

# **Kirche und Gesellschaft**

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 129

## **Mehrheitsprinzip**

Strukturelement unserer Demokratie

von Karl Josef Bertges

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die  
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle  
Viktoriastraße 76  
4050 Mönchengladbach 1

**Redaktion:**  
**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**  
**Mönchengladbach**

Die modernen westlichen Demokratien sehen sich angesichts vieler in ihren langfristigen Auswirkungen nicht oder nur schwer überschaubarer Entscheidungen und den damit verbundenen Risiken zunehmend vor die Frage gestellt: Stoßen wir nicht mehr und mehr auf die Grenzen des in den Demokratien gängigen Mehrheitsprinzips, und werden uns nicht immer neue Grenzen der Mehrheitsentscheidung erkennbar? Im Anschluß an diese Frage könnte man noch grundlegender fortfahren: Nähern wir uns nicht dem archimedischen Punkt, an dem uns die Grenzen der Demokratie überhaupt im Hinblick auf ihren politischen Handlungs- und Entscheidungsrahmen deutlich werden und von dem aus eines Tages unsere Demokratien aus den Angeln gehoben werden könnten? Mit der Verschränkung dieser beiden Fragen zu einem Komplex wird nicht nur die Legitimität des Mehrheitsprinzips angesprochen, sondern auch die Politikfähigkeit der demokratischen Staatsform in ihren modernen Ausgestaltungen.

### **Politik: ein Entscheidungsprozeß**

Politik ist ein Prozeß, an dessen Ende immer eine Entscheidung steht; auch eine bewußte Nichtentscheidung ist in diesem Sinne eine Entscheidung. Darum bedeutet es zumindest eine Selbsttäuschung, sich einer Entscheidung mit dem Hinweis zu entziehen, diese Entscheidung sei mangels Akzeptanz in der Öffentlichkeit politisch nicht durchsetzbar. Mit der Feststellung, daß Politik ein Bereich ist, der auf Entscheidungen angelegt ist, wird auch eine mit Vorliebe verwendete Formel, Demokratie sei Herrschaft mittels Diskussion, zurechtgerückt. Denn bei allem unstrittigen hohen Stellenwert der Diskussion in der Demokratie darf das Ziel der Diskussion nicht außer acht gelassen werden, schließlich zu einer Entscheidung zu gelangen. Darum ist es für alle Entscheidungsbereiche unerlässlich, Verfahren für eine Entscheidungsfindung aufzuzeigen. Nun ist aber jede Entscheidung, gleichgültig ob sie von einem einzelnen, einigen wenigen oder gar einer Vielzahl getroffen wird, unteilbar. Eine Entscheidung läßt sich nicht nach Stimmenanteilen aufteilen. Ist etwa ein Viertel des Bundesverfassungsgerichts deswegen eine Entscheidung minderen Rechts, also zweiter Klasse, nur weil eine von der Mehrheit des Gerichts abweichende Minderheit ihre andere Meinung in einem Sondervotum niedergelegt hat und das Stimmenverhältnis in der Entscheidung mitgeteilt worden ist? Die Bekanntgabe der abweichenden Minderheitenmeinung soll lediglich sichtbar werden lassen, daß man auch anders hätte entscheiden können; das wäre aber auch bei einer anderen personellen Zusammensetzung des Gerichts in seiner Gesamtheit möglich gewesen. An der Gewichtung des Urteils ändert das nichts.

Wenn Politik als Entscheidungsprozeß verstanden wird, dann erfährt diese These eine unterschiedliche Gewichtung, je nachdem ob nun dem Endstadium dieses Prozesses, nämlich der Entscheidung als solcher, oder aber dem Weg dahin, dem der Entscheidung vorausgehenden Willensbildungsprozeß, die eigentliche Bedeutung beigemessen wird. Die erste Betrachtungsweise – statisch und abstrakt – sieht mehr die politische Einheit des Staates als einer vorgegebenen fertigen Größe, während die zweite Sicht – dynamisch und konkret – die politische Einheit nur verwirklicht sieht, wenn es gelingt, die in der Wirklichkeit der Menschen vorgegebene Vielzahl der Interessen, Bestrebungen, Verhaltensweisen und Wertvorstellungen zu einem einheitlichen Handeln zu verbinden<sup>1)</sup>. Diese Seite des Staates ist in der traditionellen deutschen Staatslehre weitgehend unberücksichtigt geblieben; denn noch wirken in der deutschen Staatstheorie Vorstellungen des 19. Jahrhunderts nach, die im Staat ein personhaft gedachtes Gebilde sahen, das mit eigenem Willen begabt sei<sup>2)</sup>. Mit dieser kritischen Anmerkung soll nicht ein eigenständiger einheitlicher Staatswille in Zweifel gezogen werden; aber dieser Staatswille ist kein fiktiver, verselbständigter, irgendwo im Ideellen angesiedelter Wille, losgelöst von der Vielzahl der Menschen, die die Grundlage der politischen Einheit Staat bilden. Wie aber wird aus Vielfalt Einheit? Oder um ein Wort Simmels aufzugreifen: Wie wird aus in sich geschlossenen Einheiten – wie die menschlichen Persönlichkeiten es mehr oder weniger sind – eine neue Einheit?<sup>3)</sup> Wie wird aus einer Vielzahl individueller Willen ein einheitlicher politischer Wille in Gestalt einer für alle verbindlichen Entscheidung?

