

2 Mehrheitsentscheidungen in demokratischen Gemeinschaften

Der Zusammenhang zwischen Mehrheitsentscheidung und demokratischer Legitimität scheint in der politischen Debatte wie in der wissenschaftlichen Literatur allgemein anerkannt zu sein. So stellen beispielsweise Mielke und Benzner bei der Betrachtung der Direktwahlen der Bürgermeister und Landräte in Rheinland-Pfalz fest: „Um den zu bestellenden Ämtern eine möglichst breite Legitimationsgrundlage zu schaffen, legte man die absolute Mehrheit als Erfolgskriterium bei der Urwahl fest“ (Mielke/Benzner 2000: 366). Um jedoch eine Antwort auf die Frage geben zu können, wie dieser Zusammenhang normativ begründet wird bzw. wie bei Wahlen durch eine Mehrheitsentscheidung demokratische Legitimität vermittelt werden kann, ist es zunächst geboten, die Idee der Demokratie näher zu beleuchten bzw. die Grundlagen demokratischer Gemeinschaften⁸ zu erarbeiten und die Funktion von Mehrheitsentscheidungen in demokratischen Gemeinschaften darzustellen. Im Anschluss gilt es den Begriff der „demokratischen Legitimität“ zu definieren bzw. diesen vom Begriff der „politischen Legitimität“ und dem Begriff der „Legalität“ abzugrenzen. Als letztes sind dann die Bedingungen für die Vermittlung „demokratischer Legitimität“ herzuleiten.

2.1 Grundlagen demokratischer Gemeinschaften

Soll erläutert werden, was unter „Demokratie“ zu verstehen ist, wird schnell deutlich: „Es gibt keinen überragenden einzelnen Autor zur Demokratie“ (Sartori 1992: 11). Jedoch lassen sich die unterschiedlichen Demokratiekonzeptionen in normative und empirische Demokratietheorien unterteilen (vgl. Druwe 1995:

8 Eine „demokratische Gemeinschaft“ wird hier als konkrete Ausprägung einer politischen Gemeinschaft verstanden. Nach Schlenker-Fischer zeichnet sich eine demokratische Gemeinschaft „durch die Unterstützung der grundlegenden Werte von Demokratie aus. Diese schließen zum einen die Überzeugung oder Orientierung an Demokratie als Wert und an der Idee der Selbstregierung oder Souveränität des Volkes als Maßstab der Organisation des politischen Systems ein; zum anderen bedeutet dies für das Verhältnis der Bürger zueinander die gegenseitige Anerkennung als Freie und politisch Gleiche“ (Schlenker-Fischer 2009: 78).

257). An dieser Stelle soll aber nicht die politische Wirklichkeit demokratischer Gemeinschaften aufgezeigt, sondern die Grundidee der Demokratie und ihrer Prinzipien näher beschrieben werden. Um sich dem Begriff „Demokratie“ zu nähern, ist es sinnvoll, dessen Wortsinn als Ausgangspunkt zu verwenden (vgl. Sartori 1992: 29 ff.; Druwe 1995: 258). Der Begriff „Demokratie“ stellt eine Kombination aus den beiden griechischen Worten *δημος* (Volk) und *κρατεῖν* (herrschen) dar. Die Wortbedeutung verweist auf die Idee der Herrschaft des Volkes und somit auf das Prinzip der Volkssouveränität verstanden als Selbstbestimmung des Volkes. Die Herrschaft des Volkes wird jedoch auch inhaltlich als ein grundlegendes und zentrales Merkmal einer Demokratie angesehen. So definiert bspw. Gosepath Demokratie folgendermaßen:

„Sie stellt eine bestimmte Organisationsform der staatlichen Herrschaft dar, in der die Staatsgewalt als politische Entscheidungsgewalt nicht nur auf das Volk als Bezugspunkt und Legitimationsspender zurückgeführt werden kann, sondern auch ihre konkrete Ausübung von den Bürgerinnen und Bürgern konstituiert, legitimiert und kontrolliert wird und darin als Selbstbestimmung und Selbstgesetzgebung des Volkes erscheint“ (Gosepath 1998: 206).

Die Herrschaft des Volkes setzt dabei grundlegend eine Gemeinschaft bzw. den Zusammenschluss von Individuen voraus. Die Zusammensetzung einer Gemeinschaft aus einzelnen Individuen veranlasst wiederum Druwe zu der Schlussfolgerung: „Demokratie als Herrschaft des Volkes muß in seiner Struktur zunächst dem besonderen Stellenwert des Individuums als seiner Basiskonstante gerecht werden“ (Druwe 1995: 265). Danach muss eine Herrschaftsordnung, welche das Recht des Volkes auf Selbstbestimmung wahrt, folglich auch die Autonomie der Individuen respektieren. Diese „Sicherung der individuellen Autonomie“ (Gosepath 1998: 232) liegt – naturrechtlich formuliert – in der Würde des Menschen begründet. So leitet zum Beispiel Locke aus dem „law of nature“ das Recht eines jeden Einzelnen auf Leben und Freiheit ab (vgl. Locke [1690] 1713: Book II, Chapter XI, § 135). Neben der rein naturrechtlichen Begründung von Locke ist jedoch auch die vernunftrechtliche Begründung von Kant zu erwähnen. Dieser bezieht sich in seiner Rechtslehre vor allem auf das Gut der Freiheit, von der sich wiederum alle anderen Rechte ableiten lassen. Kant bezeichnet daher die Freiheit als ein dem Menschen angeborenes Recht:

„Freyheit (Unabhängigkeit eines Anderen nöthigender Willkühr), sofern sie mit jedes Anderen Freyheit nach einem allgemeinen Gesetz zusammen bestehen kann, ist dieses einzige, ursprüngliche, jedem Menschen, kraft seiner Menschheit, zustehende Recht“ (Kant 1797: 45).

