden sind.

Das Einigungsverfahren ist demnach kaum in der Lage, einen realen Konsens herbeizuführen; sollte dieses gelingen, so haben sich wegen der langen Verfahrensdauer derart zahlreiche Sachzwänge eingestellt, daß eine konsensfähige Problemlösung tatsächlich kaum mehr möglich wäre. Entweder läßt das Erfordernis realer Übereinstimmung überhaupt keine Entscheidung zu, oder aber die Entscheidung kommt zu spät, um noch effektiv durchgesetzt werden zu können.

Der Grund dieses Dilemmas liegt überwiegend darin, daß auch kleine dissentierende Minderheiten die umfassende Einigung verhindern können. Das gilt selbst dann, wenn ihre Belange völlig partikulär und ihre Argumente kaum vertretbar erscheinen. Um überhaupt einen Ausgleich zwischen dem faktischen Entscheidungsdruck und der potentiellen Unendlichkeit des Einigungsverfahrens zu erzielen, wird das Konsenserfordernis regelmäßig inhaltlich modifiziert. Maßgebliches Kriterium ist nicht der reale, sondern der »vernünftige« Konsens. Dieses Konzept basiert auf der Voraussetzung, daß die einzelnen Meinungen und Anschauungen auf ihre immanente Vernunft befragt werden. Nur was als vertretbar erscheint, kann in den Prozeß der Einigung eingehen. Unvernünftige Anschauungen bleiben demgegenüber ausgeschlossen. Diese Limitierung ermöglicht, Außenseiter und Uneinsichtige aus dem Spektrum der Einigungsbemühungen auszuschließen; ihre Argumente brauchen im Verfahren nicht gehört zu werden. Als problematisch erweist sich dabei regelmäßig das Kriterium, aufgrund dessen die Vernunft von Aussagen und Argumenten bewertet werden kann. Diese werden unterschiedlich umschrieben. Welche Argumente und Lösungsalternativen diese Kriterien jedoch erfüllen, bleibt abstrakt ungeklärt.

Dieses Konzept vom vernünftigen Konsens liegt allen bislang vertretenen Konsens-theorien zugrunde. Rousseau stellte auf den Allgemeinwillen (*volonté générale*) ab, der das Gemeinsame aller verschiedenen Interessen der Bürger bildet<sup>12</sup>. Dieser Gemeinwille zielt immer auf das allgemeine Beste ab. Als solcher ist er verschieden von dem Willen aller, also der Summe der Einzelinteressen und Willensmeinungen. »Zieht man nun von diesen Willensmeinungen das Mehr und Minder, das sich gegenseitig aufhebt, ab, so bleibt als Differenzsumme der Allgemeinwille übrig.« Der Gemeinwille ist somit überhaupt kein realer Wille, sondern fällt mit dem öffentlichen Interesse zusammen; er besteht objektiv auch, wenn kein einziges Mitglied des Gemeinwesens ihn real will, da ihn das Gemeinwesen als solchen wollen soll. Ähnlich argumentiert gegenwärtig die praktische Philosophie, wenn sie auf die Vernunft als Legitimitätsquelle und verbindliche Bewertungsinstanz staatlicher Willensbildung abstellt<sup>13</sup>. Deutlich zeigen diese Konzepte, daß der vernünftige Inhalt des vernünftigen Willens letztlich wissenschaftlich definiert wird. Weder bei Rousseau noch in der praktischen Philosophie ist entscheidend, was die Menschen real wollen; vielmehr wird darauf abgestellt, was sie wollen sollten, wenn ihr Wille ein vernünftiger wäre. Ist der vernünftige Wille demnach kein realer, sondern ein gesollter, so kann auch der vernünftige Konsens, der aus vernünftigen Willensentscheidungen gebildet wird, kein wirklicher, sondern lediglich ein gesollter sein. In diesem Punkt liegt das Gemeinsame aller historischen und gegenwärtigen Konsens-theorien: nicht der wirkliche, sondern der gesollte Konsens ist maßgeblich; dieser wird nicht durch den realen, sondern durch den gesollten Willen der Bürger gebildet werden<sup>14</sup>.

12 J. J. Rousseau, *Der Gesellschaftsvertrag*, II 1; zum folgenden ebd., II 3.

13 Etwa M. Kriele, *Recht und praktische Vernunft*, 1979.

14 So jüngst zusammenfassend H. Kliemt, *Zustimmungstheorien der Staatsrechtfertigung*, 1980, S. 9 u. pass.: »Fingierte Willensakte, die man häufig fiktiven Individuen zuschreibt«.

Ein praktisches Konsensmodell kann demnach niemals auf die wirkliche, sondern nur auf die gesollte Willensübereinstimmung abstellen. In diese gehen nur die gesollten Einzelwillen ein.

Gesollt ist der vernünftige Wille. Was vernünftig ist, ist aus erkenntnismäßig zu bestimmenden Kriterien zu ermitteln.

### *Konsensprinzip und Demokratie*

Der gesollte Konsens basiert so auf wissenschaftlich herleitbaren Grundlagen eines einheitlichen Systems der Interessenbewertung und -vermittlung. Er ist die objektive Sollensordnung des Individual- und Kollektivwillens. Das so vorausgesetzte monistische Wertesystem steht dem geistigen Relativismus, welcher die ideelle Grundlage der Demokratie darstellt, diametral entgegen. Die Zuordnung dieses Konzepts zu den Grundgedanken der Demokratie ist demnach untrennbar verknüpft mit dem Relativismusstreit.