### **Die Durchsetzung des Mehrheitsprinzips in der Rechtsgeschichte**

Die modernen westlichen Demokratien sind in Beantwortung dieser Frage im Prinzip den Weg einer mehrheitlichen Entscheidungsfindung gegangen. Auch die Schweiz kennt den Mehrheitsentscheid als tragendes Element ihrer Demokratie, z. B. bei Wahlen, Abstimmungen, Referenden; nur wird er dort nicht durchgängig in allen politischen Entscheidungsebenen praktiziert, sondern in Anlehnung an den Sprachgebrauch des Westfälischen Friedens durch den Grundsatz des „gütlichen Einvernehmens“ (die sog. Proporzdemokratie)<sup>4)</sup> als Konfliktregelungsmuster eingeschränkt. Diese allgemeine verfassungsrechtliche Anerkennung des Mehrheitsprinzips darf jedoch nicht zu dem Trugschluß führen, daß dieses Prinzip ein originäres, begriffsnotwendiges Element der Demokratie ist. Mehrheitsentscheid ist zunächst einmal eine Verfahrensregel zur Gewinnung einer Entscheidung in jeder x-beliebigen Personenvereinigung, ist also nicht zwangsläufig mit dem Bereich des Politischen verknüpft, erst recht nicht mit der demokratischen Staatsform; auch in aristokratischen

oder oligarchischen Systemen ist in den entsprechenden Entscheidungsgremien Platz für die Mehrheitsregel. Selbst Parteidiktaturen können in ihren Beschlußgremien, z. B. Zentralkomitee oder Politbüro, nach der Mehrheitsregel verfahren; das verwandelt eine Parteidiktatur noch lange nicht in eine Demokratie.

Dem germanischen Rechtskreis war das Mehrheitsprinzip unbekannt<sup>5</sup>). Angesichts einer Denkweise in sinnlich wahrnehmbaren und konkreten Bezügen unterschied man nicht bei Versammlungen die Gesamtheit von der Gesamtvielfalt, so daß jeder Volks- oder Gemeindebeschluß der Zustimmung aller bedurfte. Der einheitlichen Willensbildung diente eine vorangehende Beratung. Konnten die Andersmeinenden nicht überzeugt werden, so gab in der Regel doch die Meinung der überwiegenden Mehrheit den Ausschlag. Da dies nicht in Gestalt einer Abstimmung erfolgte, sondern durch lautes Beifallsgetöse, in dem zaghafte Laute der Mißbilligung untergingen, wurde das Ergebnis als einstimmiger Versammlungsbeschluß verkündet. Allerdings begründete der Mehrheitsbeschluß keine rechtliche Verpflichtung für die Minderheit. Allein die physische Überlegenheit der Mehrheit ließ es in der Regel ratsam erscheinen, den Widerspruch fallenzulassen.

Diese germanischen Rechtsanschauungen haben bis weit in das Mittelalter hinein fortgewirkt. Für die deutschen Königswahlen war Einstimmigkeit vorgeschrieben. Erst mit der Goldenen Bulle 1356 wurde das Mehrheitsprinzip für das Reichsrecht eingeführt.

Griechen und auch Römern war die Mehrheitsregel durchaus vertraut<sup>6</sup>). So weist Herodot in seinem berühmten Plädoyer zugunsten der Demokratie darauf hin, daß in ihr alle Entscheidungen von der Gesamtheit gefällt werden. Er empfiehlt, sie einzuführen, denn in der Mehrheit ist das Ganze drin. Mehrheit bedeutet dabei die große Zahl, also die Mehrheit des Volkes<sup>7</sup>). Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß die ortsansässigen Fremden und insbesondere die Sklaven, aber auch die Frauen von der Mitwirkung an den Entscheidungen ausgeschlossen waren, somit also nur eine Minderheit die Gesamtheit des Volkes ausmachte<sup>8</sup>).

Der Grundsatz, daß der Wille der Mehrheit gleich dem der Gesamtheit sei, ging auch in die römische Rechtslehre ein. Von hier aus hat das Mehrheitsprinzip auch in der Kirche Aufnahme gefunden und später Einzug gehalten in die kanonistische Rechtslehre. Selbstverständlich war das Mehrheitsprinzip in Glaubensangelegenheiten stets ausgeschlossen, aber bei Wahlen und bei kollegialen Beschlüssen über äußere Angelegenheiten setzte es sich durch.

Anfänglich sah die kanonistische Lehre in dem Mehrheitsprinzip nur ein Mittel, um den Weg zur allgemeinen Übereinstimmung zu ebnen, was der germanischen Rechtsauffassung eigen war. Auf der Suche nach einer inneren Rechtfertigung der Mehrheitsregel glaubte die kanonistische Lehre diese in der Wahrscheinlichkeit zu sehen, daß viele besser das

Wahre treffen werden als wenige (ein Ausspruch Papst Innocenz IV.)<sup>9)</sup>. Mit dieser Begründung des Mehrheitsprinzips war seine spätere Modifizierung vorbereitet, derzufolge wahre Mehrheit nur die maior et sanior pars (der größere und gesündere = vernünftiger Teil) sei<sup>10)</sup>. Hiernach hat die zahlenmäßige Mehrheit lediglich die Vermutung der besseren Einsicht für sich. Diese Vermutung kann aber widerlegt werden, und dann gilt die Mehrheit nicht mehr als der größere Teil: die Stimmen sind nicht nur zu zählen, sondern auch zu wägen. Für einen gültigen Beschluß ist nicht nur das Übergewicht der Zahl ausreichend, sondern hinzu kommt noch der Wert der Stimmen, der sich bemessen läßt nach dem Ansehen der Abstimmenden, nach deren geistigen und sittlichen Eigenschaften und Motiven und nach der Vernünftigkeit des Ergebnisses (bei Wahlen die Würdigkeit des Gewählten). Vielfach wurde dieser Grundsatz auch so verstanden, daß sogar eine Minderheit zur Mehrheit wird, wenn nur die Gewichte der Vernünftigkeit schwer genug ausfallen. Auf die innerkirchliche Praxis übertragen bedeutete diese Ansicht: da kirchliche Wahlen der Zustimmung des Oberen bedurften, konnte dieser bei der Bestätigung der Wahl dem Kandidaten den Vorzug geben, dem er die größere Würdigkeit zusprach oder der aufgrund der höheren Qualität der für ihn abgegebenen Stimmen – wenn auch numerisch in der Minderheit – eine innere Überlegenheit besaß. Während diese Ausgestaltung eine Besonderheit des kirchlichen Rechts blieb, hat sich das erschwerende Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit (z. B. bei der Papstwahl)<sup>11)</sup> oder einer Dreiviertelmehrheit auch im außerkirchlichen Rechtsbereich, z. B. bei Verfassungsänderungen, durchgesetzt. Hierdurch erfahren auch kleinere abweichende Minderheiten einen erhöhten Schutz gegen Mehrheitsbeschlüsse, was andererseits auch das Zustandekommen von Mehrheiten erschwert und damit den Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Gemeinschaft stark einschränkt.