Dem Menschen werden also schon in den frühen demokratiethoretischen Abhandlungen bestimmte Rechte zugeschrieben, durch die er als Individuum überhaupt erst selbstbestimmt bzw. frei leben kann (vgl. Druwe 1995: 266). Bielefeldt versteht daher „Freiheit und Gleichheit als zwei Seiten eines und desselben Prinzips“ (Bielefeldt 1999: 50), während Greiffenhagen die „Gleichheit der Menschen in allem als einzige Voraussetzung der Demokratie“ (Greiffenhagen 1973: 23) auffasst. Auch für Kelsen ist die Verbindung von Freiheit und Gleichheit „für die Demokratie charakteristisch“ (Kelsen 1929: 4). Er schlussfolgert daher: „In der Idee der Demokratie (...) vereinigen sich zwei Postulate unserer praktischen Vernunft, drängen zwei Urinstinkte des geselligen Lebewesens nach Befriedigung“ (Kelsen 1929: 3). Kielmansegg stellt daher den zeitlichen Zusammenhang zwischen dem Siegeszug der Volkssouveränität als „Legitimitäts-idee der modernen Demokratie“ gegen Ende des 18. Jahrhunderts und der „Inthronisation des autonomen Individuums“ (Kielmansegg 1977: 99) heraus. Das Individuum wird folglich als von Natur aus autonom aufgefasst, woraus sich die Forderung ableiten lässt, dass eine Gemeinschaft, die dieses Naturrecht des Menschen anerkennt, auch die Freiheit und Gleichheit des Einzelnen gewähren und sichern muss. Denn Freiheit und Gleichheit des Einzelnen münden in der „Anerkennung eines gleichen Selbstbestimmungsrechts aller“ (Heun 1983: 96). Hain fasst diesen Umstand folgendermaßen zusammen: „Menschenwürdige Herrschaft ist demzufolge die Herrschaft der Freien und Gleichen über sich selbst und in diesem Sinne Demokratie“ (Hain 1999: 325).

In dieser Studie wird Demokratie als Herrschaftsform aufgefasst, in der die Selbstbestimmung des Volkes ermöglicht und der Anspruch auf Selbstbestimmung des Einzelnen geachtet wird. Die Idee der autonomen Selbstbestimmung liegt somit sowohl der Idee der Menschenrechte als auch der Idee der Volkssouveränität zugrunde (vgl. Morlok 1993: 296). Habermas spricht diesbezüglich von der „Gleichursprünglichkeit“ (Habermas 1996: 299) von Menschenrechten und Volkssouveränität, wobei Menschenrechte ihrerseits erst „die Ausübung der Volkssouveränität ermöglichen“ (Habermas 1996: 300). Allerdings gilt es zu bedenken, dass für die Verwirklichung des Rechts auf Freiheit und Gleichheit in einer Gemeinschaft auch politische Teilhaberechte unerlässlich sind. Luhmann schreibt daher gerade den „aktivbürgerlichen Grundrechten“ die Funktion zu, „legitime politische Macht“ (Luhmann 1965: 138) erzeugen zu können.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Grundlage einer demokratischen Gemeinschaft aus zwei für sie konstitutiven Pfeiler gebildet wird: Demokratisch organisierte Gemeinschaften basieren demnach auf dem *Prinzip der Selbstbestimmung des Einzelnen* und dem *Prinzip der Volkssouveränität* –

verstanden als das kollektive Recht der Gemeinschaft, die Staatsgewalt auszuüben. Die Selbstbestimmung des Volkes verweist zugleich auf das theoretische Konstrukt des Volkswillens. Da sich hinter „dem“ Volk jedoch kein existierendes Wesen mit einem eigenen Willen verbirgt, muss dieser Wille über Verfahren der Entscheidungsfindung sichtbar gemacht werden (vgl. Morlok 2001: 578).

2.2 Grundidee und Rechtfertigungsgründe der Mehrheitsentscheidung

Wie ist ein demokratisches Gemeinwesen nun zu organisieren, damit seine Entscheidungen sowohl vom Willen des Volkes hergeleitet bzw. auf ihn zurückgeführt werden können – also dem Prinzip der Volkssouveränität gerecht werden – und gleichzeitig das Recht jedes Einzelnen auf ein selbstbestimmtes Leben nicht verletzen? Bei der Beantwortung dieser Frage ist nach einer Lösung zu suchen, die sowohl die Selbstbestimmung des Volkes als auch die Selbstbestimmung des Einzelnen gewährleisten kann. Schnell wird deutlich, dass die einzige Entscheidung, die beiden Bedingungen gerecht wird, eine einstimmig gefasste Entscheidung ist. Weshalb die einstimmige Entscheidung als eine der „ältesten Regeln“ (Thiele 2008: 22) der Menschheitsgeschichte aufgefasst werden kann. Allerdings ist es als faktische Unmöglichkeit anzusehen, stets einen einmütigen Volkswillen vorzufinden. Der „Forderung nach Einstimmigkeit“ (Varain 1964: 249) steht also das Ziel einer handlungsfähigen Gemeinschaft gegenüber. Es ergibt sich daraus das grundlegende Problem, „eine einheitliche Willensaktion aus einer Gesamtheit zu extrahieren, die aus verschiedenen gerichteten Individuen besteht“ (Simmel [1908] 1968: 146).