Demokratie ist im Staat tatsächlich niemals die Identität von Regierenden und Regierten. Vielmehr zeichnet sie sich durch eine verfahrensmäßige Rückführbarkeit der Herrschaft auf das Volk aus. Eine solche Rückführung kann nur unter der Voraussetzung gelingen, daß der tatsächliche, plurale Volkswille dem Staatswillen vorgeordnet ist. Diese Vorordnung ist der sachliche Gehalt des Satzes: alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Letzte Instanz zur Hervorbringung der Legitimation des Staatswillens ist der Wille des Volkes, wie er sich real gebildet hat. Der Prozeß des Ideen- und Willenstransfers ist somit ein einheitlicher; er verläuft ausschließlich vom Volk zu den Staatsorganen, nicht hingegen umgekehrt. Der Volkswille ist dabei das plurale Konglomerat von Interessen und Anschauungen, wie es sich im Gemeinwesen bei Bürgern und Organisationen gebildet hat. Dieses Spektrum und nicht ein daraus destillierter einheitlicher Gesamtwillen ist der Staatswillensbildung zugrunde zu legen. Dieser Volkswille als Ganzes ist niemals mehr als die Summe seiner Teile.

Die Forderung nach einem vernünftigen Konsens weicht von diesen Grundlagen ab. Maßgeblich für die Bildung und Ermittlung des Volkswillens ist danach nicht die Summe der tatsächlichen Interessen und Ziele der Bürger, sondern vielmehr diejenigen Kriterien, welche die Vernünftigkeit aller Willensbetätigung konkretisieren. Die Definitionsherrschaft kommt somit nicht mehr der Gesamtheit der einzelnen, sondern vielmehr der wissenschaftlichen Erkenntnis zu. Damit ist die Vorordnung des tatsächlichen Volkswillens vor dem Staatswillen aufgehoben. Über Vernunft und Unvernunft, Relevanz und Irrelevanz bestimmen die nachgeordneten Staatsorgane selbst; was als unvernünftig qualifiziert ist, hat weder gegenwärtig noch in der Zukunft eine Chance auf Gehör. Wer die Kriterien von Vernunft und Unvernunft bestimmt, bestimmt den Staatswillen.

Vernunftkenntnis ist kein Willens- oder Gestaltungsakt, sondern ein Erkenntnisproblem. Eine spezifisch demokratische Variante der Vernunftkenntnis existiert nicht. Vernunft kann auch verwirklicht werden ohne eine demokratische Staatsform, ohne Abstimmung und ohne Parlament. Ist in letzter Konsequenz der Gemeinwille durch Erkenntnis des objektiv Gewollten bereits vorentschieden, so braucht diese Erkenntnis auf den Einzelfall nur noch angewandt zu werden. Erkenntnis und Entscheidung fallen so tendenziell zusammen. Je mehr ein Verfahren als Erkenntnisverfahren ausgestaltet ist, desto höhere Gewähr bietet es für die Verwirklichung objektiver Vernunft. So wäre der politische Prozeß in bezug auf die Verwirklichung des Vernünftigen weitgehend unabhängig von Wahlen und Abstimmungen bzw. ihrem

politischen Ausgang. Letztlich würde, wenn nur noch erkannt und nicht mehr entschieden zu werden braucht, die Herleitung verbindlicher Entscheidungen im Gemeinwesen aus der Vernunft alle Wahlen, Abstimmungen und Konsensfindung als Entscheidungsverfahren überflüssig machen. Diese Konsequenz ergibt sich unzweifelhaft aus dem Vernunftserfordernis jedes Konsenses. Nur die vernünftige Übereinstimmung ist relevant; fehlt eine Einigung, so setzt sich das Vernünftige auch ohne Konsens durch. Der so begründete Vorrang der Vernunft vor dem Individual- und Gesamtwillen begründet die Verzichtbarkeit von Konsens, Einigungsverfahren und Willensbetätigung überhaupt. Gesollter Konsens als Herrschaft besserer Einsicht ist auf die Zustimmung aller nicht angewiesen; er kann fingiert und durch Erkenntnis ersetzt werden.

Damit ist die Problematik der Stellung solcher Bürger, welche sich der gesollten Überzeugung verschließen, thematisiert<sup>15</sup>. Auch hier stellt sich für die Konsenstheorien stets die Frage nach der Vernunft politischen Handels. Was vernünftig ist, ist richtig; was unvernünftig ist, ist falsch. Damit wird eine fatale Konsequenz eröffnet. Politisches Handeln des Staates ist stets auf verbindliche Entscheidungen zur Gestaltung des Gemeinwesens ausgerichtet; staatlicher Herrschaft kommt so Verbindlichkeit gegenüber jedermann zu. Das gilt unabhängig davon, ob er einer Maßnahme zugestimmt hat oder nicht. Ergehen staatliche Maßnahmen im Interesse und in Übereinstimmung mit der Vernunft, so erscheint ihre Ablehnung als Angriff auf das Vernünftige. Opponierende oder dissentierende Minderheiten sind der Vermutung nach tendenziell unvernünftig. Sie erscheinen als Hindernis auf dem richtigen Wege und potentiell als Rückschritt hinter das bereits Erreichte. Damit stellen sich Minderheiten nicht nur als Dissentierende, als Opposition, sondern als unvernünftig, gefährlich oder gar wahnsinnig dar. Dies kann letztlich ihre Ausschaltung aus dem politischen Prozeß, gar ihre physische Eliminierung, rechtfertigen. Vernunft als erkenntnisorientierte Grundlage von Herrschaft schließt den Schutz der Dissentierenden ebenso aus wie etwa ihr Recht, eine legale Opposition zu bilden.