Weitestgehend hat sich das Mehrheitsprinzip als Verfahren der Entscheidungsfindung im staatlich-politischen Bereich in Europa im Laufe der Geschichte durchgesetzt. Bei aller Unterschiedlichkeit der Begründung dieses Prinzips setzt die Mehrheitsentscheidung das Bestehen einer in rechtlicher Form geordneten Gemeinschaft voraus, deren Mehrheitsentscheid sich zu unterwerfen alle Glieder der Gemeinschaft bereit sind. Nur auf der Grundlage eines solchen vorhergehenden Grundkonsenses ist eine Verbindlichkeit für die Minderheit zu erklären. Wo dieser Grundkonsens fehlt oder nicht möglich ist, ist kein Platz für das Mehrheitsprinzip. Diese Beschränkung des Mehrheitsprinzips trat im Deutschen Reich angesichts der Glaubensspaltung zutage. In Fragen der religiösen Glaubensüberzeugung ist eine verbindliche Unterwerfung unter einen Mehrheitsentscheid nicht möglich, weil es hier um den Kern menschlicher Person geht. So waren Mehrheitsbeschlüsse des Reichstages in Religionsangelegenheiten nach dem Vertragswerk des Westfälischen Friedens ver-

boten. Vielmehr sollte ein Streit in diesen Glaubensangelegenheiten zwischen den katholischen Ständen und den Ständen Augsburgischer Konfession (= den evangelischen Ständen) im Reichstag durch einen gütlichen Vergleich ohne Rücksicht auf die Mehrheit der Stimmen beigelegt werden<sup>12</sup>). Damit hatte ein bedeutsames Verfassungsprinzip, das bis in unsere heutigen demokratischen Verfassungen fortwirken sollte, seinen Niederschlag gefunden.

Ein anderer geschichtlicher Vorgang verdient noch besondere Beachtung – auch für die Gegenwart: die Abkehr Polens vom Mehrheitsprinzip und seine Hinwendung zur Einstimmigkeit auf den Reichstagen. Das „liberum veto“, das freie, d. h. ohne Begründungszwang vorgetragene Einspruchsrecht nicht nur einer Minderheit, sondern eines jeden einzelnen Abgeordneten – 1652 erstmalig von einem einzelnen Abgeordneten angewandt –, hatte zur Folge, daß verhältnismäßig leicht unliebsame Beschlüsse verhindert werden konnten, wobei durch ein solches „Zerreißen“ des Reichstages auch alle bereits gefaßten Beschlüsse der Session unwirksam wurden<sup>13</sup>). Eigenmächtige Interessen von Magnaten legten nicht nur den Reichstag lahm, sondern brachten die Adelsrepublik an den Rand der Anarchie. Mochte der Adel diesen Zustand mit dem Hinweis belächeln, daß der Staat gerade durch seine niemanden bedrohende Anarchie bestehe, so ist doch allgemein anerkannt, daß Polen seinen Niedergang und schließlich seinen Untergang nicht zuletzt dieser Einrichtung verdankt. Bedarf es eines überzeugenderen Beweises für die Unbrauchbarkeit des Einstimmigkeitsprinzips in einem neuzeitlichen Staatswesen? Sicherlich muß das Einstimmigkeitsprinzip nicht Ausdruck eines ausschließlich individualistischen Gesellschafts- und Staatsbildes sein, das in der Gemeinschaft und ihrem Gesamtwillen nur die Summe aller Individuen und deren Einzelwillen sieht. Aber bei ausgeprägter Überbetonung der Einzelinteressen und der partikularen Gruppeninteressen bekommen die zentrifugalen Kräfte in einer Gemeinschaft ein Übergewicht, was früher oder später Lähmung und schließlich Auflösung der Gesamtheit zur Folge hat. Es gehört zur Ironie der Geschichte, daß sich in der Aussichtslosigkeit derartiger Situationen Ausweichmechanismen wieder in Richtung auf das Mehrheitsprinzip bildeten, so z. B. in Polen die „Konföderation“. Nach Einlegung des „liberum veto“ erklärte sich der Reichstag zu einer Konföderation, d. h. verschiedene Adelsgruppen im Reichstag taten sich zu einem bestimmten Zweck zusammen, und in dieser Verbindung wurde dann nach Mehrheitsbeschlüssen entschieden. Es läßt sich folglich aus der Geschichte ein weiterer Erfahrungssatz herleiten: das Mehrheitsprinzip hat sich nicht nur einfach durchgesetzt, sondern es hat sich auch für eine politische Gemeinschaft als das beständige und dauerhaftere Prinzip gegenüber dem Einstimmigkeitsverfahren erwiesen und somit als ein Element für die bessere Gewährleistung des Fortbestandes einer Gemeinschaft.

## **Die Demokratie des Grundgesetzes: keine Herrschaft der Mehrheit**

Das Demokratieverständnis des Grundgesetzes geht nicht von der Identität der Regierenden und Regierten aus; Voraussetzung hierfür wäre das Einstimmigkeitsprinzip. Angesichts des Neben- und Gegeneinanders der unterschiedlichen Interessen und Willen wäre diese Voraussetzung praktisch unerfüllbar. Zum anderen würde die Identitätstheorie die Notwendigkeit des Staates verneinen, denn bei einstimmigem Verhalten bedarf es keiner Staatsgewalt zur Durchsetzung des einheitlichen Willens<sup>14</sup>). Gerade aber die Staatsgewalt und deren vielfältige Einbindung ist das zentrale Thema des Grundgesetzes.

