

Christoph Gusy

Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat*

Demokratische Herrschaft ist Mehrheits Herrschaft. Sie trägt dadurch der Tatsache Rechnung, daß Einstimmigkeit im Gemeinwesen regelmäßig real nicht besteht oder doch nicht festgestellt werden kann. Daher soll der Wille der Mehrheit im demokratischen Staat bestimmen, ohne daß er aber deshalb mit dem Willen aller gleichgesetzt werden könnte¹. Vielmehr geht das Mehrheitsprinzip gerade von der Verschiedenheit der Anschauungen im Volke aus. Eine Mehrheit kann nur dort existieren, wo auch – zumindest – eine Minderheit vorhanden ist. In dieser Spannung zwischen Herrschaft der Mehrheit einerseits und Existenz und rechtlich gesicherter Betätigungsmöglichkeit der Minderheit andererseits gründen Herausforderung und Dilemma des Mehrheitsprinzips².

I. Das Mehrheitsprinzip als Entscheidungsprinzip

1. Demokratische Herrschaft und Mehrheitsprinzip

Die Anwendung der Regeln über Mehrheit und Minderheit ist nur sinnvoll, sofern eine Frage Angelegenheit einer Mehrzahl von Personen ist. Solange jedes Mitglied des Gemeinwesens ein Problem für sich allein in Angriff nehmen und autonom lösen kann, ist für solche Regeln kein Raum. Der Einzelne entscheidet selbst in relativer Autonomie nach den für ihn selbst bestehenden Präferenzregeln. Dieser Zustand kann sich erst in dem Moment ändern, in welchem bezüglich einer Angelegenheit im Gemeinwesen ein Koordinations- und Steuerungsbedarf entsteht, so daß die Interessen der einzelnen Mitglieder miteinander abgestimmt und so für alle verbindliche Präferenzregeln geschaffen werden müssen. Erst dann kann die Angelegenheit zum Anliegen einer mehr oder weniger großen Gemeinschaft, staatlicher oder sonstiger sozialer Gruppen, werden. Diese übernehmen dann die Aufgabe, jene allgemein geltenden Regeln herzustellen und – soweit notwendig – deren Einhaltung durch die Betroffenen zu überwachen. Die Präferenzbildung wird dadurch dem Einzelnen entzogen und auf die Allgemeinheit übertragen; statt autonomer Entscheidung hat er sich heteronomer Regulierung unterzuordnen. Zugleich stellen sich damit die Fragen nach der *Anwendbarkeit*, der *Legitimation* und der *Problematik des Mehrheitsprinzips* im demokratischen Staat.

Die Setzung verbindlicher Regeln für Dritte ist *Herrschaft*. Sie befriedigt den Gestaltungs- und Steuerungsbedarf des Gemeinwesens durch Herstellung bindender Entscheidungen. Deutlich wird so der enge Konnex zwi-

schen Herrschaft und Mehrheitsprinzip. Dieses ist ein Mechanismus zur Befriedigung des Entscheidungsbedarfs im Gemeinwesen. Als solcher besitzt die Mehrheitsregel kein Monopol: Herrschaft durch verbindliche Entscheidung ist durchaus ohne Zustimmung der Majorität denkbar und in den meisten Staaten der Welt auch real; umgekehrt ist jedoch das Mehrheitsprinzip ohne den Zusammenhang zur Entscheidung unter einer Vielzahl von Mitwirkenden sinnlos. So ist dieses Prinzip als Abstimmungsregel ein Entscheidungsprinzip. Umgekehrt ist damit auch die Grenze der Entscheidungsbefugnisse des Gemeinwesens zugleich die Grenze der Mehrheitsentscheidung gegenüber den Rechten der Einzelnen und der Minderheit³. Das Grundgesetz geht davon aus, daß die Mehrheitsregel das zentrale Mittel zur Herstellung von Entscheidungen im demokratischen Staat darstellt⁴. Sie ist in Art. 42 Abs. 2, 52 Abs. 3, 54 Abs. 6, 63 Abs. 2–4, 67 Abs. 1, 68 Abs. 1 GG als Abstimmungsgrundsatz für Bundestag, Bundesrat und Bundesversammlung ausdrücklich normiert; eine allgemeine Anordnung dieses Prinzips für alle demokratisch gefällten Entscheidungen fehlt hingegen. Nichtsdestoweniger wird es als Ausprägung der demokratischen Staatsform begriffen⁵. Durch diese spezifische Zuordnung erfährt das Mehrheitsprinzip besondere Anforderungen. Demokratie unterscheidet sich von anderen Staatsformen nicht dadurch, daß in diesen Herrschaft ausgeübt würde, in jener hingegen nicht. Demokratie ist nicht Herrschaftslosigkeit, sondern eine spezifische Form, wie Herrschaft zustandekommen, begründet, legitimiert und ausgeübt werden kann. In diesem Zusammenhang ist das Mehrheitsprinzip die Regelung, nach welcher Entscheidungen gefällt werden können.

2. Personalentscheidungen und Sachentscheidungen

Im Zuge der historischen Entwicklung der demokratischen Idee hat diese eine charakteristische Wandlung erfahren. Ging in der Frühzeit etwa Rousseau davon aus, daß in der Demokratie alle verbindlichen Entscheidungen von allen Bürgern gemeinsam getroffen werden müßten⁶, so hat sich dieser Gedanke der Identität von Regierenden und Regierten in der Folgezeit nicht durchgesetzt. Wesentlichster Grund dafür war die Tatsache, daß die sich herausbildenden Staaten nicht von der unbedeutenden Größe waren, welche *Rousseaus* Verfassungsmodell voraussetzte⁷. Unter den Bedingungen des modernen Flächenstaates bliebe ein solches Postulat mehr denn je Fiktion und würde für den Einzelnen zur Vermittlung vielfältiger Enttäuschungen führen.

Vielmehr hat sich das Grundgesetz für die repräsentative Demokratie entschieden. Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG wird die Staatsgewalt nicht vom Volk selbst und unmittelbar ausgeübt, sie „geht vom Volke aus“. Die praktische Ausübung erfolgt „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe“. Deutlich wird so, daß das Grundgesetz von einer *Verschiedenheit von Regierten und tatsächlich Regierenden* ausgeht; die Tatsache, daß im Staat nur wenige effektiv herrschen können, wird von ihm rezipiert und zur Grundlage seiner Konzeption demokratischer Staatsgewalt gemacht. Die praktische Herstellung verbindlicher Entscheidungen ist somit an die „besonderen Organe“ delegiert, diese müssen ihrerseits eine demokratische Legitimation aufweisen. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG sieht hierfür den

Mechanismus der „Wahlen und Abstimmungen“ vor. Beide stehen zur Ausübung der Staatsgewalt durch besondere Organe nicht in einem alternativen Verhältnis; die Organe vermögen die Abstimmungen keineswegs zu ersetzen. Vielmehr wird ein kumulatives Verhältnis zwischen beiden angeordnet; Wahlen und Abstimmungen durch das Volk und die Handlungen der besonderen Organe müssen sinnvoll aufeinander bezogen sein und sich wechselseitig ergänzen⁸.

Dadurch verdoppelt sich die Anwendbarkeit des Mehrheitsprinzips im demokratischen Staat. Zunächst gilt es für die Bestellung der Organwalter, sofern diese durch Wahlen gestellt werden, hier ist das Mehrheitsprinzip eine Regel für die *Personalauswahl*; für das Staatsvolk stellt sich – anders als nach dem Urbild Rousseaus – keine unmittelbare *Sachalternative*, sondern eine *Personalalternative*⁹. Die Sachalternative stellt sich demgegenüber in der repräsentativen Demokratie erst den unmittelbar handlungsbefugten Staatsorganen. Auch wenn real bisweilen Wahlen zum Plebiszit über einzelne politische Fragen werden, so ist doch jene Unterscheidung für die Anwendung des Mehrheitsprinzips von Bedeutung.

II. Die Anwendbarkeit des Mehrheitsprinzips

Zentraler Mechanismus zur Bildung und Feststellung von Mehrheit und Minderheit ist die *Abstimmung*. Als Entscheidungsprozeß kommt ihr zugleich befriedende Funktion zu. Diese Bedeutung würde unterlaufen, wenn nach dem Abstimmungsvorgang Streitigkeiten über die Grundlagen der Mehrheitsfindung einsetzen und so die Entscheidungsfunktion der Abstimmungsprozedur unterminiert würde.