Ein solches Konzept steht zu den Grundsätzen der demokratischen Staatsform schlechthin in Widerspruch. Sind Minderheitsrechte und Opposition konstituierende Elemente dieses Systems, so werden sie durch die Konsens Theorie notwendig aufgehoben. Im Ergebnis ist somit festzuhalten: das Konsensprinzip ist demokratiefeindlich.

### *Konsensprinzip und Freiheit*

Freiheit ist Abwesenheit von Fremdbestimmung. Im Gemeinwesen kann sie lediglich als personale, trägerbezogene, wirksam werden; im demokratischen Staat ist sie nicht Freiheit des gesamten Volkes, sie fällt auch nicht mit der Volkssouveränität zusammen. Vielmehr ist sie lediglich insoweit real, wie sie den einzelnen Menschen zugute kommt. Ein Gemeinwesen ist stets so frei wie die Menschen, welche in ihm leben. Der Schutz der so verstandenen Freiheit erfolgt primär im Interesse derjenigen, welche nicht herrschen. Wer ohnehin über hinreichende Macht verfügt, seine eigenen Sinnentwürfe zu definieren und durchzusetzen, bedarf eines rechtlichen Freiheitsschutzes nicht. Dieser ist vielmehr im Interesse derjenigen, welche über weniger Macht verfü-

15 Zum Problem dissentierender Minderheiten im demokratischen Staat s. Dreier, *GS F. Klein*, 1977, S. 101 ff.; Eckertz, *DSt* 1978, 200 ff.

gen. Freiheitsschutz ist Schutz der Minderheiten, der Schwachen, der Dissentierenden und Opponierenden.

Dieser Schutz wird durch das Konsensprinzip, welches auf den »vernünftigen Konsens« abstellt, in mehrfacher Hinsicht ausgehöhlt. Der Grund hierfür liegt letztlich darin, daß die Eigenschaft der Vernunft eine gesollte ist, welche gegenüber der kollektiven und individuellen Entscheidungsbildung mit normativem Anspruch auftritt.

Eine Entscheidung ist lediglich unter der Voraussetzung vernünftig, daß sie bestimmten inhaltlichen Anforderungen genügt. Das Konsensprinzip ist darauf angewiesen, jede Willensbildung inhaltlich zu bewerten. Nur solche Ansichten, welche derartigen Maßstäben genügen, können in den Prozeß der kollektiven Willensbildung eingehen. Solche Personen, die abweichende Anschauungen vertreten, bleiben demgegenüber unberücksichtigt. Aus der inhaltlichen Bewertung von Anschauungen folgen so rechtliche Differenzierungen, Bevorzugungen oder Benachteiligungen bei der Mitwirkung an der Gestaltung des Gemeinwesens. In einem solchen Falle ist die individuelle Willensbildung rechtlich nicht mehr frei. Der Grund für diesen freiheitsfeindlichen Charakter des Konsensprinzips ist letztlich derselbe wie für seine Demokratiefeindlichkeit: richtet sich der gesollte Konsens notwendig gegen Minderheiten, so benachteiligt er nicht nur die Demokratie, welche aus der Anerkennung und Gleichberechtigung der Minderheit existiert, sondern zugleich die Freiheit, welche primär die Freiheit der Minderheiten ist. Wer konform geht, der Macht zustimmt oder sich als Parteigänger der Herrschaftsausübung fühlt, braucht gegen die Folgen seiner Anschauung nicht geschützt zu werden. Eines solchen Schutzes bedürfen um so mehr die Andersdenkenden.

Grundlage dieses Gegensatzes zwischen Konsensprinzip und Freiheit ist die Tatsache, daß der vernünftige Konsens die individuelle und kollektive Willensbildung inhaltlich determiniert. Er beschreibt nicht, wie die Menschen tatsächlich denken, sondern schreibt vor, wie sie denken sollen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß nicht ausschließlich auf die Vernunft, sondern die Vernunft eines Konsenses abgestellt wird. Eben dieser Konsens ist jedoch kein realer, sondern ein gesollter. Die Konsenstheorie fragt nicht danach, ob und wann die Menschen tatsächlich und frei zustimmen. Vielmehr formuliert sie Bedingungen, unter welchen der einzelne zustimmen soll. Bleibt seine tatsächliche Übereinstimmung aus, so ist dieses Verhalten irrelevant: da er der Vernunft zustimmen muß, ist eine abweichende Anschauung irrelevant. Dieser Vorrang der Vernunft vor dem Konsens begründet das Ergebnis: Konsensprinzip ist freiheitsfeindlich.