Wenn auch die Mehrheitsentscheidung im Grundgesetz nirgendwo als durchgängiges Prinzip der Entscheidungsfindung verankert ist, so ist es doch an den verschiedensten Stellen für konkrete Entscheidungsbereiche ausdrücklich erwähnt (z. B. Art. 42, II, 1 – Beschlüsse des Bundestages; Art. 52, III, 1 – Beschlüsse des Bundesrates; Art. 54, VI – Wahl des Bundespräsidenten).

Schon wegen dieser Zurückhaltung des Grundgesetzgebers empfiehlt es sich nicht, die Demokratie des Grundgesetzes einfachhin als „Herrschaft der Mehrheit“ zu umschreiben. Was das Mehrheitsprinzip in unserer Verfassung ausmacht, seine Rechtfertigung und seine Begrenzung, läßt sich nur ermitteln aus dem Gesamtzusammenhang mit seiner Vielzahl von Bedingungen, Mechanismen und Prinzipien. Erst deren Zusammenwirken ergibt eine richtige Einschätzung des Stellenwertes des Mehrheitsprinzips in unserer Verfassung. Insofern trifft die vielfach gebräuchliche Bezeichnung „Mehrheitsdemokratie“ zumindest nicht den Demokratiebegriff des Grundgesetzes. Unser Grundgesetz kennt nicht den Satz „Mehrheit entscheidet“ als Ausdruck des demokratischen Prinzips<sup>15</sup>). Das Mehrheitsprinzip ist kein absolutes Prinzip im Sinne eines Mehrheitsabsolutismus, dem es die „gefährlichsten Zähne“ zu ziehen gilt. Wenn Alexis de Tocqueville von der Tyrannei, vom Despotismus der Mehrheit berichtet, dann mag das seine Sicht der Demokratie und der Mehrheitsherrschaft in Amerika wiedergeben, aber diese Beschreibung ist nicht übertragbar auf das Demokratieverständnis des Grundgesetzes.

Nach dem Bundesverfassungsgericht zählt das Mehrheitsprinzip zu den fundamentalen Prinzipien der Demokratie (BVerfGE 29, S. 165), d. h. nicht nur Gesichtspunkte der Praktikabilität sind für das Mehrheitsprinzip ausschlaggebend, sondern es gehört wesentlich zur Demokratie unserer Verfassung. Aber dieses Demokratieverständnis geht nicht im Mehrheitsprinzip auf, sondern es erhält erst durch weitere wesentliche Strukturelemente seine vollständigen Konturen.

## Ohne Grundkonsens kein Mehrheitsprinzip

Mehrheitswille ist der Wille der Gesamtheit. Dieser Wille der Gesamtheit ist für alle ihre Mitglieder verbindlich, auch für die Minderheit. Das bedeutet aber nicht, zumindest nicht zwangsläufig und automatisch, daß die Minderheit ihre abweichende Meinung zugunsten der Mehrheitsmeinung geopfert und nachträglich der Mehrheitsmeinung ihre Zustimmung gegeben hat, so daß man den Gesamtwillen nach der Abstimmung nicht verfälschen darf – auch nicht fiktiv – als den Willen aller. Das Mehrheitsprinzip ebnet nicht die unterschiedlichen und gegensätzlichen Meinungen zu einer künstlichen Einheitsmeinung ein. Auch nach dem verbindlichen Mehrheitsentscheid bleibt die Kontrastierung zwischen der Anschauung der Mehrheit und der der Minderheit erhalten. Es genügt jedoch nicht nur die tatsächliche Anerkennung der Minderheitenmeinung, sondern es bedarf auch eines verfassungsrechtlich geschützten Betätigungsrahmens für die Minderheit.

Doch das alles ändert nichts an dem zumindest vorläufigen Verbindlichkeitscharakter der Mehrheitsentscheidung auch für die Minderheit. Aber aus welchem Grunde sollte sich eine Minderheit bereitfinden, die Mehrheitsentscheidung als für alle verbindlich, also auch für sich, hinzunehmen? Nur aus dem Bewußtsein physischer oder zahlenmäßiger Unterlegenheit? Das wäre kein tragfähiges, vor allen Dingen nicht auf Beständigkeit angelegtes Fundament. Diese Grundfrage erhält noch eine zusätzliche Komponente dadurch, daß die sogenannten Mehrheiten vielfach keine faktischen Mehrheiten sind, wie man leicht erkennen kann bei Volksabstimmungen und bei Wahlen zu den Vertretungsorganen, an denen sich in der Regel nur eine Minderheit beteiligt bzw. beteiligen kann. Hinzu kommt schließlich ein Aspekt, der nicht nur das Heute der Entscheidung sieht, sondern auch das morgen noch fortdauernde Gelten der Entscheidung: der Verbindlichkeitsanspruch trifft nicht nur heute lebende Minderheitengruppen, sondern auch kommende Generationen. Ein einprägsames Lehrbeispiel ist die Staatsverschuldung, die die Rückzahlungsverpflichtung auf kommende Generationen fortschreibt und ihnen damit den eigenen politischen Handlungs- und Entscheidungsspielraum einengt. Aus welchem Grunde sollen sich diese Generationen verpflichtet fühlen, unsere Schulden zurückzuzahlen?