1. Abstimmungsberechtigte Personenmehrheit

Majorität entscheidet in der Demokratie nur innerhalb des Kreises derjenigen, die zur Entscheidung ein und derselben Frage aufgerufen sind¹⁰. Mehrheit kann sich stets nur als *Teil einer* – mehr oder weniger – *organisierten Vielzahl von Personen* begreifen. Dieser Personenkreis ist die Summe derer, welche zur Mitwirkung an der Entscheidungsfindung berechtigt sind. Er muß nach feststehenden Regeln abgrenzbar sein, um so die Bildung und die Ermittlung einer Mehrheit überhaupt erst zu ermöglichen. Verfälscht wird die Mehrheitsbildung, wenn Personen bei der Abstimmung mitwirken, die nicht an der Entscheidungsfindung zu beteiligen sind oder aber mitwirkungsberechtigte Personen an der Teilnahme bei der Abstimmung gehindert werden.

Im demokratischen Staat kommt somit der Regelung des entscheidungsberechtigten Personenkreises grundlegende Bedeutung zu. Das Grundgesetz selbst legt für den Wahlvorgang die maßgeblichen Grundsätze fest (Art. 20 Abs. 2 Satz 1, 38 Abs. 1 Satz 1 Abs. 2 GG); die Regelung des Details überläßt es dem einfachen Gesetzgeber (Art. 38 Abs. 3 GG)¹¹. Diese relativ starre Fixierung sichert so überhaupt erst die Möglichkeit der Herbeiführung einer demokratischen Wahlentscheidung „des Volkes“. Ebenso ist in den Staatsor-

ganen die *Regelung der Stimmberechtigung* Voraussetzung der Funktionsfähigkeit einer demokratischen Mehrheitsbildung. Grundsätzlich sind hier alle „gesetzlichen Mitglieder“¹² bei der Entscheidung mitwirkungsberechtigt; eine Sonderstellung nehmen allerdings die Berliner Abgeordneten des Bundestages und des Bundesrates ein¹³. Der Ausschluß etwa befangener Personen von der Abstimmung bedarf einer ausdrücklichen, an vorher festgesetzten Kriterien orientierten Regelung¹⁴, ebenso wie eine mögliche Stellvertretung bei der Stimmenabgabe. Solche Vorschriften betreffen regelmäßig lediglich den Kreis der Mitwirkungsberechtigten; diese sind hingegen nicht notwendig zur Mitwirkung an jeder Entscheidungsfindung rechtlich verpflichtet. Allerdings wird die Mehrheitsentscheidung dem gesamten Gremium zugerechnet, nicht etwa lediglich den an der Abstimmung tatsächlich Teilnehmenden. Auch wenn nur eine Minderheit anwesend war, gilt der Beschluß als Entscheidung der Körperschaft insgesamt. Um hier Mißbräuche zu verhindern, ist die Regelung der Beschlußfähigkeit eines Gremiums von maßgeblicher Bedeutung für die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des demokratischen Verfahrens. Mehrheitsentscheidungen können nur in einer geordneten Form vollzogen werden, die den Kreis der Beteiligten weder durch Zufall noch durch Willkür bestimmt¹⁵.

2. *Organisation der Abstimmungsberechtigten*

Der zur Entscheidung berufene Personenkreis muß bereits vor der Entscheidungsbildung organisiert sein. Diese *Organisation* ist der Zusammenschluß *zu einer sinnorientiert handelnden Personenmehrheit*, in der eine oder mehrere Angelegenheiten ihrer Mitglieder gemeinsam wahrgenommen werden sollen. So kann das Mehrheitsprinzip nur in einer „verfaßten Gemeinschaft“ gelten¹⁶. Diese Organisation ist keine ideologisch verfaßte Einheit; ausschlaggebend ist vielmehr der Wille der Mitglieder zur Organisation. Eine Personen-Gruppe, die bei der Entstehung von Meinungsverschiedenheiten und dadurch aufkommenden Abstimmungsbedürfnissen gleich auseinander fällt, kann keine Mehrheitsentscheidung durchführen. Diese setzt vielmehr das Bewußtsein von der Notwendigkeit oder doch dem Nutzen der Organisation voraus, welches in der Präferenzskala der Mitglieder die Vorteile einer individuellen Wahrnehmung der von dem Zusammenschluß übernommenen Angelegenheiten überwiegen muß. Die Zugehörigkeit zu dem konkreten Zusammenschluß mit der Möglichkeit des Überstimmtwerdens muß insgesamt als vorteilhafter erscheinen als die isolierte Zweckverfolgung mit der Möglichkeit, stets die eigene Ansicht zu verfolgen. Wo solche Einheit noch nicht oder nicht mehr besteht, ist es im Grunde ohne Sinn, nach einer Mehrheit zu fragen.

Das gilt auch für den Staat und seine Organe. Zwar besteht hier keine Austrittsfreiheit; nichtsdestoweniger bedarf die Möglichkeit der Wirksamkeit demokratischer Formen und Verfahren eines Mindestmaßes an Zustimmung der Bürger¹⁷. Wo jeglicher Grundkonsens insoweit fehlt, besteht keine Möglichkeit, durch Mehrheitsentscheidungen die Aufgaben des Gemeinwesens wirksam zu regeln; „negative Mehrheiten“ betreiben auf längere Sicht Obstruktion und keine gestaltende Politik. Der Zustimmung zu einer bestimmten Entscheidung braucht dann keine den Ablehnenden gemeinsame Alter-

native gegenüberzustehen; die Verweigerung ist so eine über die bloße Verweigerung hinaus inhaltlose Willenskundgebung oder nach den Absichten ihrer Träger diffus. Hierher bezieht der Satz, daß die Demokratie von dem Willen der Bürger zu dieser Staatsform lebe, seine Berechtigung¹⁸. Sofern das Staatsvolk etwa durch Religions- oder Nationalitätenfragen gespalten ist, kann diese Zustimmung nicht festgestellt werden, wenn die jeweiligen Gruppen stets primär aufgrund ihrer Gruppenzugehörigkeit abstimmen¹⁹. Der notwendige Wille zur demokratischen Staatsform ist jedoch nicht mit dem Erfordernis politischer Harmonie gleichzusetzen.

3. Pluralität der Anschauungen

Das Mehrheitsprinzip setzt gerade die *Verschiedenheit der Anschauungen unter den Abstimmenden* voraus²⁰. 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. Die Unterschiedlichkeit der Anschauungen darf nicht nur real bestehen, sie muß auch innerhalb des politischen Systems anerkannt sein. Der Ausschluß bestimmter Ansichten aus dem legitimen Spektrum möglicher Gestaltungsideen läßt diese nicht zur Abstimmung zu; sie können in dem Prozeß der Entscheidungsbildung nicht auf zulässige Weise eingehen. Eine demokratische Mehrheitsbildung kann erst stattfinden, wenn alle vorhandenen Ideen zumindest eine reale Zugangschance zum Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß besitzen. Voraussetzung dafür ist, daß Existenz und Verhalten der Minderheit ebenso legal ist wie dasjenige der Mehrheit. Aus dieser Voraussetzung des Mehrheitsprinzips legitimiert sich erst die *Opposition* im demokratischen Staat²¹.

Angesichts der vielfach tatsächlich vorfindlichen Meinungsverschiedenheiten und der Unmöglichkeit, alle Entscheidungen einstimmig zu treffen, ist das Mehrheitsprinzip ein pragmatischer Mechanismus, entstehende Entscheidungsbedürfnisse trotz solcher Anschauungsunterschiede zu befriedigen. Voraussetzung der Entscheidung ist, daß aus der Vielfalt der Ansichten ein Konsens über den jeweiligen Entscheidungsgegenstand zumindest insoweit erzielt werden kann, daß eine Mehrheit sich für eine Alternative ausspricht. Akzeptiert das Mehrheitsprinzip die Anschauungspluralität als Verhaltens- und Entscheidungsinput, so entsteht doch das Bedürfnis nach Abstimmung und *Koordination* zur Herstellung konkreter Mehrheit. Jedes noch so atomistische Meinungsspektrum muß für den Abstimmungsbedarf wenigstens in Einzelfragen zu einer übereinstimmenden Mehrheit organisiert werden, sofern etwa ein Gesetz beschlossen werden soll. Dieser Prozeß ist elementare Voraussetzung demokratischer Entscheidung. Das Mehrheitsprinzip setzt *Mehrheitsbildung* voraus. Diese wird weitgehend durch die *Parteien* sichergestellt²².

4. Regelung des Abstimmungsmodus

Die Abstimmung unter den so gebildeten Anschauungen muß nach festen Regeln vollzogen werden. Dazu zählen etwa der vorgeschriebene Abstimmungsmodus, also die Umstände sowie die Art und Weise der Stimmenabgabe, das erforderliche Mehrheitsquorum und die Gewichtung der Stimmen.