### *Konsensprinzip und Fortschritt*

Gesellschaftlicher Fortschritt ist positiv bewerteter sozialer Wandel. Ein Wandel ist demnach nicht bereits aufgrund seines bloßen Eintritts als fortschrittlich anzusehen. Vielmehr wird diese Eigenschaft erst durch äußere Bewertung an ihn herangetragen. Dabei kann die Einschätzung eines Phänomens sich im Laufe der Zeit durchaus wandeln: was früher als Fortschritt galt, kann gegenwärtig einen Rückschritt darstellen: ebenso können Rückschritte von gestern die Fortschritte von morgen sein.

Sozialer Wandel entsteht jedoch nur in den seltensten Fällen absichtslos oder gar zufällig aus sich heraus. Er resultiert vielmehr aus der Tatsache, daß einzelne oder Minderheiten abweichende Anschauungen oder Verhaltensweisen zeigen, die von der übrigen Bevölkerung wahrgenommen und bewertet werden. Eine positive Bewertung führt vielfach zur Übernahme der neuen Normen und damit zu einem sozialen Wan-

del. Je offener ein Gemeinwesen für Minderheiten, Alternativen und Innovationen ist, desto höher sind die Chancen für Wandel und Fortschritt.

Das Konsensprinzip ist seinem Anspruch nach darauf verwiesen, die Übereinstimmung aller Mitglieder des Gemeinwesens anzustreben. Die Funktionsfähigkeit kollektiver Willensbildung wird am besten dadurch gesichert, daß jedermann der vernünftigen Entscheidung zustimmt. Je breiter die Akzeptanz, desto funktionsfähiger ist das Gemeinwesen. Aus dieser Konsensforderung resultiert umgekehrt eine latent negative Bewertung der Abweichung, des Dissenses und der Alternative. Wer anders denkt oder handelt, entzieht sich der gesollten Übereinstimmung und steht damit der kollektiven Willensbildung im Wege. Was sich nicht durchsetzt, erscheint latent als unvernünftig und damit vernachlässigenswert. Alternative Anschauungen und Handlungen stehen dem Konsenspostulat diametral entgegen; sie werden primär negativ bewertet und haben dadurch kaum Durchsetzungschancen. Nicht Offenheit und Transparenz, sondern vielmehr Geschlossenheit und Harmoniebedürfnis prägen das Konsensmodell. Damit werden die Innovationschancen im Gemeinwesen nicht erhöht, sondern herabgesetzt. Das Konsensprinzip ist demnach fortschrittsfeindlich.

Die latent negative Bewertung des Denkens und Handelns von Minderheiten durch das Konsensprinzip ist Ursache der Resultate:

- (1) Das Konsensprinzip ist demokratiefeindlich;
- (2) das Konsensprinzip ist freiheitsfeindlich;
- (3) das Konsensprinzip ist fortschrittsfeindlich.

#### *Defizite des demokratischen Mehrheitsprinzips*

Mehrheitsprinzip und Demokratie hängen demnach unmittelbar zusammen: demokratische Entscheidung ist nicht anders als durch Mehrheitsentscheidung denkbar. Insbesondere kann dieses Prinzip nicht durch das Konsenspostulat ersetzt werden.

Dabei war jedoch das Mehrheitsprinzip niemals unbestritten. Die Befürchtungen der einen Seite drückte prägnant Tocqueville aus: »Es gehört zum Wesen der demokratischen Regierung selbst, daß die Herrschaft der Mehrheit dort absolut ist; denn in der Demokratie gibt es außerhalb der Mehrheit nichts, was widersteht«<sup>16</sup>. Die vermeintliche Schrankenlosigkeit begründet stets neue Kritik an einem mutmaßlichen Vorrang der Quantität vor der Qualität. Umgekehrt wird von der jüngeren kritischen Demokratietheorie die Auffassung begründet, das Mehrheitsprinzip sei nichts anderes als eine Verschleierung der wahren Machtverhältnisse. Angesichts der tatsächlich vorgefundenen Einfluß- und Manipulationskapazitäten stellt sich danach die Frage, ob es in der Demokratie wirklich die Mehrheit ist, die tatsächlich herrscht<sup>17</sup>. Sachlich lassen die Diagnosen der Kritik tatsächlich einige praktische Defizite des demokratischen Mehrheitsprinzips deutlich hervortreten.

#### *Limitierter Zugang zur Entscheidung*

Dazu zählt in der repräsentativen Demokratie zunächst der limitierte Zugang zu der Mitwirkung an der Sachentscheidung<sup>18</sup>. Herrschaft wird nach dieser Staatsform nicht