Mehrheit kann immer nur verstanden werden als Teil eines einheitlichen Ganzen. Wenn eine Mehrheitsentscheidung auch für die Minderheit verbindlich sein soll, dann setzt das einen vorherigen grundlegenden Konsens aller Beteiligten bzw. Betroffenen darüber voraus, daß der Mehrheitswille Geltung für das Ganze haben soll. Es bedarf erst einmal eines übergreifenden Bandes, das alle Glieder der Gemeinschaft, in der mit Mehrheit entschieden wird, umspannt. Zur Begründung dieses Grundkonsenses brauchen wir nicht zurückzugreifen auf die fiktive

Annahme eines unhistorischen gesellschaftlichen Urvertrages, wie es die Naturrechtslehre der Aufklärung tat. Diese grundlegende Einigung hat ihre konkrete Fixierung in unserer Verfassungsordnung gefunden. Hier sind Grundlagen verankert, die allgemeine Anerkennung finden und die auch nicht durch einfache Mehrheiten beseitigt werden können. Den Minderheiten sind gewisse Sicherungen eingeräumt in Gestalt dauerhafter und unverrückbarer Grundwerte und durch ein geordnetes Willensbildungsverfahren<sup>16</sup>). Das Mehrheitsprinzip kann also nur insofern und solange Geltung beanspruchen, wie der Grundkonsens fort dauert.

Nun darf man diesen Grundkonsens nicht auf den einmaligen Zeitpunkt der Entscheidung für das Grundgesetz beschränken. Da der politische Verband des Staates eine fort dauernde, auf stete Aktualisierung angelegte Wirkungseinheit ist, reicht der Konsens der damals Betroffenen nicht aus. Er muß fort dauern und sich immer wieder fortsetzen in den nachrückenden Generationen. Insofern lebt der Staat von einem Plebiszit, das sich jeden Tag wiederholt<sup>17</sup>).

Das Mehrheitsprinzip stößt dort auf seine Grenzen, wo die Verfassung der staatlichen Entscheidungskompetenz Schranken gesetzt hat; nur innerhalb des verfassungsrechtlich zulässigen Entscheidungsrahmens kommt das Mehrheitsprinzip zur Anwendung. Gerade der Bereich, der der staatlichen Entscheidungsbefugnis ganz entzogen ist oder nur unter erschwerenden Prozeduren zur Disposition steht, macht das Kernstück des Konsenses aus: Rechtsstaat und Bundesstaat – nicht nur Ausdruck der vertikalen Gewaltenteilung, sondern auch Schutz landsmannschaftlicher oder regionaler Minderheiten –, insbesondere die Grundrechte, die Erschwerung und Begrenzung der Verfassungsänderung (Art. 79 GG), die Garantie des Rechtsweges gegen die öffentliche Gewalt (Art. 19, IV GG), die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung (Art. 20, III, Art. 97 GG) und Sicherung dieser Grenzen durch eine weitreichende Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 93 GG).

Ein besonders wichtiger Bereich des Wirtschaft- und Soziallebens, nämlich die Regelung von Lohn- und Arbeitsbedingungen, ist dem politischen Entscheidungsbereich entzogen und in einem autonomen Bereich, in der Tarif„autonomie“ angesiedelt worden. Beide Sozialpartner, zahlenmäßig jeweils sehr unterschiedlich, erhalten von der Verfassung eine gleichgewichtete Stellung, ausgestaltet mit Entscheidungsbefugnissen auf der Grundlage beiderseitigen Einverständnisses. Das schließt übrigens nicht aus, daß die Tarifparteien an das beide übergreifende Gemeinwohl gebunden bleiben<sup>18</sup>).

Ausmaß und Tragweite dieser verfassungsrechtlichen Grundübereinstimmung soll das Beispiel des Rechts auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen gemäß Art. 4, III GG verdeutlichen. Vordergründig mag dieses Grundrecht faktisch nur ein Ausnahmerecht für eine Minderheit der betroffenen Wehrpflichtigen ohne spürbare Konsequenzen für

die Verteidigungsfähigkeit des Staates sein. Man muß aber diesen Ansatz folgerichtig zu Ende denken, um dieses Grundrecht in seiner ganzen Tiefe auszuloten: selbst wenn die Mehrheit des Volkes die Notwendigkeit der Landesverteidigung bejahen würde, alle betroffenen Wehrpflichtigen oder deren Mehrheit sich aber auf dieses „Ausnahmerecht“ berufen und damit eine Verteidigungsstreitmacht unmöglich machen würden, hätte dieses Grundrecht Bestand. Hier ist eine verfassungsrechtlich unlösbare Antinomie angelegt, die – zumindest vom theoretischen Ansatz her – bis an den Rand des Zerreißen des Konsenses gehen könnte. Um jeglicher Fehldeutung zuvorzukommen: Dieses Recht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen darf nicht verkürzt und damit verfälscht werden zu einem subjektivistischen, privatistischen Anspruchsrecht, das sich selbst genügt, sofern nur die Entscheidung für die Kriegsdienstverweigerung möglichst mit zeitgemäßen ethischen Argumentationsmustern untermauert wird, die zu einem „guten Gewissen“ verhelfen. Jede Gewissensentscheidung ist ein komplexer Vorgang, d. h. jeder Seite des anstehenden Konfliktes muß die ihr gebührende Berücksichtigung zuteil werden, in unserem Falle: die Auswirkung der Kriegsdienstverweigerung für das Gemeinwohl. Diese Klarstellung ändert aber nichts an der oben aufgezeigten Antinomie.

### **Pluralismus und Mehrheitsentscheid**

Wie der Grundkonsens die unerläßlichen Voraussetzungen für das Mehrheitsprinzip fixiert, so umschreibt der Pluralismus die Offenheit des Ganzen für alle politischen Entscheidungen. Mehrheit kann es nur dort geben, wo es eine Minderheit gibt. Somit setzt das Mehrheitsprinzip unterschiedliche Anschauungen voraus, Mehrheitsprinzip und Pluralismus sind zwei Seiten ein und derselben Münze. Pluralismus im Rahmen unserer Verfassung beschränkt sich nicht auf die Duldung oder gar Zulassung unterschiedlicher Gruppen und Verbände in unserer Gesellschaft, die in einer dem Staat abgewandten, mehr privaten Sphäre wirken, ausgestattet mit einem Grundrechtsschutz gegen staatliche Eingriffe im liberalen Sinne. Unser Pluralismusbegriff geht weit darüber hinaus: der Staat selbst ist in seinem Entscheidungsbereich offen für die Vielfalt der Meinungen und Richtungen. Das tritt besonders deutlich zutage in dem Verfassungsrang unserer Parteien nach Art. 21 GG. Von hier aus erfahren auch ganz bestimmte Grundrechte, wie etwa die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, ihre für unsere Demokratie unerläßliche politische Komponente.