Die erforderlichen *Mehrheitsquoten* sind in unterschiedlichster Weise abgestuft, je danach, inwieweit eine Entscheidung dem Einstimmigkeitsprinzip angenähert sein soll²³. Das höchste Erfordernis ist eine qualifizierte Mehrheit, etwa die Zwei-Drittel-Majorität, welche etwa für Änderungen des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 2 GG) oder zentrale Entscheidungen im Verteidigungsfall (Art. 115a Abs. 1, Art. 115e Abs. 1, Art. 115n Abs. 2 GG) vorgesehen ist. Im Regelfall entscheidet die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl einer Körperschaft (Art. 121 GG) oder die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG). Dieses Quorum muß vor Beginn des Abstimmungsvorganges feststehen, um nach der Entscheidung Streitigkeiten über die Entscheidungsmodalitäten auszuschließen.

Daneben ist auch eine Regelung der *Gewichtung der Stimmen* unabdingbar. Wie viele Stimmen die Beteiligten abgeben dürfen, ist ebenso festzulegen wie die Zählweise. Dabei läßt das Mehrheitsprinzip durchaus unterschiedliche Stimmgewichtungen zu, wie sie etwa Art. 51 Abs. 2, Abs. 3 GG für den Bundesrat vorsieht²⁴. Demgegenüber normiert jedoch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG für die Wahl die Gleichheit der Stimmen²⁵; ebenso werden in den Vertretungskörperschaften die Stimmen gleich gewichtet, sofern nicht ausdrücklich andere Regelungen bestehen. Die Wertung der nicht abgegebenen Stimmen erfolgt nach den jeweils erforderlichen Mehrheitsquoten. Im demokratischen Staat begründet nicht das Mehrheitsprinzip, sondern der Demokratiedanke die Gleichheit der Stimmen.

5. Durchsetzbarkeit der gefällten Entscheidung

Zudem setzt die Anwendung des Mehrheitsprinzips die *Durchsetzbarkeit der gefällten Entscheidung* voraus. Auch wenn man davon ausgehen könnte, daß die Mehrheit die von ihr selbst getragenen Beschlüsse stets befolgt, so entsteht das Problem der Durchsetzung gegenüber der Minderheit sowie gegenüber denjenigen, die an der Entscheidung nicht teilgenommen haben, durch sie aber gleichwohl verpflichtet werden. In der repräsentativen Demokratie ist dies bei Gesetzesbeschlüssen die Mehrheit der Bevölkerung.

Von dieser kann nicht ohne weiteres erwartet werden, daß sie ständig die Beschlüsse der Mehrheit befolgt. Dementsprechend müssen Vollzugs- und Überwachungsmechanismen zur Verfügung stehen, die notfalls mit Sanktionsdrohungen die konkreten Entscheidungen verwirklichen. Andernfalls blieben diese folgenlos und zur Hervorbringung von Herrschaft ungeeignet. Deutlich zeigt dies ein Vergleich mit dem Völkerrecht. Zwar können – insbesondere in Internationalen Organisationen – durchaus Abstimmungen erfolgen; sofern sie jedoch mehr als bloße Willensäußerungen enthalten, fehlt es den Organisationen, wie der Staatengemeinschaft überhaupt, an Mitteln, die überstimmte Minderheit zur Befolgung der Beschlüsse anzuhalten. Damit

ist die Entscheidung auf freiwillige Befolgung angewiesen, welche gerade von denjenigen kaum erwartet werden kann, die sich gegen sie ausgesprochen haben. Aus diesem Grunde ist das *Mehrheitsprinzip im Völkerrecht* zwar nicht unanwendbar, aber doch ineffektiv²⁶. Eine Rechtsverordnung ohne Zwangsmittel ist im wesentlich höheren Maße auf das Konsensprinzip angewiesen als ein System, welches über solche Mittel verfügt. Das gilt um so mehr, wenn kein Austrittsrecht und keine Austrittsmöglichkeit aus einem Zusammenschluß besteht, der notwendig universal ist wie die „Völkergemeinschaft“. Die Durchsetzbarkeit der Entscheidung ist somit Voraussetzung der Anwendbarkeit des Mehrheitsprinzips im Entscheidungsverfahren.

III. Legitimation des Mehrheitsprinzips durch vermutete Richtigkeit?

Das *Mehrheitsprinzip* ist eine formelle Regel der Entscheidung, kein Prinzip mit materieller Grundlage²⁷. Eben aus diesem Grunde stellt sich die Frage der Legitimation der Mehrheitsentscheidung. Warum ist die Minderheit eigentlich verpflichtet, den Entscheidungen der Mehrheit Folge zu leisten? Die ursprüngliche Idee Rousseaus, Demokratie sei nichts anderes als Selbstbestimmung im Kollektiv, fortgeführt in der Annahme, die Bürger müßten demokratischen Entscheidungen Folge leisten, da sie ihnen zugestimmt hätten²⁸, wirkt auch in der neueren Zeit nach. Danach ist das Mehrheitsprinzip „die relativ größte Annäherung an die Idee der Freiheit“²⁹. Diese Legitimation ist jedoch untrennbar mit dem Postulat der Identität von Regierenden und Regierten verknüpft; eine Forderung, die in der repräsentativen Demokratie gerade nicht verwirklicht ist.

1. Objektive Vernunft und Richtigkeitsvermutung

Demgegenüber wird in der Gegenwart bisweilen die „*vermutete Richtigkeit*“ von *Mehrheitsentscheidungen* als Legitimationsgrundlage herangezogen³⁰. Ausgangspunkt ist eine historisch-philosophische Deutung des Parlamentarismus. Dieser steht danach in einem aus der „gesamteuropäischen Naturrechtstradition“ herzuleitenden „inneren Zusammenhang“ mit den Ideen der Menschenrechte, der Vernunft, der Gerechtigkeit und des Fortschritts. Sinn des Parlamentarismus ist es danach, den „Prozeß der geschichtlichen Auseinandersetzung“ in Verfahrensregeln einzubinden und dadurch zu befrieden, um ihn vor freiheitszerstörenden Radikalisierungen zu bewahren. So begründet das parlamentarische Verfahren eine „dialektische Diskussion“. Der in ihr hervorgebrachte dialektische Fortschritt entsteht aus der Entgegensetzung von Ideologie und Vernunft. Ideologien sind Überzeugungen, die nicht auf Gründen, sondern auf politischen, sozialen oder ökonomischen Interessen beruhen. Sind Interessenträger zumeist Gruppen, so sind auch Ideologien Gruppenüberzeugungen. Dabei ist die Ideologie nicht die unmittelbare Interessenartikulation, sondern deren Verschleierung; sie soll die innere Integration ebenso wie das politische Verhalten der Trägergruppe begründen. Gegenüber Außenstehenden tritt sie regelmäßig mit dem „Mangel an Bereitschaft,

mit sich reden zu lassen“, auf. Konsequent sind Ideologien im sozialen Bereich ihrer Natur nach kaum ausgleichs- oder kompromißfähig.

An diesem Punkt setzt die Leistung der dialektischen Diskussion ein. Ihr liegt die Prämisse von der „*Einheit der menschlichen Vernunft*“ zugrunde; an dieser Vernunft als etwas Objektivem, Allgemeinem, als „*common sense*“, hat jeder Mensch, abgestuft nach dem Grade seiner Einsichtsfähigkeit und der Trübung seiner Perspektive durch Leidenschaften, Tradition oder Interessen, teil. Begründet wird eine solche Teilhabe durch „*tiefreichende Erfahrungen*“, die ihrerseits durch Erlebnisse, Argumente oder Diskussion geprägt werden. Diese Teilhabe an der Vernunft prägt die Idee der parlamentarischen Repräsentation durch das Medium des „*Amtsethos*“. Inhalt dieses Ethos ist es, der Verwurzelung der Repräsentanten in Tradition, Leidenschaft, Vorurteil und Eigeninteressen soviel Vernunft wie möglich abzurufen. Es verpflichtet die Amtsinhaber zur Unparteilichkeit und Sachlichkeit; Quelle dieser verpflichtenden Kraft sind ihre Ehre, ihr Anstand und ihre Sittlichkeit.