Als Ersatz für das Prinzip der Einstimmigkeit hat sich daher über die Jahrtausende eine Entscheidungsregel etabliert, die ebenfalls ein legitimes Resultat verspricht: die Entscheidung durch Mehrheit (siehe hierzu ausführlich Heun 1983). Thiele beschreibt diese Entwicklung folgendermaßen:

„Die Mehrheitsregel hat sich als Kompromiss und Annäherung an die Einstimmigkeitsregel erst allmählich und stufenweise entwickelt. (...). Auch wenn die Griechen die Mehrheitsregel nicht erfunden haben sollen, so ist in der athenischen Demokratie die Mehrheitsregel als Prinzip zur Herbeiführung von Entscheidungen in einer einmalig gebliebenen, umfassenden und systematischen Weise zum Prinzip entwickelt worden, um den Gesamtwillen einer Gruppe bzw. Gemeinschaft zu ermitteln“ (Thiele 2008: 22).

Viele Jahrhunderte später spricht sich Lincoln in seiner Inauguration-Address als US-Präsident am 4. März 1861 deutlich für dieses Verfahren der Entscheidungsfindung aus:

„A majority (...) is the only true sovereign of a free people. Whoever rejects it, does, of necessity, fly to anarchy or to despotism. Unanimity is impossible; the rule of a minority, as a permanent arrangement, is wholly inadmissible; so that, rejecting the majority principle, anarchy, or despotism in some form, is all that is left“ (Lincoln [1861] 1989: 220).

Ob Königswahl oder Wahl eines Parlaments, sofern sich eine Gemeinschaft dazu entschließt, anstatt einer einstimmigen Entscheidung eine mehrheitliche Entscheidung anzuwenden, besteht die Versuchung, den Willen der Mehrheit dem der Gesamtheit gleichzusetzen. Eine solche Gleichsetzung wird von Ferrero scharf kritisiert:

„Wie auch immer das Stimmrecht sei, durch die [sic!] das souveräne Volk sich ausspricht (...), so ist es doch offenbar, dass der Volkswille weder mit dem Willen der Mehrheit noch mit dem Willen der Minderheit gleichgesetzt werden kann; dass der eine wie der andere zwei Abschnitte des einzigen souveränen Willens sind und dass dieser sich in den beiden nebeneinanderstehenden Willen findet – der Mehrheit und der Minderheit“ (Ferrero 1944: 272).

So hat jede Mehrheitsentscheidung eine unterlegene Minderheit zur Folge, die im Gegensatz zur Mehrheit ihre Präferenzen nicht verwirklichen kann und somit in ihrer Freiheit verletzt wird. Kelsen spricht diesbezüglich von der „unvermeidlichen Differenz zwischen dem Willen des einzelnen (...) und der staatlichen Ordnung, die dem einzelnen als fremder Wille entgegentritt“ (Kelsen 1929: 11). Warum sollte aber die Mehrheit entscheiden dürfen und die Minderheit der Mehrheitsentscheidung folgen? Bei dieser zentralen Frage geht es um die Rechtfertigungsgründe der Mehrheitsentscheidung bzw. darum, wieso eine Mehrheitsentscheidung von allen Mitgliedern einer Gemeinschaft als legitim anerkannt werden soll. Die Bereitschaft, eine Mehrheitsentscheidung als bindend anzuerkennen und ihr Folge zu leisten, verweist auf das Grundproblem von Mehrheitsentscheidungen: Nämlich „der Durchsetzung gegenüber der Minderheit sowie gegenüber denjenigen, die an der Entscheidung nicht teilgenommen haben, durch die sie aber gleichwohl verpflichtet werden“ (Gusy 1981: 336). So zwingt der Anspruch auf individuelle Selbstbestimmung geradezu zur Rechtfertigung der Mehrheitsentscheidung. Daher fragt schon Rousseau: „Wie kann ein Mensch frei sein und doch gezwungen, sich einen Willen zu fügen, der nicht der seinige ist?“ (Rousseau [1762] 1843: 113). Rousseau liefert selbst eine Antwort auf die von ihm aufgeworfene Frage und begründet die Geltung der Mehrheitsentscheidung durch ein der Mehrheit innewohnendes „materiales Vernunftmoment“ (Dreier 1986: 104). Eine Argumentation, die sich in Ansätzen schon bei Aristoteles hinsichtlich der Frage finden lässt, „was das Ausschlaggebende im Staate sein soll“

(Aristoteles Politik, Buch III, Kapitel X). Für Aristoteles ist dies die Mehrheit, da diese die größere Vernunft auf ihrer Seite habe:

„Die vielen nämlich, von denen jeder einzelne kein tüchtiger Mann ist, mögen trotzdem, vereint, besser sein als sie, nicht als einzelne, sondern als Gesamtheit (...). Denn da ihrer viele sind, so kann jeder einen Teil der Tugend und Klugheit besitzen, und kann die Gesamtheit durch ihren Zusammentritt wie ein einziger Mensch werden, der viele Füße, Hände und Sinne hat“ (Aristoteles Politik, Buch III, Kapitel XI).

Aristoteles rekurriert zur Begründung der Mehrheitsregel auf die „summierte Vernunft“ (Schupp 2003: 316) der Einzelnen, die in der Mehrheitsentscheidung zum Ausdruck komme. Die Frage, ob der zahlenmäßig größere Teil auch immer der vernünftigere Teil sein müsse, wird jedoch bereits im Kirchenrecht des Mittelalters verneint. Nach dem Prinzip des *maior et sanior pars* war es möglich, dass etwa bei der Wahl eines Bischofs die Mehrheit von dem zahlenmäßig kleineren, aber dafür als weiser eingestuften Teil verdrängt wurde (vgl. Heun 1983: 49 ff.). Allerdings bedingte dieses Verfahren einer „höheren Entscheidungsinstanz“ (Dreier 1986: 97), die auch in der Lage war den *sanior pars* ausfindig zu machen.