16 A. de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, 12. A., 1848, I 7.

17 Zusammenfassend etwa Agnoli in U. Matz, *Grundprobleme der Demokratie*, 1973, S. 463 ff.

18 Klassisch dargestellt bei J. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 5. Aufl., 1980, S. 427 ff.

direkt vom Volk, sondern »durch besondere Organe« in Form von Gesetzen, Satzungen und sonstigen Maßnahmen ausgeübt und durch das Volk lediglich legitimiert. Damit sind die effektiven Einzugsmöglichkeiten des Bürgers auf die Gestaltung des Gemeinwesens sehr beschränkt. Er ist selbst lediglich bei der Auswahl des Herrschaftspersonals und der außerparlamentarischen Meinungsbildung beteiligt und vermag dabei seine individuelle Ansicht zur Geltung zu bringen. Dabei kann die Vertretungskörperschaft – schon infolge ihrer limitierten Personenzahl – nicht die gesamte Vielzahl der Ansichten und Meinungen in der Bevölkerung widerspiegeln; vielmehr reduziert sich in ihr das Spektrum der Standpunkte und Ziele weitgehend auf die Perspektiven der dort vertretenen Parteien. Alternative und Außenseiterstandpunkte finden dabei kaum Resonanz. Sie sind vielmehr darauf angewiesen, selbst Parteien oder Wählerinitiativen zu gründen, um bei der nächsten Wahl Vertreter ihrer eigenen Auffassungen in die jeweilige Körperschaft entsenden zu können. Dieses Ziel ist jedoch in Anbetracht des durch die 5 %-Klausel vorgeschriebenen Mindestquorums an Stimmen nur schwer zu erreichen. Es setzt eine Vielzahl von Interessenbündelungen und Kompromissen voraus, um eine Gruppierung erst für ausreichende Schichten attraktiv erscheinen zu lassen. Gelingt dieses den Parteien infolge ihrer vielfältigen Interessen und Zielrichtungen, so vermögen oppositionelle Ein-Punkt-Bewegungen kaum hinreichende Anziehungskräfte auszuüben. Der Verweis auf den Wahlvorgang wird so insbesondere für opponierende Gruppen zu einem enttäuschungsreichen Unterfangen, das Unzufriedenheit über die Auswirkungen des Mehrheitsprinzips schnell in Unzufriedenheit über demokratische Staatsform umschlagen läßt.

Selbst wenn es solchen Gruppen jedoch gelingen sollte, Vertreter ihrer Ansicht in die Parlamente zu entsenden, so stellen sie dort gegenüber den überkommenen Parteien zumeist nur eine verschwindende Minderheit, die als prinzipielle Opposition von effektiven Arbeitsmöglichkeiten in den Ausschüssen, dem Rederecht oder gar praktischer Einflußnahme auf die Entscheidungsbildung bis zum zulässigen Minimum ausgeschlossen ist. Auch der vermeintliche Erfolg bei der Wahl demonstriert so nachträglich zumeist nicht mehr als die relative Einflußlosigkeit solcher alternativer Gruppierungen. Erst in dem Moment, indem sie eine ausschlaggebende Bedeutung für die Mehrheitsbildung erlangen oder eine Protestbewegung bereits weite Kreise der Bevölkerung erfaßt hat, kann ihren Ansichten tatsächlich Durchsetzungskraft im politischen Prozeß zukommen. Das ist jedoch äußerst selten praktisch der Fall. Der limitierte Zugang zur Herrschaft führt so zu einem enttäuschungsreichen Weg alternativer Minderheiten, der in einem Fundamentalprotest gegen die Demokratie überhaupt schlagen kann, wenn es dem parlamentarischen System an Integrations- und Überzeugungskraft fehlt.

### *Faktische Alternativenreduktion*

Ein weiteres praktisches Problem des Mehrheitsprinzips resultiert aus der tatsächlichen Umwelt staatlicher Sozialgestaltung. Diese setzt niemals am Null-Punkt des sozialen Lebens ein, sondern stößt auf bereits gestaltete Verhältnisse, aus denen jeder Politik tatsächliche und rechtliche Vorgaben erwachsen. Sie resultieren zumeist aus den vorhandenen Gesetzen und Institutionen, die soziale Sachverhalte in hohem Maße vorgeprägt haben, indem sie Tatsachen schaffen, an denen spätere Gestaltungsbemühungen nicht vorübergehen können. Solche Prägungen können rechtlicher Art sein, wenn etwa Beamten- oder Sozialgesetze »faktisch unauflösbar« werden; sie können tatsächlicher Art sein, indem Verhältnisse geschaffen werden, die nur unter

erheblichem Aufwand rückgängig zu machen sind, etwa der faktische Vorrang des Individualverkehrs gegenüber Massenverkehrsmitteln. Staatliche Sozialgestaltung kann diese Phänomene nicht einfach übergehen, wenn ihr in der Realität Wirksamkeit zukommen soll<sup>19</sup>.

Dadurch entsteht eine erhebliche faktische Bindung aller Staatsorgane. Sie wird geprägt durch faktische Alternativenreduktion und »Sachzwänge«, welche sich verstärken, je professioneller und spezialisierter Politik nicht nur in der Exekutive, sondern auch im Parlament betrieben wird. Dieses gerade bei politischen Funktionären vielfach anzutreffende Denken<sup>20</sup> resultiert aus einer wechselseitigen Identifikation der eigenen Ziele mit den Eigenarten des jeweiligen Sachbereichs und umgekehrt der Übernahme der Verantwortung für diese Eigenheiten. So wird die tatsächliche Alternativenreduktion durch das Denken in Sachzwängen unter weitgehender Aussparung möglicher politischer Alternativen zu einem zusätzlichen hemmenden Faktor des Mehrheitsprinzips, da technische oder soziale »Notwendigkeiten« auch dem Zugriff einer Mehrheit entzogen erscheinen. Ist so eine Änderung häufig ausgeschlossen, so werden immer mehr Sachbereiche mangels spezialisierten Sachverstands in den gewählten Gremien unkontrollierbar und dadurch dem Einfluß von Außenseitern entzogen. In solchen Bereichen erscheint dann Politik als Administration von Sachzwängen, die faktisch unaufhebbare Vorteile und Besitzstände begründen. Dadurch sinkt das Innovationspotential auch der Mehrheit in der Demokratie erheblich. In der Folge erhöht sich das Enttäuschungspotential in der politisch aktiven Bevölkerung. Ist es wegen des limitierten Zugangs für Außenseiter bereits fast unmöglich, auf die Willensbildung der Mehrheit Einfluß zu gewinnen, so erscheint durch Alternativenreduktion und »Sachzwänge« selbst der Handlungsspielraum der Mehrheit immer begrenzter. Dadurch begründete Enttäuschungen können in Staats-Verdrossenheit umschlagen.