Dieses *Amtsethos* ist die Grundlage des parlamentarischen Verfahrens als prozedurale Regel der vernunftbildenden Diskussion. Im geschichtlichen Prozeß dialektischer Rechtfertigung begründet es die relativ größte Chance der Verwirklichung der Vernunft, konkret der Gerechtigkeit im positiven Recht. Äußere Bedingungen für diesen Fortschritt sind ein institutionalisierter Verfassungsstaat, der erst die Bereitschaft schafft, auf Argumente zu hören und die Bewahrung des schon Erreichten. Dieses Erreichte ist die gegenwärtige Stufe der menschlichen Teilhabe an der objektiven Vernunft und trägt als solches die widerlegliche Vermutung seiner Vernünftigkeit in sich. Daraus leitet sich die „*vermutete Vernünftigkeit unseres Rechts*“ her³¹, welche die Chance weiteren Fortschritts eröffnet. Dieser Fortschritt wird durch *Überzeugungsfähigkeit* geschaffen. In der freien geistigen Auseinandersetzung hat das bessere Argument eine etwas bessere Chance, und im großen und ganzen behält die Wahrheit doch einen Überschuß an Überzeugungsfähigkeit. Ganz in diesem Sinne ist die Chance der Mehrheit, die Wahrheit zu gewinnen, auf das Große und Ganze gesehen etwas größer als die Chance, die die Minderheit besitzt. Aus der Einsicht in die Unvollkommenheit menschlicher Existenz und der Chance eines potentiellen Vorsprungs der Mehrheit bei der Gewinnung richtiger Erkenntnis resultiert das demokratische Mehrheitsprinzip als Antwort auf zeitbedingte Entscheidungsnotwendigkeiten angesichts der Unendlichkeit der Wahrheitsfindung.

Ist die Wahrheit demnach aktuell unerreichbar, so ist das Mehrheitsprinzip, gebildet auf der Grundlage vernunftbildender Verfahren, die größtmögliche Chance zum Fortschritt auf die Wahrheit zu. Die diesem demokratischen Fortschritt zugrundeliegende Prämisse von der Einheit der menschlichen Vernunft, welche danach „*von allen großen politischen Denkern*“ von *Aristoteles* bis *Hegel* geteilt wird, wird ihrerseits als *nicht beweisbar* qualifiziert. Desungeachtet soll sie „*Bedingung der politischen Diskussion überhaupt*“ sein. Das durch sie begründete Ethos wird ebenso wie die Möglichkeit seiner Einhaltung zerstört, „*wenn die ideologiekritische Skepsis in einem Land erst einmal total und allgemein geworden ist*“. Die Theorie, es gäbe keinen „*common sense*“, sei eine „*spielerische Behauptung*“, eigens erfunden für den Zweck akademischer Theoriediskussionen. „*Die Theorie gilt für das*

Seminar, nicht für das Leben.“ Rechtsetzung bezeichnet demnach die Umsetzung des Anteils eines Volkes an der objektiven Vernunft in verbindliche Normen, die ihrerseits durch verbesserte Erkenntnis überholt wird. Dabei sind temporäre Rückschritte im Sinne dialektischer Ausschläge nicht ausgeschlossen.

2. Vermutete Richtigkeit und demokratischer Pluralismus

Die Anschauung von der vermuteten Richtigkeit von Mehrheitsentscheidungen basiert demnach auf *zwei Grundpostulaten*. Zunächst behauptet sie die Existenz einer „objektiven Vernunft“, des common sense, als Ziel; zudem dessen Vorwirken in die Gegenwart im Sinne einer gestuften Teilhabe der jeweiligen Zeit an ihr, verbunden mit der Möglichkeit oder Notwendigkeit eines dialektischen Fortschritts auf sie zu.

Die These von der *Existenz einer „objektiven Vernunft“* behauptet das Vorhandensein und die Auffindbarkeit einer für alle Menschen gleichen Vernunft; die Vernunft der Individuen resultiert notwendig aus ihrer Teilhabe an dieser objektiven Vernunft. Negiert wird die Möglichkeit, daß jedem seine individuelle Vernunft, aus eigenen Quellen gebildet, nur ihm als Einzelnem zukommt. Eine mögliche Pluralität jeder individuellen Vernünftigkeit wird zugunsten von deren Einheit und Allgemeinheit bestritten. Ein Beweis für die Existenz einer solchen objektiven Vernunft wird jedoch nicht erbracht, sondern sogar eigens ausgeschlossen. Die Falsifizierung jener Aussage³² ist allerdings theoretisch unmöglich. Das Fehlen eines Phänomens kann logisch nicht bewiesen werden. Sind daher wissenschaftstheoretisch solche „negativen Beweise“ a priori ausgeschlossen, so kann, wer das Fehlen eines Phänomens darlegt, auch nicht beweispflichtig sein. Vielmehr ist dazu gehalten, wer seine Existenz behauptet. Hierfür ist allerdings bezüglich der objektiven Vernunft – außer der ihrerseits beweisbedürftigen These von der Notwendigkeit und Existenz des common sense – nichts erkennbar.

Mehr als nur theoretische Relevanz kommt der objektiven Vernunft gegenwärtig erst durch das zweite Postulat, die *behauptete Geschichtsteleologie* als einer dialektisch fortschreitenden Verwirklichung dieser Vernunft zu. Voraussetzung einer solchen These ist, daß die objektive Vernunft nicht nur existiert, sondern für den handelnden Menschen verpflichtende Kraft aufweist, also bereits in der Gegenwart wirkt. Liegt das Zentralproblem dieser Ansicht schon darin, daß jenes Ziel derzeit zumindest nicht vollständig erkennbar und definierbar ist, so daß die Vernünftigkeit gegenwärtiger Phänomene nicht bewiesen, sondern nur vermutet werden kann, so bleibt letztlich auch der Weg zur Vernunft offen. Auch jeder „Fortschritt“ erweist sich als Annäherung an die Vernunft nur kraft einer *Vermutung*, nie hingegen bereits real ex ante, sondern stets erst ex post. Die Unklarheit über das Ziel impliziert so die Problematik der Definition eines Weges zu ihm. Die „vermutete Vernünftigkeit“ gegenwärtiger Zustände bezieht das einzig greifbare Kriterium aus deren Existenz; eine positive Beziehung zur nichterkannten objektiven Vernunft kann weder dargetan noch begründet werden³³. Für das gegenwärtige politische Handeln stellt sich bei der Verwirklichung des postulierten Fortschritts die Frage nach seiner „Richtigkeit“ oder „Fortschrittlich-

keit“. Damit wird eine fatale Konsequenz eröffnet. Politisches Handeln des Staates ist stets auf verbindliche Entscheidung 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. Hat das Bestehende ebenso wie das Handeln der Mehrheit die Vermutung seiner Vernünftigkeit für sich, so erscheint die Ablehnung staatlicher Maßnahmen, etwa das Opponieren gegen eine Mehrheit, als Angriff auf das Bestehende, das Vernünftige. Wird dessen Bewahrung als Bedingung rechtlichen Fortschritts angesehen, so sind Änderungsbestrebungen der Vermutung nach tendenziell unvernünftig. Sie erscheinen als Hindernis auf dem vorgezeichneten Wege zur objektiven Vernunft und potentiell als Rückschritt hinter das bereits Erreichte. Damit erscheinen die Minderheiten nicht nur als Dissentierende, als Opposition, sondern als unvernünftig, gefährlich oder gar wahnsinnig³⁴. Erst eine Änderung der Mehrheitsverhältnisse wäre ein dialektischer Sprung, wobei nunmehr die Maßnahmen der neuen Mehrheit ihrerseits die Vermutung ihrer Vernünftigkeit für sich hätten. Gerade eine solche Änderung zugunsten einer Ansicht, welche bislang in der Minderheit stand, muß jedoch zuvor im Gemeinwesen als Bedrohung des erreichten Fortschritts erscheinen, welche mit allen Mitteln zu verhindern ist. Das kann letztlich die Ausschaltung Dissentierender aus dem politischen Prozeß, gar ihre physische Eliminierung, rechtfertigen.

Eine solche Konsequenz ist mit den *Grundsätzen des demokratischen Pluralismus*, innerhalb dessen die Opposition ein Konstitutionselement darstellt, unvereinbar. Die Mehrheitsherrschaft ist hier Herrschaft, deren Änderbarkeit vorausgesetzt wird. Eine ex ante vorgenommene inhaltliche Bewertung von Entscheidungen nach den Kriterien „richtig“ oder „falsch“ ist dabei ausgeschlossen. Schließt demgegenüber die objektive Vernunft als Grundlage vermuteter Richtigkeit von Herrschaft den demokratischen Wechsel letztlich ebenso aus wie den Schutz der Dissentierenden, so ist sie mit der demokratischen Herrschaftsform schlechthin unvereinbar. Die Legitimation der Mehrheitsherrschaft durch vermutete Richtigkeit steht zu den Grundsätzen der Demokratie in einem unauflösbaren Gegensatz³⁵.