Die Idee von Aristoteles zur Begründung der Mehrheitsherrschaft ging, wie erwähnt, nicht vollkommen verloren. So knüpft Rousseau in seinem *contrat social* an dessen Argumentation an und fasst die Mehrheitsentscheidung als Garantie für den wahren Volkswillen, den *volonté générale*, auf. Rousseau läßt die Mehrheitsentscheidung also noch stärker normativ auf, indem er annimmt, dass der *volonté générale* aus der Auszählung der Stimmen hervorgehe bzw. anhand der Stimmenmehrheit identifiziert werden könne.

„Aus der Mehrzahl der Stimmen ergibt sich der Ausspruch des allgemeinen Willens [Anm.: des *volonté générale*]. Wenn also die meiner eigenen widersprechende Ansicht die Oberhand gewinnt, so beweist dies weiter nichts, als daß ich mich geirrt habe (...)“ (Rousseau [1762] 1843: 114).

Indem die Mehrheitsentscheidung als „bessere“ Entscheidung interpretiert wird, wird zwar eine Antwort auf die Frage gegeben, warum die Minderheit sich der Entscheidung der Mehrheit beugen solle, jedoch ist diese Antwort insoweit unbefriedigend, da sie von unrealistischen Prämissen ausgeht. So stellt die Annahme, dass die richtige Entscheidung immer durch die Mehrheit getroffen werde und das Urteil der Minderheit dem Gemeinwillen zuwiderlaufe, keine befriedigende Grundlage für eine Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips dar. Carl Schmitt stellt diesbezüglich treffend heraus: „Mit dieser Jakobinerlogik kann man bekanntlich auch die Herrschaft der Minderheit über die Mehrheit rechtfertigen und zwar

gerade unter Berufung auf die Demokratie“ (Schmitt 1926: 35). Auch kann in Hinblick auf die Manipulierbarkeit der Mehrheit bezweifelt werden, dass diese immer die vermeintlich richtige Entscheidung treffe. Zippelius erinnert in diesem Zusammenhang an die „Unvernunft der Menge“ (Zippelius 1987: 27).

Eine andere, vielleicht die einfachste Erklärung zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips als Entscheidungsverfahren bezieht sich auf die „physische Überlegenheit“ (Varain 1964: 240) der Mehrheit gegenüber der Minderheit. Die Mehrheit kann die Minderheit durch Anwendung oder Androhung von Gewalt zur Befolgung der Mehrheitsentscheidung zwingen. Die allgemeinverbindliche Wirkung einer Mehrheitsentscheidung beruht danach also auf der Dominanz der Mehrheit. Zudem erspart der Mehrheitsentscheid ein physisches Kräfteressen der einzelnen Gruppen, da der Minderheit verdeutlicht wird, dass es sinnlos wäre, sich der Entscheidung der Mehrheit zu widersetzen (vgl. Simmel [1908] 1968: 143). Eine aus demokratietheoretischer Perspektive befriedigende Erklärung, warum das Selbstbestimmungsrecht der Minderheit verletzt werden darf, liefert dieser Ansatz jedoch nicht. Daher ist Heun beizupflichten. Nach seiner Auffassung „begründen faktische Momente der Geltung nicht, warum die Regel gelten soll“ (Heun 1983: 80).

Ein weiterer Erklärungsansatz versucht die Mehrheitsentscheidung „zweckrational“ (Palzer-Rollinger 1995: 103) zu begründen. So sichert das Mehrheitsprinzip eine nachvollziehbare und effektive Entscheidungsfindung (vgl. Palzer-Rollinger 1995: 105). Im Zentrum dieses Ansatzes steht die Funktionalität der Mehrheitsentscheidung bzw. die Sicherung der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft. Schon Locke begründet das Mehrheitsprinzip funktionalistisch. So sei der Einzelne verpflichtet, sich zu Gunsten der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft der Mehrheit zu unterwerfen.

„For when any number of Men have, by the consent of every individual, made a Community, they have thereby made that Community one Body, with a Power to act as one Body, which is only by the will and determination of the Majority. For that which acts any Community, being only the consent of the individuals of it, and it being necessary to that which is one Body to move one way; it is necessary the Body should move that way whither the greater force carries it, which is the consent of the Majority (...)“ (Locke [1690] 1713: Book II, Chapter VIII, § 96).

Auch wenn der zweckrationale Ansatz eine Begründung für die Anwendung der Mehrheitsentscheidung beinhaltet, so stellt diese Begründung keine demokratietheoretisch befriedigende Antwort dar. Eine solche liefert hingegen der „wertrationale Ansatz“ (Palzer-Rollinger 1995: 106). Da das Ideal der Einstimmigkeit in der Regel nicht realisiert werden könne, sei die bestmögliche Alternative zu wählen. Getreu dem Axiom von Jeremy Bentham kann dies nur darin bestehen,