#### *Mehrheitsprinzip und Zeit*

Eng damit verknüpft ist das prekäre Verhältnis zwischen Mehrheitsbildung und Zeit. Ist der Weg zu einer Änderung der Mehrheitsverhältnisse ein langwieriges Unterfangen, so bleibt die Revisibilität der zuvor gefällten Entscheidungen vielfach nur theoretisch und unter außergewöhnlichen Kosten gewährleistet. Auch durch die Aufhebung eines Gesetzes und die Beendigung seines Vollzuges treten die bislang getroffenen Maßnahmen nicht in das Stadium des Nie-Dagewesenen ein, sondern prägen nicht nur die Vergangenheit, sondern auch die Gegenwart bis zu ihrer Aufhebung fort. Soweit sie lang- oder mittelfristige Entwicklung begründet, gefördert oder beeinflußt haben, können diese nicht kurzfristig in andere Richtungen gelenkt werden. Vielmehr wirken die Folgen früherer Entscheidungen in vielfältigen Beziehungen nach. Deutlich wird dies am Beispiel der gegenwärtigen Energiepolitik. Infolge der langfristigen, einseitigen Förderung der Kernenergie durch den Staat ist es faktisch fast unmöglich geworden, sie gegenwärtig nicht zu nutzen. Fehlende Ersatzmöglichkeiten und hohe Kosten lassen ein Umdenken jedenfalls als risikoreich erscheinen. So prägen Entscheidungen früherer Mehrheiten auch die Möglichkeiten späterer anderer Mehrheitsbildungen vielfach vor. Die Chance des demokratischen Wechsels wird dadurch in hohem Maße nurmehr eine Personalalternative, als Sachalternative ist sie hingegen

19 Hierzu Ch. Degenhardt, *AöR* 1978, 167 ff.

20 Vgl. H. H. v. Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, 1977, S. 162 ff.

vielfach nur noch unter Schwierigkeiten realistisch. Damit gerät jedoch die Grundlage des Mehrheitsprinzips, die Möglichkeit des demokratischen Wechsels, in Gefahr. Je langfristiger die Politik ist, desto spürbarer wird die »Herrschaft der Vergangenheit über die Gegenwart«. Hier liegt ein unübersehbares Legitimationsdefizit langfristiger Planung im demokratischen Staat<sup>21</sup>.

### *Mehrheitsprinzip und Widerstandsrecht*

Zur Abwendung der Mängel des Mehrheitsprinzips wird in jüngerer Zeit nicht nur an den Rändern des politischen Spektrums die Frage nach einem Widerstandsrecht gegen Mehrheitsentscheidungen diskutiert. Dessen Legitimität soll sich auf den Satz stützen: Wo Mehrheitsherrschaft Unrecht wird, wird Widerstand zur Pflicht.

#### *Zur Begründung des Widerstandsrechts*

Ausgangspunkt der Diskussion ist der Minderheitenschutz im demokratischen Staat. Die Ausübung der Staatsgewalt wird durch das gesamte Volk gerechtfertigt; jeder Mann – und nicht nur die Mehrheit – ist Subjekt und nicht bloßes Objekt der Herrschaft. Demnach ist die Ausübung der Staatsgewalt lediglich dann gerechtfertigt, wenn nicht einseitig die Belange der Mehrheit verwirklicht werden, sondern auch diejenigen der Minderheit berücksichtigt werden. Geschieht dies hingegen nicht, wird demokratische Herrschaft für die Minderheit zur Fremdherrschaft. Sie erscheint als »Tyrannei der Mehrheit«, der man sich nicht zu beugen braucht. Tyrannische Herrschaft ist nicht rechtmäßige, ist illegale Gewalt. Daraus entsteht das Widerstandsrecht der Minderheit<sup>22</sup>.