IV. Die demokratische Legitimation des Mehrheitsprinzips

1. *Vorläufigkeit und Änderbarkeit von Mehrheitsentscheidungen*

Das Mehrheitsprinzip wird vielfach als Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit qualifiziert. Diese Gegenüberstellung ist in doppelter Hinsicht korrekturbedürftig³⁶. Mehrheit und Minderheit stehen sich nicht als personal abgegrenzte, nach allgemeinen Merkmalen umrissene Personengruppen 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. Sofern im Volk zwei Gruppen einander gegenüberstehen, die durch einen einzigen grundsätzlichen Gegensatz dauerhaft gespalten wird, ist eine Anwendung des Mehrheitsprinzips ohnehin nicht möglich³⁷. Aus diesem Grunde ist nicht Ge-

gensatz, 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 zusammenzufügen³⁸. So wird jede Mehrheit aus Individuen mit völlig divergierenden Präferenzbildungen bezüglich ihrer Interessenverfolgung konstituiert, die sich aus unterschiedlichen Gründen zusammengeschlossen haben. Solche Gründe können ähnliche politische Sympathien ebenso wie die Erwartung der möglichst hohen Durchsetzungschance individueller Interessen sein. Die Mehrheit ist demnach in sich politisch weitgehend diffus; sie setzt zu ihrer Bildung eine Vielzahl von Kompromissen 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.

Die jeweilige Minderheit ist ihrerseits keineswegs verpflichtet, die Abstimmungsergebnisse und damit den Mehrheitswillen hinzunehmen, weil ihnen ein System von Kompromissen vorausgegangen ist. Diese begründet weder einen Anspruch auf Richtigkeit noch eine Vermutung der Unabänderlichkeit. Deshalb ist die Minorität auch keineswegs gehalten, die Resultate jeder Abstimmung ihrem eigenen politischen Verhalten zugrunde zu legen. Die Entscheidung ist für jedermann verpflichtend, ihre Befolgung auch durch die Dissentierenden kann notfalls mit Sanktionsdrohungen durchgesetzt werden³⁹. 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. Gerade diese Möglichkeit ist eine Konsequenz des Pluralismus, welcher der Demokratie wie dem Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat zugrunde liegt. Sie begründet die *Vorläufigkeit und Änderbarkeit einer Mehrheitsentscheidung* in

der Demokratie, welche zugleich als Legitimation des Mehrheitsprinzips dient. Diese Legitimation resultiert aus der politischen 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 Demokratie⁴⁰.

Das Grundgesetz stellt für die Verwirklichung dieser Grundlagen eine Vielzahl einander ergänzender Mechanismen bereit. Dabei sind im repräsentativen System die beiden Stufen der Ausprägungen des Mehrheitsprinzips zu entscheiden. Die 4. Stufe ist die *Bestellung der Organwalter*, also der tatsächlich „Regierenden“, insbesondere in den gesetzgebenden Körperschaften. Deren Berufung genügt jedoch noch nicht allein zur *Ausübung demokratischer Herrschaft*; sie müssen darüber hinaus auch in der Lage sein, die ihnen anvertraute Herrschaft durch verbindliche Entscheidungen auszuüben. Diese 2. Stufe setzt insbesondere in den Parlamenten, welche ihrerseits aufgrund des Mehrheitsprinzips entscheiden, eine Fülle von Informations-, Kommunikations- und Vermittlungsprozessen voraus, welche ihrerseits nicht ohne demokratische Legitimation bleiben dürfen⁴¹. Jede der beiden Stufen bedarf somit für sich der demokratischen Legitimation.

2. Wahl

Zentraler Mechanismus zur Vermittlung demokratischer Legitimation ist die *Wahl* als Vorgang der Bestellung der Organwalter in Parlamenten und Vertretungskörperschaften auf Kommunalebene⁴². Eine Körperschaft darf nur tätig werden, wenn und so lange ihre Mitglieder über eine vorher bestimmte, durch Wahl begründete Legitimation verfügen⁴³.

Die Wahl setzt tatsächlich eine – zumindest partielle – *Verschiedenheit von Wählern und Gewählten* voraus. Im Falle ihrer vollständigen Identität wäre der Wahlvorgang nicht nötig; wo Wähler und Gewählte sämtlich notwendig übereinstimmen, braucht keine Wahl stattzufinden. Geht die repräsentative Demokratie von einer Unterscheidung zwischen Regierenden und Regierten aus, so überbrückt die Wahl bezüglich der Rekrutierung der regierenden Personen verfahrensmäßig diesen Unterschied, indem sie zwischen der personellen Zusammensetzung der Wähler und der Gewählten einen Konnex herstellt. Die spezifisch demokratische Legitimation des Parlaments resultiert auf der Einseitigkeit des Wahlaktes. Das Volk als Gesamtheit der Wähler bestimmt die Personalauswahl für die gesetzgebenden Gremien, diese hingegen nicht die – durch Art. 20 Abs. 2 Satz 1, Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GG bereits weitgehend vorgegebene – Summe der Aktivbürger. Die einseitige Kreation begründet die Rückführbarkeit der Abgeordnetenbestellung auf das Gesamtvolk.

Weitere Voraussetzung der Wahl als Verfahren zur Vermittlung demokratischer Legitimation ist das tatsächliche wie rechtliche *Vorhandensein von Entscheidungsalternativen* für die Wähler⁴⁴. Eine solche Alternative besteht grundsätzlich stets dann, wenn der Entscheidende zumindest ein ablehnendes oder ein zustimmendes Votum abgeben kann. Das gilt jedoch in dieser Form lediglich für Sachentscheidungen, nicht hingegen für die Wahl als

Personalentscheidung. Sie soll jedem die Möglichkeit bieten, bei der Bestellung der Organwalter mitzuwirken. Ein lediglich einen Kandidaten ablehnendes Votum ermöglicht dem Abstimmenden jedoch noch nicht, selbst auf die Zusammensetzung des Parlaments einzuwirken, da der nur Verneinende keinen Vertreter für das zu wählende Gremium benennen würde. Entscheidend ist bei der Parlamentswahl vielmehr, daß eine Auswahl unter verschiedenen Kandidaten stattfinden kann. Das bedingt die Kandidatur mehrerer Bewerber oder – bei Listenwahl – mehrerer Gruppierungen. Schließlich vermögen solche Wahlentscheidungen demokratische Legitimation nur zu verleihen, wenn sie frei sind⁴⁵. Demnach darf auf die Abstimmenden kein Druck ausgeübt werden. In dem Moment, in dem ein Kandidat oder sonstige Dritte wegen der Wahlentscheidung Sanktionen verhängen können, so daß ein zumindest faktischer Zwang zu einer bestimmten Stimmabgabe entsteht, ist die einseitige Kreation des Parlaments durch die Wähler aufgehoben. Die Freiheit der Wahl wird durch Art. 38 Satz 1 GG garantiert und durch das Wahlgeheimnis geschützt.

3. Kontrolle

Vermittelt die demokratische Wahl die Legitimation für die Bestellung der Organwalter, so erstreckt sich diese Legitimation noch nicht zugleich auf das parlamentarische Verfahren. Die dabei stattfindenden Vorgänge der Entscheidungsfindung und Abstimmung werden durch die *demokratische Kontrolle* legitimiert. Diese politische Kontrolle umfaßt die Überwachung auf der Grundlage aller denkbaren Werte und Kriterien, nicht nur derjenigen des Rechts⁴⁶. Jede Kontrolle setzt eine verantwortliche und eine kontrollierende Instanz, das Vorhandensein von Kontrollmitteln und von Sanktionsmöglichkeiten voraus. Politische Kontrolle, die durch das Parlament ausgeübt wird, wird zumeist als Interorgankontrolle gegenüber Exekutive oder Regierung verstanden⁴⁷. Demnach richtet sie sich auf das Verhalten anderer Zweige der Staatsgewalt; diese treten ausschließlich als kontrollierte, das Parlament hingegen ausschließlich als kontrollierende Instanz auf. Damit erschöpft sich jedoch die parlamentarisch ausübbare Kontrolle nicht. Ist neben die institutionelle, organisatorische und verfahrensmäßige Gegenüberstellung von Parlament und Regierung verstärkt der politische Gegensatz zwischen Mehrheits- und Minderheitsparteien getreten, so erhalten Kontrollbedürfnis und -mechanismen eine zusätzliche Dimension. Das Kontrollrecht ist nicht nur zu einem primär von der Opposition ausgeübten Recht geworden, gewandelt hat sich auch der Adressat der Kontrolle⁴⁸. Nicht mehr ausschließlich Regierung und Exekutive, sondern daneben auch die jeweilige parlamentarische Mehrheit ist zum Kontrollierten geworden. Dieser Art von *Intra-Organ-Kontrolle* kommt gerade im Gesetzgebungsverfahren besondere Bedeutung zu, da die Gesetze vom Parlament mehrheitlich beschlossen werden und so Beschlußverfahren und beschlossenes Normergebnis den gesetzgebenden Gremien zugerechnet werden. Unabhängig von aller möglichen Vorbereitung der Gesetze durch die Exekutive sind es die Abgeordneten, die sie verbindlich machen. Politische Kontrolle im Gesetzgebungsverfahren findet somit im Verhältnis zwischen „Regierungs“- und Oppositionsparteien statt.