Offensein für die Vielfalt von Meinungen und Richtungen bedeutet aber, daß jeder Bürger eine reelle Chance haben muß, seine politische Meinung nicht nur geltend zu machen, sondern auch erfolgreich umzusetzen.

Dementsprechend muß jede politische Meinung als gleichbedeutsam angesehen, jede Stimme gleich gewertet werden. Jede Minderheit von heute muß rechtlich und tatsächlich die Möglichkeit haben, die Mehrheit von morgen zu werden. Aus diesem unverzichtbaren, rotierenden Wechselspiel von Mehrheit und Minderheit ergibt sich die Notwendigkeit einer Opposition und deren verfassungsrechtlicher Absicherung in einer parlamentarischen Demokratie. Nur eine ganz in den politischen Entscheidungsprozeß integrierte Opposition kann sich eine günstige Ausgangsposition schaffen, um morgen zur Mehrheit zu werden. Es ist wohl mehr als ein Zufall, daß die Ausreifung des Mehrheitsprinzips als System wahrscheinlich nicht viel älter ist als die Entstehung des Gedankens der Opposition<sup>19</sup>). Eine Mehrheit hat bei ihren Entscheidungen auch die Rechte der Minderheit zu beachten und ihre Interessen mitzuberücksichtigen, ihr zumal nicht die rechtliche Chance zu nehmen oder zu verkürzen, zur Mehrheit von morgen zu werden. Nur insoweit kann eine Entscheidung der Mehrheit als Wille der Gesamtheit gelten und nach der Idee der freien Selbstbestimmung aller Bürger Verpflichtungskraft für alle entfalten. Bereitschaft und Verpflichtung aller Bürger zum Rechtsgehorsam würden verlorengehen, wenn staatliche Gewalt als Werkzeug zur Perpetuierung der Herrschaft einer bestimmten Mehrheit dienen könnte (so BVerfGE 44, S. 142). Hier hat der Minderheitenschutz nicht den Charakter eines Grundrechtes oder einer sonstigen Rechtsgarantie für ständige Minderheiten ohne Aussicht auf Gewinnung einer Mehrheit, wie z. B. nationale, sprachliche, konfessionelle und auch soziale Minderheiten. Vielmehr wird der jeweiligen politischen Minderheit ein Betätigungsfeld mit der Zielrichtung auf Erlangung der Mehrheit gewährleistet; das ist konstitutiver Bestandteil unseres pluralistischen Staatswesens, ohne den ein Grundkonsens nicht möglich wäre.

### **Erweiterung des Bereichs des Unabstimmbaren im GG?**

Nun wird in letzter Zeit immer häufiger der Einwand erhoben, das Mehrheitsprinzip in seinen oben dargestellten Ausgestaltungsmöglichkeiten und Begrenzungen reiche als Legitimitätsgrundlage aus für die Fälle politischer, ökonomischer und kultureller Normalität, nicht aber für die Bewältigung außerordentlicher Krisensituationen, in denen es ums „Ganze“ geht<sup>20</sup>). Das Mehrheitsprinzip stößt auf Zweifel, wenn es um folgenschwere Entscheidungen irreversibler Natur geht, d. h. um solche, die bei einem Mehrheitswechsel nicht mehr einfach rückgängig gemacht werden können und die – wenn sie falsch sind – auch für die Minderheiten und sogar für künftige Generationen verheerende Folgen haben. Als Beispiele für solche existentiellen Problembereiche werden u. a. moderne Waffentechnologie (NATO-Nachrüstungsbeschluß), Kernenergie, die

neuen Medien, Umweltschutz, zentrale Datenerfassung, Flughafenplanungen und großflächige Stadt-sanierungsvorhaben genannt. Als Ausweg aus diesem Dilemma wird dann der Gedanke ins Spiel gebracht, derartige Entscheidungsgegenstände im Wege der Verfassungsänderung in den Bereich des Unabstimmbaren zu verlagern<sup>21</sup>).

Das Grundgesetz hat in Art. 79, III – aus bitterer geschichtlicher Erfahrung heraus – einen engen, unerläßlichen Kernbereich unserer Verfassungsordnung mit einer „Ewigkeitsgarantie“ ausgestattet, d. h. diese Gegenstände sind jeglicher, also auch einstimmiger Entscheidung entzogen, sie sind unabstimmbar. Unter dem nachhaltigen Eindruck des vorausgegangenen totalitären nationalsozialistischen Unrechtssystems ging der verfassungsrechtliche Grundkonsens so weit, daß er sich eingebunden wußte in eine überstaatliche, überpositive wertgebundene Ordnung, der die Vorstellung zugrunde liegt, „daß der Mensch in der Schöpfungsordnung einen eigenen selbständigen Wert besitzt und Freiheit und Gleichheit dauernde Grundwerte der staatlichen Einheit sind“ (so BVerfGE 2, S. 12; auch BVerfGE 39, S. 67). Aber auch andere materiellrechtliche Grundsätze, wie z. B. das demokratische Prinzip oder das Prinzip der Gewaltenteilung, ja sogar organisatorische Elemente wie die Gliederung des Bundes in Länder oder die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung haben Aufnahme gefunden im Katalog des Unabstimmbaren. Diese Entscheidung ist sicherlich ein Wagnis; denn was einst Ausdruck eines selbstverständlichen Konsenses war, kann morgen Konfliktpotential sein, wenn spätere Generationen diese normative Bindung nicht mehr mitvollziehen wollen, der Weg einer legalen Verfassungsänderung aber versperrt ist.