„the greatest happiness of the greatest number“ (Bentham [1776] 1823: 48) zu erreichen. Genau dies kann die Mehrheitsregel gewährleisten. Denn eine Mehrheitsentscheidung führt dazu, dass mehr Menschen in Übereinstimmung mit ihrem eigenen Willen leben können als in Dissens. „Und unter diesem Gesichtspunkte bedeutet das Prinzip der absoluten (...) Majorität die relativ größte Annäherung an die Idee der Freiheit“ (Kelsen 1929: 9). Nur die Mehrheitsregel realisiert die Freiheit und Gleichheit des Einzelnen und gleichzeitig die Handlungsfähigkeit bzw. die Selbstbestimmung der Gemeinschaft im größtmöglichen Umfang. Daher ergibt sich für Kelsen aus der Idee der Freiheit zwangsläufig die Anwendung der Mehrheitsentscheidung als Verfahren. Auch Kielmansegg trifft die Schlussfolgerung: „Aus den Prämissen Volkssouveränität und Gleichheit ist, wie wir gesehen haben, eine Entscheidungsregel mühelos abzuleiten, die Mehrheitsregel“ (Kielmansegg 1977: 223). Heun betont noch stärker den Aspekt der Entscheidungsfindung für die Selbstbestimmung des Einzelnen. Für ein selbstbestimmtes Leben sei neben dem Recht auf politische Teilhabe auch zentral, „daß Entscheidungen getroffen werden“ (Heun 1983: 101). Deshalb sei es gerechtfertigt, sofern das gleiche Selbstbestimmungsrecht gesichert sei, „der absoluten Mehrheit das Entscheidungsrecht einzuräumen“ (Heun 1983: 102). Auch Jellinek betont: „Unter gleichwerthigen Individuen kann es aber vernünftigerweise kein anderes Entscheidungsmittel geben als die Grösse der Zahl“ (Jellinek 1898: 27). Als Defizit dieses Erklärungsansatzes kann die Unmöglichkeit angesehen werden, „die Anwendung des Mehrheitsprinzips oder irgend eines anderen Verfahrens mit ihrer vermuteten Richtigkeit bzw. Vernünftigkeit zu rechtfertigen“ (Palzer-Rollinger 1995: 115). Wenn eine Mehrheitsentscheidung jedoch nicht per se als richtig oder vernünftig gelten kann, ist daraus die Forderung abzuleiten, dass Mehrheitsentscheidungen eine nur zeitlich begrenzte Geltung haben bzw. änderbar sein müssen.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass es die Mehrheitsregel ermöglicht, eine für alle Mitglieder verbindliche Entscheidung herbeizuführen: „Indem man der größtmöglichen Zahl eine größtmögliche Mitbestimmung bietet, kommt man dem Ideal einer Selbstbestimmung aller so nahe wie es die Realitäten erlauben (...)“ (Zippelius 1987: 18). Somit ist die Mehrheitsentscheidung „nicht Garantie politischer Freiheit, sondern der Versuch zu einer größtmöglichen Annäherung an sie“ (Varain 1964: 246).

Das Instrument des Mehrheitsentscheids wird in demokratischen Gemeinschaften nicht nur bei der Abstimmung über Sachfragen genutzt, sondern dient auch als Entscheidungsregel bei der Wahl von Amtsträgern. Die Methode der Wahl wird von Kelsen als „ein Wesensmerkmal der realen Demokratie“ be-

zeichnet (Kelsen 1929: 84). Getreu dem demokratischen Narrativ erhalten durch ebensolche Mehrheitsentscheide die Inhaber der Staatsgewalt ihre demokratische Legitimität.

2.3 Politische und demokratische Legitimität

Bevor näher auf den Begriff „demokratische Legitimität“ eingegangen wird, soll in diesem Kapitel zunächst geklärt werden, was unter den Begriffen „Legitimität“ und „Legitimation“ zu verstehen ist. Legitimität und Legitimation werden häufig synonym verwendet, da sich beide Begriffe „mit der Rechtfertigung von Herrschaftsgewalt befassen“ (Schliesky 2004: 150). Generell kann Legitimität als „Ergebnis eines Legitimationsprozesses“ (Schliesky 2004: 150) angesehen werden. Legitimität ist also die Eigenschaft, die einer politischen Entscheidung oder politischen Ordnung zugesprochen werden kann, während mit dem Begriff „Legitimation“ das Verfahren beschrieben wird, das Legitimität erzeugen soll (vgl. Schliesky 2004: 150). In diesem Sinne stellt der Modus der Wahl folglich einen Legitimationsprozess dar, der dem erfolgreichen Bewerber demokratische Legitimität verleihen soll.

Was ist jedoch konkret unter Legitimität zu verstehen? Generell gibt Legitimität „die Antwort auf die ewig gleiche Grundfrage, ob Herrschaft gerechtfertigt ist“ (Schliesky 2004: 151), oder wie es Kielmansegg formuliert: „Wer hat aus welchem Grunde das Recht, verbindlich zu entscheiden?“ (1977: 257). Manfred G. Schmidt unterteilt diesbezüglich drei, in der Politikwissenschaft gebräuchliche Bedeutungen des Begriffs Legitimität:

„1) Rechtmäßigkeit einer Herrschaftsordnung im Sinne der Bindung staatlichen und individuellen Handelns an Gesetz und Verfassung (...); 2) Rechtmäßigkeit einer Herrschaftsordnung im Sinne ihrer durch allgemeinverbindliche Prinzipien begründeten Anerkennungswürdigkeit; 3) seitens der Herrschaftsunterworfenen die faktische Anerkennung einer Herrschaftsordnung als rechtmäßig und verbindlich“ (Schmidt 1995: 555 f.).