Als Kontrollmittel garantiert Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG die parlamentarische Befassungs- und Beschlußpflicht gegenüber Gesetzen. Alle als förmliche Gesetze zu beschließende Normen müssen dem Bundestag zur Beratung vorgelegt werden. Ist ein Entwurf eingebracht, so ist das primäre Kontrollmittel die parlamentarische Verhandlung, also die unmittelbare und mündliche Beratung des Vorschlags⁴⁹. Zur Effektivierung des Beratungsrechts stehen dem Bundestag das Informations-, Zitier- und Fragerecht zur Verfügung, die es ihm ermöglicht, relevante Informationen vor das Forum der Abgeordneten zu bringen⁵⁰.

Eine solche Kontrolle vermag der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung, auf welche sie sich bezieht, demokratische Legitimation zu verleihen. Der Grund dafür liegt darin, daß die parlamentarische Kontrolle nicht ausschließlich das Zugangsrecht der Abgeordneten insgesamt oder der Opposition zu den Zielen und Hintergründen der jeweiligen Vorschläge oder Anträge darstellt, sondern darüber hinaus durch die Einbringung des Problems in das Parlament, dessen potentielle Öffentlichkeit für die Allgemeinheit hergestellt wird. Damit erhält das Volk als Gesamtheit der Aktivbürger gleichfalls die Möglichkeit der Information, Meinungsbildung und -äußerung und damit der Überwachung der Beschlußvorlagen und Gesetzesanträge. Mit der öffentlichen Behandlung einer Materie im Parlament (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG) entsteht somit zugleich ihre *potentielle Transparenz* für die Allgemeinheit. Der Kreis der Kontrollierenden vermag sich dadurch zu erweitern: Nicht nur die parlamentarische Opposition, sondern auch die Bürger sind in die Nachprüfung einbezogen. Vielfach dient die Einbringung oder Diskussion einzelner Materien im Parlament durch die Opposition gerade dazu, die gesamte Öffentlichkeit in den Prozeß der Meinungsbildung einzubeziehen und so auch außerparlamentarische Artikulations- und Reaktionsmechanismen in Gang zu setzen. Wird so der Entscheidungsprozeß öffentlich, so erhält der Mehrheitsbeschluß eine demokratische Legitimation; diese bezieht sich speziell auf einzelne Vorhaben. Das bedeutet nicht, daß über jedes Detail eine öffentliche Diskussion und Meinungsbildung in der gesamten Bevölkerung stattfinden muß; vielmehr genügt die öffentliche Kontrollierbarkeit. Gerade zu deren Herstellung ist das Parlament wie kein anderes Staatsorgan geeignet. Freie Herstellung von Kommunikation ist das Spezifikum seines Verfahrens gegenüber demjenigen anderer staatlicher Stellen; es wird so zum *latenten Forum des Öffentlichen im Staat*.

Aus dieser Bedeutung politischer Kontrolle beantwortet sich die Frage nach den jeweiligen Sanktionsmechanismen. Sie ist für die jeweils Kontrollierenden unterschiedlich zu betrachten. Das Parlament hat die Möglichkeit, Mißbilligungen auszusprechen, ein Mißtrauensvotum einzubringen (Art. 67 GG) oder auf Antrag der Bundesregierung das Vertrauen zu verweigern (Art. 68 Abs. 1 GG). Diese Instrumente sind allerdings für die Opposition als Minderheit wenig effektiv. Anders hingegen sind die Sanktionsmöglichkeiten der Bürger. Sie können nicht nur über den Prozeß außerparlamentarischer Meinungsäußerung und Willensbildung durch die öffentliche Meinung versuchen, auf die Abgeordneten einzuwirken, sondern insbesondere als wirksamstes Kontrollinstrument die – jeweils nächste – Wahlentscheidung fällen. Ist diese rechtlich die Bestellung der Organwalter für eine begrenzte Zukunft, so stellt sie politisch zugleich eine Urteilsbildung über die bisherigen Amtsinha-

ber dar. So wirkt die nächste Wahl als potentieller Sanktionsmechanismus vor. Erst dadurch begründet sich die Periodizität der Wahl. So stehen Wahl und Kontrolle als Mechanismen zur Herstellung demokratischer Legitimation von Mehrheitsentscheidungen in der repräsentativen Demokratie in einem unauflösbaren Zusammenhang⁵¹.

4. Revisibilität

Die periodische Wahl ermöglicht zwar Kontrolle durch eine Auswechslung von Abgeordneten, die von deren Vorgängern erlassenen Gesetze werden dadurch jedoch noch nicht tangiert. Sie haben mit ihrem Inkrafttreten eigenständige Geltung erlangt, welche von der konkreten Zusammensetzung des Bundestages unabhängig ist. Ist demokratische Legitimation nicht nur Legitimation der Wahlentscheidung, sondern des einzelnen Gesetzesbeschlusses, so muß zur Kontrolle noch eine weitere Dimension hinzutreten: Die freie Möglichkeit der Aufhebung oder Abänderung von Maßnahmen des Parlaments der vergangenen Legislaturperiode. Erst diese *Revisibilität* führt die Gesetzgebung an die demokratische Mehrheitsherrschaft mit der Möglichkeit alternativer Mehrheitsbildung heran. Besteht die Kontrolle der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung durch die Bürger neben der Artikulation der öffentlichen Meinung primär in der Möglichkeit der Auswechslung des Herrschaftspersonals durch Wahl, so kann sich dieser Wandel auf konkrete Gesetzgebungsakte nur dadurch auswirken, daß die bisherigen Gesetze dem Zugriff des neuen Parlaments offenstehen. Erst dadurch wird die Möglichkeit demokratischer Konkurrenz von einer *Personal-* zur *Sachalternative*⁵².

Grundsätzlich kann ein erlassenes Gesetz zu jedem Zeitpunkt aufgehoben oder geändert werden; eine Selbstbindung des parlamentarischen Gesetzgebers existiert nach dem Grundgesetz insoweit nicht. Vielmehr ist in der Realität ein erheblicher Teil der Rechtsetzung Rechtsänderung⁵³. Zwar ist das Gesetzgebungsverfahren nicht auf kurzfristigen Wandel, sondern auf ein Mindestmaß an Kontinuität angelegt; dem entspricht jedoch bereits die Tatsache, daß die bisherigen Gesetze mit der Wahl nicht eo ipso außer Kraft treten, sondern das Parlament nach einer Neuwahl ein Zugriffsrecht, aber keine Zugriffspflicht auf die Materie hat.

Revisibilität früherer Gesetze ergänzt demnach in sachlicher Hinsicht die Elemente der Wahl und Kontrolle als zusätzlicher, vom Grundgesetz rezipierter Mechanismus demokratischer Legitimation. Wesentlich ist dabei, daß die demokratische Alternative als *Personal- und Programmkonkurrenz* eine Möglichkeit darstellt, die vom Bürger auch wahrgenommen werden kann. Inwieweit der Bürger an der Wahl teilnimmt, wie er entscheidet, und ob er am Prozeß der Entscheidungsbildung durch Meinungsäußerung und Diskussion teilnimmt, bleibt seine demokratische Freiheit.

5. Minderheitenschutz durch Grundrechte

Diese *demokratische Freiheit als Ausdruck des Pluralismus* im Gemeinwesen ist die weitere Legitimationsgrundlage des Mehrheitsprinzips. Sie unterscheidet die Anwendung dieser Entscheidungsregel im demokratischen Staat von derjenigen in sonstigen Staatsformen. Das Verhalten der dissentierenden Minderheit in der Demokratie ist weder illegitim noch illegal. Mehrheitsprinzip bedeutet hier keine Bewertung des Verhaltens der Abstimmenden nach den Maßstäben „richtig“ oder „falsch“. Existenz und Verhalten der Minderheit ist ebenso legal wie dasjenige der Mehrheit. Zur Sicherung dieser Rechte, sich in Abweichung von der Majorität als Minorität bestätigen und so die demokratische Konkurrenz erst ermöglichen zu können, ist das Mehrheitsprinzip durch die Verfassung vielfach begrenzt und eingebunden. Formal geschieht dies durch Verfahrens- und Abstimmungsregeln, materiell durch die Garantie von Grundrechten und sonstige Verbürgungen für jedermann, auch der Dissentierenden⁵⁴. Durch diesen Schutz werden bestimmte Rechtsfragen der Disposition der Mehrheit im Parlament entzogen, partiell sogar dem Zugriff des Parlaments überhaupt.