Der Weg, den Katalog des Unabstimmbaren um die oben erwähnten Problembereiche zu erweitern, ist aus drei Gründen nicht gangbar. Zunächst dürfte es fast unmöglich sein, diese doch sehr vielschichtigen und komplexen Grenzbereiche exakt genug zu umschreiben, um nicht von vornherein neue Verfassungsstreitigkeiten zu programmieren.

Aber auch verfassungsrechtlich muß dieser Vorschlag auf Bedenken stoßen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist nicht imstande, den Art. 79, III GG, der seiner Entscheidungsmacht gänzlich entzogen ist, von sich aus zu erweitern. Der Entscheidungsspielraum für Verfassungsänderungen ist in Abs. 1 und 2 des Art. 79 GG erschöpfend abgesteckt. Eine Erweiterung des in Abs. 3 aufgeführten Unantastbarkeitskataloges ist ebenso unzulässig wie eine Einschränkung. Ansonsten würde sich der Verfassungsänderungsgesetzgeber eigenmächtig an die Stelle der originären verfassungsgebenden Gewalt setzen und diese nachträglich gegen ihren Willen binden, obwohl diese allein frei ist in ihrer Entscheidungskompetenz mit Ausnahme ihrer Selbstbindung an überpositives Recht. Der Bereich des unantastbaren Verfassungskerns kann auch nicht dadurch ausgeweitet werden, daß der Verfassungsänderungsgesetzgeber

diesen stillschweigend, d. h. ohne ausdrückliche Änderung des Art. 79, III GG ausdehnt, indem er die Art. 1 und 20 GG, deren Grundsätze unter die Unantastbarkeit fallen, um die oben aufgezeigten existentiellen Fragenbereiche ergänzt<sup>22</sup>).

Aber auch verfassungspolitisch wäre dieser Weg sehr bedenklich. Man kann nun einmal anstehende politische Tagesprobleme, deren Tragweite und Ausmaß die Menschen bis auf ihren tiefsten Grund bewegen und die in ihrer Fülle gar nicht so gering sind – wie die oben genannten Beispiele schon andeuten –, nicht einfach unter den Teppich kehren, indem man sie aus dem politischen Entscheidungsbereich herausnimmt. Eine Verfassung kann nur bestimmte Richtwerte ausweisen, die die staatlichen Organe in ihrem Handeln unbedingt zu beachten haben, aber ansonsten muß der Handlungsspielraum verfassungsrechtlich freigehalten werden. Verfassungsrechtlich anders zu verfahren heißt, die Demokratie als Staatsform zu einer unwirklichen, den Herausforderungen der modernen Welt nicht gewachsenen Idylle auf der grünen Wiese denaturieren. Das aber wäre das Eingeständnis der Politikunfähigkeit der Demokratie.

### **Verzicht auf Mehrheitsentscheidungen in Schicksalsfragen?**

Kann es sich eine moderne Demokratie leisten, angesichts von Fragen schicksalhafter Bedeutung bei dieser verfassungsrechtlichen Bestandsaufnahme hinsichtlich des Mehrheitsprinzips stehenzubleiben? Das Mehrheitsprinzip gründet auf der Voraussetzung, daß die heutigen Mehrheiten durch andere Mehrheiten abgelöst werden können. Im Grunde gilt das auch für die Abänderbarkeit der von der alten Mehrheit getroffenen Entscheidungen. Nun sind heute mehr denn je die wichtigsten Entscheidungen Langzeitentscheidungen, d. h. sie lassen sich nicht in ein Prokrustesbett einer begrenzten Legislaturperiode zwingen. Dementsprechend sind sie später teilweise nur schwer durch kaum zu verantwortende Eingriffe oder gar nicht korrigierbar. Das trifft aber nicht nur für die heute vorzugsweise genannten Grenzbereiche wie Kernenergie oder neue Wafentechnologien zu, sondern überhaupt für die grundlegenden Entscheidungen, beispielsweise im Wirtschafts- und Sozialbereich, für das Rentensystem, ganz zu schweigen von der tatsächlichen und endgültigen Irreversibilität der Opfer der sogenannten sozialen Schwangerschaftsindikation. Diese Problemlagen erwachsen aber nicht aus der Anwendung des Mehrheitsprinzips, sondern sie rühren an den Kernbereich der Demokratie, wenn nicht des Politischen überhaupt. Ob eine politische Entscheidung schicksalhaft und gar verhängnisvoll ist oder nicht, läßt sich in der Regel erst im nachhinein beurteilen, und dann kommt es immer noch auf den Zeitpunkt des Urteils an. Daß die Appeasement-Politik Großbritanniens und Frankreichs eine Fehlentscheidung großen Ausmaßes war, läßt sich erst aus der Rückschau sagen, damals erschien sie als Ausdruck einer

klugen Friedenspolitik. Spätestens mit dem Überfall Hitlers auf Polen war diese Politik irreversibel.

Aber werden diese Probleme aus der Welt geschafft, indem man die Entscheidungskompetenz hierfür den „engangierten, sachkundigen und hochgradig betroffenen Minderheiten“ einräumt anstelle von Mehrheiten, die „apathisch, schlecht informiert und mangels ersichtlicher persönlicher Betroffenheit auch völlig desinteressiert sind“? Woher nimmt eine „um- und nachweltbesorgte Widerstandselite“ das Recht zur „partiellen Errichtung einer vormundschaftlichen Gewalt gegenüber den für sich selbst nicht sprech- und urteilsfähigen Massen“<sup>23</sup>? Aus dem Besitz der alleinigen Wahrheit heraus! Das aber kann keine Legitimationsgrundlage sein in einer Demokratie, in der Stimmen nicht qualitativ gewichtet, sondern quantitativ gezählt werden – mangels objektiver Feststellbarkeit der Wahrheit. Wer mit dem Anspruch auf Wahrheit in existentiellen Entscheidungsbereichen das Mehrheitsprinzip aus den Angeln heben will, fällt nicht nur in vordemokratische Denktraditionen zurück, sondern liefert sich, da er aus dem Grundkonsens unserer Verfassung ausbricht, antidemokratischen Strömungen aus. Das Mehrheitsprinzip dient nicht einer inhaltlichen Rechtfertigung der Mehrheitsmeinung, sondern macht unsere Demokratie gerade auch in schicksalhaften Problembereichen handlungs- und entscheidungsfähig.