Während sich die erste Bedeutung auf die Legalität als Quelle der Legitimität bezieht, verweist die zweite Bedeutung auf eine rein normative Begründung bzw. „allgemeinverbindliche Prinzipien“. Die dritte Bedeutung verweist im Gegensatz zu den beiden anderen allein auf das empirisch messbare Phänomen der Herrschaftsanerkennung auf Seiten der einzelnen Individuen, also auf die faktische Überzeugung von der Rechtmäßigkeit.

Luhmann bezieht sich in seiner Definition von Legitimität gerade auf diese Individualebene bzw. auf die Wahrnehmung der Individuen. Nach Luhmann sei

eine Entscheidung dann als legitim anzusehen, wenn diese vom Einzelnen als allgemein verbindlich anerkannt werde (vgl. Luhmann 1969: 32). Es ist nach Luhmann gerade die „Bereitschaft, fremde Entscheidungen als verbindlich zu akzeptieren“ (Luhmann 1965: 141), die eine legitime Entscheidung charakterisiert (vgl. Luhmann 1965: 143). Auch Kielmansegg bezieht sich auf die Verbindlichkeit einer Entscheidung, indem er Legitimität als „soziale Geltung als rechtes“ (Kielmansegg 1971: 367) definiert. Legitimität kann also als Anerkennung der Rechtmäßigkeit und der daraus resultierenden Verbindlichkeit einer Entscheidung für die Gemeinschaft beschrieben werden.

Auch Habermas versteht unter Legitimität „die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung“ (Habermas 1976: 39). Legitimität muss also mehr sein als Legalität, da es bei einer als legitim geltenden Entscheidung nicht nur darauf ankommt, dass bei der Entscheidungsfindung das vorgesehene Verfahren eingehalten wurde, sondern auch darauf, dass die Entscheidung letztendlich als rechtmäßig anerkannt wird. Somit kann eine legale Entscheidung durch die Herrschaftsunterworfenen eben auch als illegitim empfunden werden. Während sich die Frage nach der Legalität nur auf die Einhaltung der Rechtsnormen bezieht, nimmt die Frage nach der Legitimität darüber hinaus auch auf die Verbindlichkeit bzw. Anerkennungswürdigkeit einer Entscheidung für die Mitglieder einer Gemeinschaft Bezug. Palzer-Rollinger zieht daraus folgenden Schluss:

„Legalität und Legitimität driften genau dann auseinander, wenn die Voraussetzungen und Grenzen des Mehrheitsprinzips als Bedingungen der Entscheidungen nicht in zufriedenstellendem Maße gegeben sind. (...) Die Forderung nach einer solchen Analyse [Anm.: Analyse der faktischen ‚Bedingungen der Geltung der Mehrheitsregel‘] beinhaltet die Möglichkeit, eine Mehrheitsentscheidung für illegitim zu erklären, obwohl sie sich korrekt auf eine aus freien Wahlen hervorgegangene Mehrheit stützt und sich auch mit der Verfassung in Einklang befindet“ (Palzer-Rollinger 1995: 127 f.).

Warum wird also eine Entscheidung, ein Herrscher oder eine ganze Herrschaftsordnung als legitim anerkannt? Diese Frage bezieht sich auf die „Fügsamkeitsmotivationen“ (Schliesky 2004: 155) der einzelnen Individuen bzw. darauf, warum sich überhaupt eine Folgebereitschaft des Einzelnen entwickelt. Um diese Frage beantworten zu können, sind die schon zuvor angesprochenen potentiellen Quellen von Legitimität in den Blick zu nehmen.

Ferrero unterteilt in einer historischen Sichtweise vier Legitimitätsprinzipien, also vier Prinzipien, die der Rechtfertigung von politischer Macht zugrunde liegen können: das aristokratisch-monarchische Prinzip, das Prinzip der Erblichkeit, das Wahlprinzip und das demokratische Prinzip (vgl. Ferrero 1944: 46 f.). Historisch betrachtet, wird geistliche wie weltliche Herrschaft im Mittelalter

zunächst durch den Bezug auf Gott begründet (vgl. Schliesky 2004: 181 ff.; Flaig 2013: 147 ff.). Jedoch findet auch in dieser Frühphase der Legitimitätsentwicklung „keineswegs eine monokausale, allein auf den göttlichen Ursprung zurückgehende Herrschaftsrechtfertigung statt“ (Schliesky 2004: 183). Zusätzlich sind auch die praktischen Ergebnisse bzw. die Effektivität der Herrschaftsausübung relevant für die Legitimität der Herrschaft (vgl. Schliesky 2004: 183). Die göttliche Herrschaftslegitimation verliert jedoch ihre Überzeugungskraft im Übergang zur Neuzeit. Die Rechtfertigung von Herrschaftsgewalt wird nun auch natur- wie vernunftrechtlich begründet (vgl. Schliesky 2004: 195 ff.). Das Volk und somit auch der einzelne Mensch werden zum Legitimationssubjekt, indem wie bei Rousseau legitime Herrschaft „von einem fiktiven Einverständnis der späteren Herrschaftsunterworfenen abhängig gemacht“ (Schliesky 2004: 210) wird. Infolgedessen beginnt sich spätestens im 19. Jahrhundert das Prinzip der Volkssouveränität als Quelle demokratischer Herrschaftsgewalt immer mehr durchzusetzen (vgl. Schliesky 2004: 222).