Mittel des Widerstandes ist danach die Verweigerung gegenüber der Mehrheitsentscheidung. Elementarste Form ist die Verweigerung der Befolgung von Mehrheitsbeschlüssen, indem sich die Minderheit nicht an die beschlossenen Rechtsregeln hält. Fühlt sie sich durch solche Beschlüsse nicht verpflichtet, so kann darin aus ihrer Perspektive kein Rechtsbruch liegen. Dieser passive Widerstand ist allerdings lediglich gegenüber solchen Mehrheitsbeschlüssen möglich, welche darauf gerichtet sind, von der Bevölkerung befolgt oder verwirklicht zu werden. Andere Mehrheitsbeschlüsse können hingegen nicht lediglich durch passiven Widerstand bekämpft werden. Hierzu zählt etwa die Absicht, ein Atomkraftwerk oder einen Flughafen zu bauen. Bloßes Nichtbefolgen ist hier unmöglich, weil die Minderheit in keiner Weise zur Befolgung solcher Beschlüsse verpflichtet ist. Die Errichtung solcher Anlagen erfolgt regelmäßig ohne ihre Mitwirkung. In einem solchen Fall werden mehr oder weniger gewaltsame Aktionen durchgeführt. Diese richten sich zumeist primär gegen Sachen; werden solche Sachen durch die Polizei geschützt, schlägt sie notwendig zugleich in Gewalt gegen Personen um.

Voraussetzung des Widerstandes ist somit, daß sich die Minderheit in einer ihr elementar erscheinenden Rechtsposition betroffen fühlt. Das ist insbesondere der Fall, wenn in wesentlichen Fragen ihre abweichende Anschauung bei der kollektiven Entscheidungsfindung unberücksichtigt bleibt. Erscheint hier Mehrheitsherrschaft als tyrannische Fremdherrschaft, so legitimiert sich daraus das Widerstandsrecht. Dessen

<sup>21</sup> Dazu jetzt Henseler, *AöR* 83, 469 ff.

<sup>22</sup> Zum Widerstandsrecht Dreier, *FS Scupin*, 1983, S. 573 ff.; Karpen, *JZ* 1984, 249 ff.; Wassermann, *JZ* 1984, 263 ff.; Frankenberg, *JZ* 1984, 266 ff.

Mittel sind passive Gehorsamsverweigerung, Gewalt gegen Sachen und gegen Personen.

### *Widerstandsrecht und Demokratie*

Die Problematik dieses Widerstandsrechts liegt darin, daß es seine Legitimation aus einem in jedem Gemeinwesen unvermeidlichen Zustand bezieht: nicht jede Minderheit kann sich im Prozeß kollektiver Entscheidung zugleich durchsetzen.

Der demokratische Staat geht von der Gleichheit seiner Bürger aus. Mehrheit und Minderheit werden nicht qualitativ, sondern ausschließlich quantitativ bestimmt. Mangels allgemeinverbindlicher Kriterien kann nicht auf die objektive Richtigkeit der Herrschaft abgestellt werden. Die Gleichheit der Bürger konkretisiert sich im Prozeß der kollektiven Willensbildung zu einem gleichen Mitwirkungsrecht. Jede Minderheit ist berechtigt, ihre Anschauungen aktiv zu vertreten, in den Prozeß kollektiver Willensbildung einzubringen und zu versuchen, ihre Ansicht dadurch durchzusetzen, indem sie sie zur Mehrheitsauffassung macht. Die Mehrheit rekrutiert sich unter dieser Voraussetzung aus unterschiedlichen Minderheiten, welche aus den verschiedensten Gründen in Einzelfragen übereinstimmen. Diese Gleichheit der Bürger und Minderheiten ist im Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung die Grundlage der Demokratie. Sie ist diejenige Staatsform, welche jeder vorhandenen Minderheit die größtmögliche Chance einräumt, ihre Auffassungen im Gemeinwesen durchzusetzen. Diese Anschauung verkennt nicht die faktischen Unterschiede bei der Durchsetzung von Anschauungen und Interessen, welche aus der verschiedenen Mobilisierungs- und Manipulationskapazität der Bürger und Organisationen folgt. Wer die Presse beherrscht oder eine homogene, durchsetzungs- und finanzkräftige Organisation hinter sich weiß, hat einen unschätzbaren Vorteil<sup>23</sup>. Derartige Ungleichheiten verschließen jedoch die Chancen alternativer Mehrheitsbildungen keineswegs endgültig. Mehrheitsherrschaft ist notwendig begrenzt; Existenz- und Betätigungsrecht der Minderheit zählen zu ihren Legitimationsgrundlagen und liegen ihr notwendig voraus. Dieser Mechanismus des gleichberechtigten, wenn auch tatsächlich nicht unverzerrten Zuganges zur öffentlichen Meinungsbildung wird durch gewaltsame Mittel unmöglich gemacht. Wer Gewalt anwendet, nimmt für sich eine privilegierte Position in Anspruch: er selbst darf, was andere nach seiner Anschauung nicht dürfen. Nur er darf zu den Waffen greifen, um das Richtige zu verwirklichen; anderen ist dieses verwehrt. Versuchen diese die Durchsetzung ihrer Positionen gleichsam auf gewaltsame Weise, ist der Bürgerkrieg unausweichlich. So begründet Widerstand die Alternative: privilegierter Machtzugang für die Gewaltanwendenden oder Bürgerkrieg.

Damit wird nicht nur das Mehrheitsprinzip, sondern die demokratische Staatsform überhaupt in Frage gestellt. Widerstandsrecht setzt die Frage nach der Richtigkeit der Herrschaft voraus. Umgekehrt basiert die Demokratie gerade auf der Erkenntnis, daß dieses Problem mit dem Anspruch auf Allgemeinverbindlichkeit nicht beantwortet werden kann. Insoweit stehen die geistigen Grundlagen beider Positionen einander unverbunden gegenüber.