### **Mehrheitsprinzip: keine Abkehr vom Gemeinwohlbegriff**

Das Mehrheitsprinzip als ein fundamentales Prinzip unserer Demokratie setzt, wie bereits bemerkt, Pluralität unterschiedlicher Meinungen und Richtungen voraus. Diese Pluralität bezieht sich auch auf den Begriff des Allgemeinwohls, d. h. das Allgemeinwohl ist keine vorgegebene, feststehende, objektiv erkennbare Größe, sondern eine ideelle Forderung, deren konkrete inhaltliche Ausgestaltung angesichts der Vielfalt der Meinungen und Richtungen sehr unterschiedlich ausfallen kann. Damit ist aber der Gemeinwohlbegriff nicht zu einer Worthülse entartet, in die jeder beliebige Inhalt hineingepackt werden kann mit dem Anspruch, nicht eigenen Gruppeninteressen zu dienen, sondern nur das Gemeinwohl im Auge zu haben. Die pluralistischen Differenzierungen hinsichtlich des Gemeinwohls stoßen dort auf die Grenzen der Entscheidungsspielraumes, wo die Verfassung einen normativen Rahmen gezogen hat; insofern hat das Gemeinwohl schon einen objektiv bestimmbaren Niederschlag in der Verfassung gefunden. So ist das Sozialstaatsprinzip als solches jeglichem Zugriff von Mehrheiten entzogen, hinsichtlich seiner konkreten Ausformung kann es jedoch sehr unterschiedliche Variationen geben.

Gemeinwohl ist immer ein Stück „Idealität“, wird nie voll erreichte Wirklichkeit sein, es bleibt ständige Aufgabe. Mehrheitsprinzip und Pluralismus sollen uns diesem Ziel näherbringen.

## Anmerkungen

- 1) K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Karlsruhe 1968, S. 5.
- 2) U. Scheuner, Konsens und Pluralismus als verfassungsrechtliches Problem, in: G. Jakobs (Hrsg.), Rechtsgeltung und Konsens, Berlin 1976, S. 33.
- 3) G. Simmel, Exkurs über die Überstimmung, in: B. Guggenberger / C. Offe (Hrsg.), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Opladen 1984, S. 39.
- 4) G. Lehmbruch, Proporzdemokratie, Tübingen 1967, S. 7 f.
- 5) O. v. Gierke, Über die Geschichte des Majoritätsprinzips, in: B. Guggenberger / C. Offe, a. a. O., S. 23 f.
- 6) O. v. Gierke, Über die Geschichte des Majoritätsprinzips, in: B. Guggenberger / C. Offe, a. a. O., S. 22; U. Scheuner, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Opladen 1973, S. 17 ff.
- 7) G. Meier, Die Entstehung des Politischen bei den Griechen, Frankfurt 1980, S. 262.
- 8) Ch. Meier, a. a. O., S. 272.
- 9) O. v. Gierke, s. Anm. 5, S. 28.
- 10) 1179 von Alexander III. auf dem 3. Laterankonzil als allgemein gültig behandelt; O. v. Gierke, s. Anm. 5, S. 28.
- 11) Die Zweidrittelmehrheit des Kardinalskollegiums bei der Papstwahl wurde endgültig festgelegt auf dem 3. Laterankonzil 1179 durch Alexander III., s. H. Jedin u. K. Repgen (Hrsg.), Handbuch der Kirchengeschichte, Bd. III/2, Freiburg–Basel–Wien 1985, S. 85; H. E. Feine, Kirchliche Rechtsgeschichte, 1. Bd., Weimar 1950, S. 262. – Die Abstimmungsregel „Zweidrittelmehrheit plus eine Stimme“ wurde von Pius XII. am 8. 12. 1945 eingeführt, s. Handbuch der Kirchengeschichte, Bd. VII, S. 159.
- 12) Art. V § 52 des Osnabrücker Friedensvertrages, bekannt unter der Bezeichnung *itio in partes*.
- 13) G. Rhode, Kleine Geschichte Polens, Darmstadt 1965, S. 275.
- 14) Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, München, Art. 20, II, Rdnrn. 14 und 20.
- 15) K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd. I, München 1977, S. 458.
- 16) U. Scheuner, s. Anm. 6, S. 54.
- 17) R. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, München und Leipzig 1928, S. 18.
- 18) G. Müller, Das Koalitionswesen und das Gemeinwohlpostulat, in: Das Arbeitsrecht der Gegenwart, Berlin 1980, S. 19 ff.
- 19) H. A. Schwarz-Liebermann v. Wahlendorf, Mehrheitsentscheid und Stimmenwägung, Tübingen 1953, S. 53.
- 20) B. Guggenberger / C. Offe, Politik aus der Basis, in: B. Guggenberger / C. Offe, a. a. O., S. 16.
- 21) H. Simon, Fragen der Verfassungspolitik, in: P. Glotz (Hrsg.), Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat, Frankfurt 1983, S. 104.
- 22) K. Stern, a. a. O., S. 141.
- 23) B. Guggenberger, Die neue Macht der Minderheit, in: B. Guggenberger / C. Offe, a. a. O., S. 210.

## Zur Person des Verfassers

Karl Josef Bertges, Professor für Arbeitsrecht und BGB an der Fachhochschule Düsseldorf.