Unabhängig von der konkreten Legitimitätsgrundlage werden in der Politikwissenschaft generell zwei Dimensionen von Legitimation unterschieden: Nach Scharpf ist hinsichtlich des Prozesses zwischen der input-orientierten und der output-orientierten Legitimation zu differenzieren. In der input-orientierten Perspektive „sind politische Entscheidungen legitim, wenn und weil sie den ‚Willen des Volkes‘ widerspiegeln“ (Scharpf 1999: 16). Hingegen gelten nach der output-orientierten Perspektive politische Entscheidungen dann als legitim, „wenn und weil sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern“ (Scharpf 1999: 16). Im Vordergrund der ergebnisorientierten Perspektive stehe die Fähigkeit der gewählten Amtsinhaber oder des politischen Systems insgesamt durch kollektiv bindende Entscheidungen Probleme zu lösen (vgl. Scharpf 1999: 20). Legitimität entstehe aufgrund der Zufriedenheit mit den Leistungen des Systems im Allgemeinen oder des Amtsinhabers im Konkreten.

Weitere Formen und Ursprünge von Legitimität finden sich bei Max Weber. Dieser unterscheidet drei Typen legitimer Herrschaft, die er als traditionale, charismatische und legale Herrschaft beschreibt. Als Legitimitätsgründe für diese drei Typen nennt Weber den Glauben an moralische Werte, die persönlichen Eigenschaften des Herrschers sowie die korrekte Einhaltung der Rechtsnormen (vgl. Weber [1921] 1980: 122 ff.). Danach ist die traditionale Herrschaft legitimiert aufgrund „der Heiligkeit altüberkommener (,von jeher bestehender‘) Ordnungen und Herrengewalten“ (Weber [1921] 1980: 130), während charismatische Herrschaft ihre Legitimität aus der Persönlichkeit des Herrschers bezieht

(vgl. Weber [1921] 1980: 140). Legale Herrschaft hingegen gründet auf der Rechtmäßigkeit der Herrschaftsausübung bzw. auf der Einhaltung von Normen (vgl. Weber [1921] 1980: 124 f.). Gerade im „Legalitätsglauben“, also in der „Fügsamkeit gegenüber formal korrekt (...) zustande gekommenen“ (Weber [1921] 1980: 19) Entscheidungen erblickt Weber einen bewährten Geltungsgrund für eine legitime Ordnung. An der Weberschen Konzeption legitimer Herrschaft kritisiert Schliesky jedoch, daß „eine ursprüngliche, eigene demokratische Legitimität nicht vorgesehen ist, sondern nur als ‚umgedrehtes‘ Nebenprodukt einer verblassenden charismatischen Herrschaft gedacht ist“ (Schliesky 2004: 155).

Während Weber seine Typen legitimer Herrschaft als voneinander unabhängig konzipiert, entwirft etwa Beetham ein multidimensionales Legitimitätskonzept. Politische Herrschaft erfahre dann Legitimität, wenn diese mit den geltenden Regeln übereinstimme, diese Regeln ihrerseits auf einem gesellschaftlichen Wertekanon beruhen, und die politische Herrschaft die Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen erfahre (vgl. Beetham 1991: 16). Vöneky fasst die Beziehung von Legalität und Legitimität in Beethams Legitimitätskonzept folgendermaßen zusammen:

„Legalität trägt die Legitimation dieser Herrschaft (nur) insoweit, als die der Legalität zugrunde liegende Rechtsordnung im Rückgriff auf allgemeine Überzeugungen gerechtfertigt werden kann *und* diese Überzeugungen auch durch die Rechtsunterworfenen geteilt werden“ (Vöneky 2010: 135).

Bereits an diesem kurzen Exkurs wird deutlich, dass in der wissenschaftlichen Literatur im Allgemeinen davon ausgegangen wird, dass unterschiedliche Faktoren zur Begründung von Legitimität herangezogen werden können. Sternberger spricht diesbezüglich von einem „Pluralismus der Rechtfertigungsgründe und Legitimitätsquellen“ (Sternberger 1962: 14). Diese unterschiedlichen Legitimitätsquellen sind generell als konstitutiv für die *politische Legitimität* eines Organs oder einer Person anzusehen. Da im Fokus dieser Studie jedoch die über den Legitimationsprozess der Mehrheitswahl legitimierten Amtsinhaber stehen, soll sich im Folgenden auf eine bestimmte Form politischer Legitimität bezogen werden: die *demokratische Legitimität*.

Die Verbindlichkeit einer demokratisch legitimierten Entscheidung erwächst daraus, dass sich eine solche Entscheidung auf den Willen des Volkes zurückführen lässt. Diese Definition demokratischer Legitimität knüpft an die Überlegungen von Weber an. Weber geht zwar nur peripher auf die Möglichkeit demokratischer Legitimität ein und definiert diese als „herrschaftsfremde Um-

deutung des Charisma“ (Weber [1921] 1980: 156), allerdings stellt bereits er die Wahl des Herrschers als Ausdruck der Anerkennung durch die Herrschaftsunterworfenen und somit als Geltungsgrund demokratischer Legitimität heraus. Demokratische Legitimität wird, so die dieser Studie zugrundeliegende Auffassung, dann vermittelt, wenn eine Personal- oder Sachentscheidung dem Willen des Volkes entspricht und diese Entscheidung dabei die Selbstbestimmung des Einzelnen im Sinne des größten Glücks der größten Zahl wahrt. Die persönliche Eignung oder die Zufriedenheit mit den Entscheidungen des Amtsinhabers werden folglich nicht als Quelle demokratischer Legitimität wohl aber als Quelle politischer Legitimität interpretiert. Diese Konzeption entspricht den Gedanken von Kielmansegg, der in der Selbstbestimmung des Volkes „das Prinzip der Legitimität demokratischer Herrschaft“ (Kielmansegg 1977: 168) erblickt.