Von besonderer Bedeutung sind dabei die Abwehrdimensionen der *Freiheitsrechte* ebenso wie die *Gleichheitssätze* des Grundgesetzes. Sie sind die zentralen Komponenten des grundgesetzlichen Minderheitsschutzes⁵⁵. Die Minderheit ist zwar an der Herrschaftsausübung nicht unmittelbar beteiligt, soll jedoch durch die Majorität nicht in ihrer elementaren Rechtsposition tangiert werden. Erst dadurch wird der Minorität verfassungsrechtlich die Möglichkeit garantiert, sich abweichend vom Konsens der Majorität politisch zu betätigen und ihre Ansichten in öffentliche Meinungs- und Willensbildung einzubringen. So wird die Möglichkeit demokratischer Kontrolle und alternativen Verhaltens der Opposition verbürgt. Hier werden durch die Grundrechte nicht nur menschenrechtliche Standards positiviert, sondern zugleich wesentliche Grundlagen für den demokratischen Prozeß von Mehrheits- und Minderheitsbildung gelegt. Legitimiert sich das Majoritätsprinzip durch die Vorläufigkeit und Anderbarkeit von Entscheidungen, so ist dafür elementare Voraussetzung, daß der Minderheit die Möglichkeit zu eigener politischer Betätigung bleibt. Diese wird hier durch die Verbürgung der politischen Grundrechtsgarantien der Partei-, Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit unverbrüchlich garantiert. Erst so können zumindest die rechtlichen Voraussetzungen alternativer Mehrheitsbildung geschaffen werden. Der Minderheit bleibt so die Möglichkeit garantiert, selbst einmal die Mehrheit für ihre Ansichten zu gewinnen. Diese Chance hängt allerdings wesentlich von der Effektivität des grundrechtlichen Minderheitenschutzes ab. Nur wenn wirksame Vorkehrungen bestehen, die Einhaltung solcher Garantien zu überwachen, kann dieses Spannungs- und Komplementärverhältnis zwischen demokratischer Mehrheitsherrschaft und verfassungsrechtlichem Minderheitenschutz funktionsfähig bleiben. Bei dessen Verwirklichung findet das Bundesverfassungsgericht seine wesentlichste Aufgabe⁵⁶. Diese bringt es zugleich in ein notwendiges Spannungsverhältnis zur jeweiligen politischen Mehrheit.

V. Defizite des Mehrheitsprinzips

Das Mehrheitsprinzip ist niemals unbestritten gewesen⁵⁷. 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.“⁵⁸ 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 herrscht⁵⁹. Sachlich lassen die Diagnosen der Kritik tatsächlich einige praktische Defizite des Mehrheitsprinzips deutlich hervortreten.

1. *Limitierter Zugang zur Entscheidung*

Dazu zählt in der repräsentativen Demokratie zunächst der *limitierte Zugang* zu der Mitwirkung an der Sachentscheidung⁶⁰. Herrschaft wird nach dieser Staatsform nicht 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 Einflußmöglichkeiten des Bürgers auf die Gestaltung des Gemeinwesens sehr beschränkt. Er ist selbst lediglich bei der Auswahl des Herrschaftspersonals 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 ihnen das Spektrum der Standpunkte und Ziele weitgehend auf die Perspektiven der dort vertretenen Parteien. Alternative und Außen-seiterstandpunkte finden dabei kaum Resonanz. Sie sind vielmehr darauf angewiesen, selbst Parteien oder Wählerinitiativen zu gründen, um bei der nächsten Wahl Vertreter ihrer eigenen Auffassung 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 Anziehungskraft 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 die 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, in dem 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 einen Fundamentalprotest gegen die Demokratie überhaupt umschlagen kann, wenn es dem parlamentarischen System an Integrations- und Überzeugungskraft fehlt⁶¹.

2. Faktische Alternativreduktion

Ein weiteres praktisches Problem des Mehrheitsprinzips resultiert aus der *tatsächlichen Umwelt staatlicher Sozialgestaltung*. Diese setzt niemals am Nullpunkt 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 schufen, an denen spätere Gestaltungsbemühungen nicht vorbeigehen können. Solche Prägungen können rechtlicher Art sein, wenn etwa Beamten- oder Sozialgesetze „faktisch unauflösbar“ werden; sie können tatsächlicher Art sein, indem Verhältnisse geschaffen wurden, die nur unter erheblichem Aufwand rückgängig zu machen sind, etwa der praktische Vorrang des Individualverkehrs gegenüber Massenverkehrsmitteln. Staatliche Sozialgestaltung kann diese Phänomene nicht einfach übergehen, wenn ihr in der Realität praktische Wirksamkeit zukommen soll⁶².

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 Denken⁶³ 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 Alternativreduktion 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 Sachverständs in den gewählten Gremien unkontrollierbar und dadurch dem Einfluß von Außenseitern entzogen. In solchen Bereichen erscheint dann Politik als Administration von Sachzwängen, die faktisch unauflösbare Vorteile und Besitzstände begründen. Dadurch sinkt das Innovationspotential auch der Mehrheit in der Demokratie erheblich. In der Folge erhöht sich das Ent-

täuschungspotential 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 Alternativreduktion und „Sachzwänge“ selbst der Handlungsspielraum der Mehrheit immer begrenzter. Dadurch begründete Enttäuschungen können in Staat- oder Parteiverdrossenheit umschlagen.

3. Mehrheitsprinzip und Zeit

Eng damit verknüpft ist das prekäre Verhältnis zwischen *Mehrheitsbildung und Zeit*. Es setzt an bei der „Revisibilität“ von Mehrheitsentscheidungen⁶⁴. 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 Niedagewesenen ein, sondern prägen nicht nur die Vergangenheit, sondern auch die Gegenwart bis zu ihrer Aufhebung fort. Soweit sie lang- oder mittelfristige Entwicklungen 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 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 Staat⁶⁵.

IV. Zusammenfassung

Das Mehrheitsprinzip ist in der Demokratie eine formelle Entscheidungsregel. Es gilt in unterschiedlicher Weise sowohl für die Personalauswahl als auch für die Sachentscheidungen in den Vertretungskörperschaften.

Voraussetzungen seiner Anwendbarkeit sind: Feste Abgrenzung des abstimmungsberechtigten Personenkreises, ein Mindestmaß an Organisation der Beteiligten, Pluralismus der Anschauungen unter den Beteiligten, ein festgelegtes Abstimmungsverfahren und die Durchsetzbarkeit der Mehrheitsentscheidungen gegenüber Dissentierenden.

Das Mehrheitsprinzip wird nicht durch eine vermutete Richtigkeit gefällter Entscheidungen legitimiert. Es ist kein materiales Prinzip. Vielmehr erfolgt seine Legitimation durch die politische Änderbarkeit der Mehrheitsverhältnisse.

Bedingungen und Elemente dieser Änderbarkeit sind: Die demokratische Wahl, die Kontrollierbarkeit der Entscheidungsbildung und der Entscheidung selbst, die Revisibilität der Mehrheitsentscheidung und ein effektiver Minderheitenschutz.

Die Probleme des Mehrheitsprinzips resultieren aus dem Enttäuschungspotential dieser Regel. Es wird begründet durch den limitierten Zugang zu den Sachentscheidungen, faktische Alternativenreduktion und „Sachzwänge“ sowie die Zeit als beeinträchtigenden Faktor der Revisibilität von Sachentscheidungen.