Zudem wird der Mechanismus alternativer Mehrheits- und Minderheitsbildung beeinträchtigt, indem einzelne Gewalt beanspruchen, ohne diese anderen zugestehen

23 Hierzu jüngst Gusy, *Vom Verbändestaat zum Neokorporatismus?*, 1981, m. w. N.

zu wollen. Demokratische Gleichberechtigung und gleicher Zugang zur kollektiven Entscheidungsbildung sind so aufgehoben.

Damit ist allerdings die Minderheit nicht in die Aussichtslosigkeit einer bloßen Unterworfenheit unter Fremdherrschaft verwiesen. Der demokratische Staat verlangt von niemandem, daß er Entscheidungen des Gemeinwesens zustimmt. Vielmehr ist jedermann berechtigt, abweichende Auffassungen zu bilden und durchzusetzen. Deren Bedeutung ist keineswegs auf die Sphäre sozialferner Privatheit reduziert. Vielmehr kann sie als Element des Volkswillens auf den Staatswillen unmittelbar Einfluß erlangen. Dies geschieht durch die demokratische Kontrolle und den Wahlakt. Damit ist die demokratische Staatsform die einzige, welche das Problem alternativer Herrschaft internalisiert und legalisiert hat: demokratischer Widerstand ist Oppositionsbildung; er betätigt sich durch die öffentliche Meinung und durch Wahlentscheidungen. Aus diesem Grunde sind Erfolge alternativer Listen und Bewegungen keineswegs als Schwäche, sondern vielmehr als Stärke des demokratischen Systems zu begreifen. Der Bürger hat die reale Möglichkeit, seine Unzufriedenheit mit Regierung, Mehrheits- und Minderheitsparteiensystemen immanent zur Geltung zu bringen. Minderheitsgruppierungen sind ebenso wie die Sorge der etablierten Parteien um ihre Mehrheit nicht demokratieabträglich, sondern normaler Ausdruck dieser Staatsform.

Nichtsdestoweniger ist die Diskussion über das Widerstandsrecht der Minderheit Ausdruck einer schweren Krise der parlamentarischen Demokratie. Ein Grund hierfür sind Akzeptanzdefizite gerade in Fragen, welche die Zukunft vieler Menschen prägen. Diese Krise ist auch Ausdruck des Verhaltens der Mehrheit, welche Majorität vielfach mit Richtigkeit verwechselt. Etablierte Parteien und Institutionen haben die Sensibilität für Probleme der Bürger oder einzelner Gruppen bisweilen verloren. Der Grund hierfür mag eine – bisweilen geradezu als naturgesetzlich angesehene – Oligopolisierung des Parteiensystems gewesen sein, welche die Stärke und Geschlossenheit der großen Volksparteien mit der Funktionsfähigkeit der Demokratie schlechthin gleichsetzte. Derartige Identifikationstendenzen führen zu weiteren Wahrnehmungsverlusten gegenüber den Interessen der Menschen, welche sich in abnehmender Diskussions- und Erklärungsbereitschaft äußert. Die Berufung auf frühere Wahlerfolge und die eigene, monopolähnliche Stellung ersetzt dann das Bemühen um Akzeptanz. Der Satz »Mehrheit ist Mehrheit« ist jedoch weder Begründung noch kann er allein Verständnis für getroffene Entscheidungen begründen. Hierin liegt eine wesentliche Aufgabe für Staatsorgane, Parteien und Verbände. Sie sind aufgefordert, demokratische Verfahren zu stärken und Anhörungs- und Mitwirkungsrecht der Betroffenen nicht als bloße Formalie abzutun. Zudem müssen die getroffenen Entscheidungen erklärt und begründet werden; Öffentlichkeitsarbeit unterscheidet sich qualitativ von Wahlwerbung. Politischer Erfolg von Parteien und Verbänden wird nicht zuletzt von derartigen Verbesserungen bestimmt werden. Insoweit stellt sich die Herausforderung durch alternative Minderheiten als demokratischer Selbstteilungs- und Stabilisierungsprozeß dar.

### *Zusammenfassung*

Demokratische Herrschaft ist Herrschaft der Mehrheit. Heute scheint diese Behauptung obsolet zu sein. Demokratie ist Sache des ganzen Volkes und nicht nur eines Teils desselben. Das Konsensprinzip erscheint so »demokratischer« als die Mehrheits-

regel. Da realer Konsens jedoch eine Illusion ist, fordert man vernünftigen Konsens. Dies freilich widerspricht Prinzipien der Demokratie. Wer die Maßstäbe des Vernünftigen definiert, kann auch den Konsens und den »vernünftigen Willen« des Volkes bestimmen. Aber Demokratie wird durch den wirklichen Willen des wirklichen Volkes legitimiert. Gegen diesen kann ein Widerstandsrecht nicht zugestanden werden.

#### *Summary*

Democratic government is the government of the majority. Today this thesis seems to be obsolete. Democracy is an affair of the whole people and not only of a part of it. So the principle of accord seems to be "more democratic" than the majority rule. As far as real accord seems to be an illusion, one demands the reasonable accord. This is not conform to democratic principles. Those who may define the standards of reason may also define the accord and as well the people's "reasonable mind". But democracy is legitimated by the real mind of the real people. Against this mind no right of resistance can be conceded.