Die Vermittlung demokratischer Legitimität kann in Form einer Abstimmung oder einer Wahl erfolgen. Da die Rückführbarkeit auf den Willen des Volkes zentral für die Vermittlung demokratischer Legitimität ist, wird das lediglich legale Zustandekommen einer Entscheidung als Begründung demokratischer Legitimität abgelehnt. Das bedeutet konkret: Wird durch den Gebrauch von – zwar auf demokratische Weise zustande gekommenen – Verfahrensregeln etwa eine Personalfrage so entschieden, dass diese nicht dem Willen des Volkes entspricht, kann aufgrund der bloßen Verfahrensanwendung keine demokratische Legitimität vermittelt werden. Allerdings soll nicht negiert werden, dass durch das alleinige Anwenden von Verfahrensregeln Legitimität erzeugt werden kann. Diese Verfahrenslegitimität wäre jedoch nicht als demokratische, sondern als politische Legitimität zu bezeichnen. Durch diese Konzeption von demokratischer Legitimität wird gerade die Kritik von Luhmann aufgegriffen, der sich gegen die gedankliche Einschränkung ausspricht, „daß nur eine demokratische Wahl Herrschaft legitimieren könne“ (Luhmann 1969: 156). In dieser Studie lautet die grundlegende Annahme hingegen, dass nur eine *demokratische* Wahl Herrschaft *demokratisch* legitimieren kann.

Die mehrheitliche Zustimmung aller betroffenen Individuen wird folglich als konstitutiv für die Begründung von demokratischer Legitimität anerkannt, da nur so eine Entscheidung auf den Willen des Volks zweifelsfrei zurückgeführt werden kann. So fordert auch Scharpf: „Deswegen muß unter pragmatischen Gesichtspunkten die Rechtfertigung der Mehrheitsherrschaft als Zentralproblem input-orientierter Theorien demokratischer Legitimation angesehen werden“ (Scharpf 1999: 17). Die üblichste Form, die Rückführbarkeit einer Personalentscheidung auf den Volkswillen zu sichern, geschieht über das Legitimationsverfahren der Wahl. Im Allgemeinen, also unabhängig von der Herrschaftsform,

wird davon ausgegangen, dass das Verfahren der Wahl Herrschaftsgewalt legitimieren kann. Dies hat zur Konsequenz, dass das Verfahren der Mehrheitswahl solange keine *demokratische* Legitimität erzeugt, wie „die Wahl nur ein pragmatisches Prinzip der Bestellung und Besetzung darstellt“ (Sternberger 1962: 22). Dies wird am Beispiel der Wahl der römisch-deutschen Könige im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation durch das Kurfürstenkollegium oder der Wahl des Bischofs von Rom durch das Konklave deutlich. Schliesky spricht diesbezüglich von einer „vor-demokratischen Wahl-Legitimität“ (Schliesky 2004: 191).

In dieser Studie wird also davon ausgegangen, dass demokratische Legitimität dann vermittelt wird, wenn sich Personalentscheidungen, wie etwa die Bestellung eines Amtsinhabers, auf den Willen des Volkes zurückführen lassen. Die demokratische Legitimität eines Amtsinhabers wird daher als Ergebnis einer personellen demokratischen Legitimation aufgefasst, die „in einer ununterbrochenen, auf das Volk zurückführenden Legitimationskette“ (Böckenförde 1987: 896) besteht. Anders als in der Rechtswissenschaft üblich, wird in dieser Studie demokratische Legitimation jedoch nicht nach verschiedenen Formen differenziert (vgl. Böckenförde 1987: 896 ff.). Auf ein solches Zusammenwirken demokratischer Legitimationsformen verweist das Bundesverfassungsgericht beispielhaft in seinem Urteil aus dem Jahre 1990:

„Für die Beurteilung, ob dabei ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird, haben die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (...) und in der Literatur (...) unterschiedenen Formen der institutionellen, funktionellen, sachlich-inhaltlichen und der personellen Legitimation Bedeutung nicht je für sich, sondern nur in ihrem Zusammenwirken“ (BVerfGE 83, 60, 72).

Eine solche nach den Formen demokratischer Legitimation differenzierte Betrachtung erfolgt in dieser Studie jedoch nicht. Allein die personelle demokratische Legitimation bzw. Legitimität eines Amtsinhabers bildet den Schwerpunkt der Untersuchung. Die Studie widmet sich zudem nicht der vollständigen politischen Legitimität eines Amtsinhabers. Es wird folglich nicht untersucht, ob ein Amtsinhaber etwa die in den Augen der einzelnen Bürger „richtigen“ Entscheidungen getroffen hat, dieser beliebt ist oder über Charisma verfügt. Im Fokus steht einzig dessen demokratische Legitimität.

Da davon ausgegangen wird, dass demokratische Legitimität über eine Mehrheitsentscheidung in Form einer Wahl erzeugt wird, stellt sich jedoch die Frage, ob eine solche Mehrheitsentscheidung per se demokratisch legitimiert oder ob bestimmte „Geltungsbedingungen der Mehrheitsregel“ (Offe 1984: 158) erfüllt sein müssen, damit eine Mehrheitsentscheidung eine „legitimitätsstiftende

Kraft“ (Offe 1984: 156) entfalten kann. Diesen Bedingungen, „unter denen angenommen werden kann, daß Mehrheitsentscheidungen tatsächlich legitime (...) Entscheidungen sind“ (Offe 1984: 154), soll im nächsten Kapitel näher nachgegangen werden.

Mehrheitswahlsysteme

Bedingungen demokratischer Legitimität am Beispiel
von Bürgermeisterwahlen

Walther, J.

2017, XIII, 281 S. 7 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-15695-4