Anmerkungen

- * Dieser Aufsatz wurde erstmals veröffentlicht in: *Archiv des Öffentlichen Rechts* 3/1981, S. 329–354.
- 1 Kägi, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, 1945, S. 153; Scheuner, *FS Kägi*, 1979, S. 301f.
- 2 Zur geschichtlichen Entwicklung des Mehrheitsprinzips: Scheuner, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, 1966, S. 13ff.; Höpker, *Grundlagen, Entwicklung und Problematik des Mehrheitsprinzips*, Diss. 1957, S. 26ff.
- 3 Varain, *ZfP* 1964, 239, 247.
- 4 *BVerfGE* 44, 125, 141; zust. Häberle, *Verfassung als öffentlicher Prozeß*, 1978, S. 526, 532ff. m.w.N.
- 5 *BVerfGE*, ebd.; Varain, a.a.O. (Fn. 3), pass.; Häberle, a.a.O. (Fn. 4), S. 565ff.; Scheuner, a.a.O. (Fn. 1); Kelsen, *Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., 1929, S. 53ff.
- 6 *Du contrat social*, II 7; dazu Scheuner, a.a.O. (Fn. 1), S. 308ff.
- 7 Ebd. III, 4.
- 8 Billing, *Das Problem der Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht*, 1969, S. 116f.; zum Problem der Repräsentation: Rausch, *Theorie und Geschichte der Repräsentation*, 1968, pass.; Mantl, *Repräsentation und Identität*, 1975, S. 121ff.; Hartmann, *JöR* 1980, 43ff.
- 9 Das bedeutet nicht, daß hier das Mehrheitsprinzip notwendig zur Annahme eines Mehrheitwahlrechts führen müßte; ebenso Scheuner, a.a.O. (Fn. 2), S. 45.
- 10 *BVerfGE* 1, 14, 46; Varain, a.a.O. (Anm. 3), S. 244.
- 11 Dazu eingehend Frowein, *AöR* 1974, 72ff.
- 12 S. dazu Art. 121 GG.
- 13 *Näher Stern*, *Staatsrecht II*, 1980, S. 140, 161, 174, 183.
- 14 *Ausführl. zum Kommunalrecht von Mutius*, *JuS* 1979, 37ff.
- 15 Höpker, a.a.O. (Fn. 2), S. 106.
- 16 G. Simmel, *Soziologie*, 3. Aufl., 1923, S. 145; Scheuner, a.a.O. (Fn. 2), S. 54ff.; Varain, a.a.O. (Fn. 3), S. 244f. m.w.N.
- 17 Durch die Unmöglichkeit, einen solchen Grundkonsens noch herzustellen, scheiterte letztlich seit 1930 die Funktionsfähigkeit des Reichstages der Weimarer Republik.
- 18 Die Frage, wie solche Zustimmung her- und festgestellt werden darf, ist ein Grundproblem der demokratischen Staatsform, das hier nicht behandelt werden kann.
- 19 Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, 1898, S. 28f. Das gilt etwa für die gegenwärtige Situation in Nord-Irland. Dieser Grundsatz trifft jedoch lediglich in extremen Fällen zu, dazu Kelsen, a.a.O. (Fn. 5), S. 66ff., gegen bestimmte marxistische Einwände.

- 20 Scheuner, a.a.O. (Fn. 2), S. 57ff.
- 21 Siehe zu der Notwendigkeit und Legitimität der Opposition grundlegend H.P. Schneider, *Parlamentarische Opposition*, 1974, S. 32ff.
- 22 Kelsen, a.a.O. (Fn. 5), S. 62f.
- 23 Dazu Häberle, a.a.O. (Fn. 5), S. 574f.; ob tatsächlich das Gewicht eines Gegenstandes ein bestimmtes Quorum stets fordern kann und wie dabei die Gewichtung vorzunehmen ist, bleibt allerdings offen.
- 24 Anders Scheuner, a.a.O. (Fn. 2), S. 46, der die Stimmgleichheit als notwendiges Element des Mehrheitsprinzips ansieht.
- 25 Überblick über die Rechtsprechung des BVerfG bei Leibholz-Rinck, *Grundgesetz*, 6. A., 1980, Art. 38 Rdnr. 2ff.
- 26 Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt auch Honoré in FS Schelsky, 1978, S. 229ff., der allerdings materiale Erwägungen heranzieht und so letztlich die Anerkennung des Mehrheitsprinzips von der Erwünschtheit der Abstimmungsergebnisse abhängig machen will.
- 27 Scheuner, a.a.O. (Fn. 1), S. 311.
- 28 Rousseau, a.a.O. (Fn. 6), I 6.
- 29 Kelsen, a.a.O. (Fn. 5), S. 9; Varain, a.a.O. (Fn. 3), S. 246.
- 30 Ausführlich Kriele, *Einführung in die Staatslehre*, 1975, S. 181 ff., daher auch die folgenden Zitate; ferner Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, 2. A., 1966, S. 284.
- 31 Dazu Kriele, *DSt* 1967, 45ff.
- 32 Zu diesem Verfahren Popper, *Logik der Forschung*, 6. A., 1976, S. 46ff.
- 33 Zu der Problematik des teleologischen Geschichtsverständnisses: Topitsch, *Ursprung und Ende der Metaphysik*, 2. A., 1972, S. 335ff.; Stegmüller, *ratio* 1969, 4ff.; Popper, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde I*, 3. A., 1973, S. 213ff.; Bärsch, *Die Gleichheit der Ungleichen*, 1979, S. 120ff. m.w.N.
- 34 Eckertz, *DSt* 1978, 183, 200ff.
- 35 Zurückhaltend auch Denninger, *Staatsrecht II*, 1979, S. 21f.; Scheuner, a.a.O. (Fn. 2), S. 57f.
- 36 Zum folgenden eingehend Kelsen, a.a.O. (Fn. 5), S. 56ff.
- 37 S. o. II 2.
- 38 S. o. II 3.
- 39 S. o. II 5.
- 40 Deutlich zeigt sich darin zugleich die formell-technische Regel des Mehrheitsprinzips, welches in der Demokratie gerade seine eigene Relativität durch die politische Möglichkeit der Mehrheitsänderung beweist. Eine Materialisierung könnte dem kaum nützen. Zum Alternativdenken in der Demokratie auch Häberle, a.a.O. (Fn. 4), S. 19ff.
- 41 Stuby, *DSt* 1969, 304, 316ff.; Jarass, *Politik und Bürokratie*, 1975, S. 148f.; Zimmer, *Funktion – Kompetenz – Legitimation*, 1979, S. 257.
- 42 BVerfGE 44, 125, 138f.; zu Wahlen ausführlich Badura, *AöR* 1972, 1ff.
- 43 BVerfGE 1, 14, 33.
- 44 Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 12. A., 1980, S. 64.
- 45 BVerfGE 44, 125, 139.
- 46 Grundlegend dazu Leibholz, *Strukturprobleme der Demokratie*, 3. A., 1974, S. 195ff.; zum folgenden Scheuner, FS G. Müller, 1970, S. 379ff.
- 47 Vgl. die Begriffsbestimmung bei Gerlich, *Parlamentarische Kontrolle*, 1973, S. 4ff.; dazu auch Eichenberger, FS H. Huber, 1961, S. 109ff.
- 48 Scheuner, a.a.O. (Fn. 46), S. 397f.
- 49 Eingehend hierzu Achterberg, *Die parlamentarische Verhandlung*, 1979, S. 16ff.
- 50 Die einzelnen Mittel untersucht zusammenhängend Gerlich, a.a.O. (Fn. 47), S. 55ff.

- 51 Zu der dadurch begründeten demokratischen Verantwortung: Kriele, VVDStRL 29, 52; Herzog in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Rdnr. 70; s. auch BVerfGE 18, 151, 154, 44, 125, 139.
- 52 Ansätze dazu bei Häberle, a. a. O. (Fn. 4), S. 114 ff.
- 53 Noll, Gesetzgebungslehre, 1973, S. 77.
- 54 BVerfGE 44, 125, 138 ff.; Häberle, a. a. O. (Fn. 4), S. 533 ff.
- 55 Zum folgenden Scheuner, DöV 1980, 473, 479 f.; Müller, VVDStRL 39, 53, 92 ff.
- 56 Scheuner, DöV 1980, 473, 479 f.
- 57 Einige Auszüge bei Varain, a. a. O. (Fn. 3), S. 241.
- 58 Über die Demokratie in Amerika, II 7.
- 59 Zusammenfassend etwa Agnoli in: Matz, Grundprobleme der Demokratie, 1973, S. 461, 463 ff.
- 60 Klassisch dargestellt etwa bei J. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 5. A., 1980, S. 427 ff.
- 61 Auf die notwendigen Konsequenzen weist Denninger, a. a. O. (Fn. 35), S. 45 f., hin.
- 62 Faktische Lagen und vollendete Tatsachen erörtert Degenhardt, AöR 1978, 163, 167 ff.; zu der daraus resultierenden Notwendigkeit der Planung Würtenberger, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, 1979, S. 25 ff.
- 63 Dazu v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteresse, 1977, S. 163 ff.
- 64 S. o. IV 4.
- 65 Statt dessen scheint eine Planung mittlerer Reichweite geboten, die einerseits nicht langfristig bindet, andererseits aber die Gefahren eines bloßen staatlichen Reagierens auf technische oder soziale Sachzwänge verhindert.