

Steffen Ganghof

Politische Gleichheit und echte Mehrheitsdemokratie*

Erscheint in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3/2005

Der Artikel verteidigt das normative Ideal der *echten* Mehrheitsdemokratie als Ausdruck der politischen Gleichheit zwischen Bürgern. Der institutionelle Kern dieses Ideals besteht in der Kombination von elektoralem Proporzprinzip und legislativem Mehrheitsprinzip. Der verbreitete Mangel an Wertschätzung für dieses Ideal basiert zu einem großen Teil auf einem Mangel an analytischer Unterscheidung. Dieser Artikel erläutert zentrale analytische Unterscheidungen, die in der normativen Diskussion über die Institutionen der Demokratie, insbesondere der parlamentarischen Demokratie, beachtet werden sollten. Die Bedeutung einer differenzierteren Analyse wird am Beispiel der aktuellen Debatte über Demokratiereform in Deutschland verdeutlicht.

* Ich danke Herbert Döring, Thorsten Hüller, André Kaiser und Fritz W. Scharpf für hilfreiche Diskussionen und Kommentare.

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Allgemeine Prinzipien, spezifische Prinzipien und die formale Kohärenzthese	5
3. Politische Gleichheit und substanzielle Prinzipienkohärenz	10
4. Politische Gleichheit in der repräsentativen Demokratie: einstufig oder zweistufig?	13
5. Was ist wichtiger für die politische Machtverteilung: die Regeln der Gesetzgebung oder die Muster der Regierungsbildung?	16
6. Schluss: Das Ideal echter Mehrheitsdemokratie und die Debatte über Demokratiereform in Deutschland	20
Literatur	23

The confusion of ideas here is great.... In a representative body actually deliberating, the minority must of course be overruled; and in any equal democracy ... the majority of the people, through their representatives, will outvote and prevail over the minority and their representatives. But does it follow that the minority should have no representatives at all?
John Stuart Mill¹

1. Einleitung

In seinen *Considerations on Representative Government* hat John Stuart Mill versucht, die Diskussion um die Idee der Mehrheitsherrschaft in der repräsentativen Demokratie zu entwirren. Etwas zugespitzt lässt sich eines seiner Argumente so formulieren (vgl. Spafford 1985): Die Annäherung an eine echte Mehrheitsdemokratie erfordert zweierlei: bei der Entscheidungsfindung der Repräsentanten im Gesetzgebungsprozess die Anwendung des Mehrheitsprinzips (hiernach: legislatives Mehrheitsprinzip) und bei der Wahl der Repräsentanten selbst die Anwendung des Proporzprinzips (hiernach: elektorales Proporzprinzip).² Mills Klärungsversuch war erfolgreich und erfolglos zugleich. Erfolgreich, weil viele nachfolgende Theoretiker der repräsentativen Demokratie dieses Argument häufig nur verfeinert, modifiziert oder erweitert haben (z. B. Urbinati 2000). Erfolglos, weil die politikwissenschaftliche Verwirrung über das Ideal der Mehrheitsdemokratie insgesamt nicht abgenommen zu haben scheint. Dies zeigen z.B. jüngere Arbeiten von Nagel (2000) und Przeworski (2003), zweier zeitgenössischer Theoretiker der repräsentativen Demokratie. Nach der Auseinandersetzung mit Lijpharts (1999) äußerst einflussreicher Demokratietyologie hält es Nagel (2000: 124) für notwendig, der Politikwissenschaft nahe zu legen, sich stärker und systematischer den Eigenarten des Demokratietyps zuzuwenden, der das elektorale Proporzprinzip mit dem legislativem Mehrheitsprinzip kombiniert – also genau die von Mill bevorzugte Kombination. In ähnlicher Weise beklagt Przeworski (2003: 278), dass die Konfusion in der Literatur seit Mills Klärungsversuch eher gestiegen ist, insbesondere durch die häufige Gleichsetzung des elektoralen Proporzprinzips mit einem generellen Konsens- oder Proporzmodell des demokratischen Regierens.³

¹ Mill (1958 [1861]: 103).

² Um Missverständnissen vorzubeugen: Im Folgenden geht es ausschließlich um dieses Argument, das in der philosophischen und politikwissenschaftlichen Literatur eng mit dem Autor Mill verknüpft ist. Es geht nicht um Mills Philosophie der Demokratie oder seine institutionellen Präferenzen insgesamt. Mill sah politische Institutionen primär als ein *Instrument* zur Erreichung bestimmter substanzieller Ergebnisse und er lehnte deshalb das gleiche Stimmrecht aller Bürger ab. Ich orientiere mich im Folgenden dagegen an Autoren, die der Demokratie eine *intrinsische* Qualität zuschreiben und diese am Wert politischer Gleichheit festmachen (Christiano 1996).

³ Ich zeige an anderer Stelle, dass Lijpharts konzeptioneller und methodischer Ansatz in der Tat zu einer systematischen Vermischung unterschiedlicher Demokratietypen führt (Ganghof 2005).

Die politikwissenschaftliche Unklarheit in Bezug auf das Ideal der Mehrheitsdemokratie stellt nicht nur für die normative Demokratietheorie und vergleichende Demokratieforschung ein Problem dar (vgl. Ganghof 2005), sondern auch für die Parlamentarismustheorie. Zu Recht wird der immerwährenden Parlamentarismuskritik entgegengehalten, dass sie häufig auf einer unangemessenen Konzeption parlamentarischer Demokratie beruht (zuletzt: Schuett-Wetschky 2005). Die empirisch wie normativ entscheidende Gegenüberstellung ist im modernen Parlamentarismus *nicht* die zwischen Regierung und Parlament, sondern die zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Es ist die legislative Mehrheitsregel, welche die Macht von (Regierungs-)Parteien legitimiert (Schuett-Wetschky 2005: 10, 21). Dass diese grundlegende politikwissenschaftliche Einsicht in die Logik des Parlamentarismus die Kritik an ihm nicht bremsen kann, lässt allerdings darauf schließen, dass hinter dieser häufig eine Kritik der legislativen Mehrheitsregel selbst steht. Verwunderlich wäre dies nicht, da auch ein Großteil der politikwissenschaftlichen Literatur „dem“ Mehrheitsprinzip äußert skeptisch gegenüber steht.⁴ Der bereits erwähnte Arend Lijphart (1999) etwa plädiert vehement für Formen der „Konsensdemokratie“, und Heidrun Abromeit (2002: 142) kommt nach einer Durchsicht demokratietheoretischer Argumente zu dem Schluss, dass „die“ Mehrheitsregel normativ nur schwer zu rechtfertigen sei. Ihre Vorteile seien eher pragmatische Natur (z. B. Zeitersparnis).

Das Ziel dieses Beitrags ist zu zeigen, dass die weit verbreitete Kritik an „der“ Mehrheitsregel häufig auf einem Mangel an analytischer Unterscheidung beruht. Die analytischen Mängel sollen präzise herausgearbeitet werden, um so einen klareren Blick auf die Vorzüge und Probleme der echten Mehrheitsdemokratie zu gelangen. Drei Argumente stehen im Mittelpunkt:

1) Die Kritik an „der“ Mehrheitsdemokratie richtet sich häufig auf das Westminster-Modell, das sich durch die Kombination von elektoralem und legislativem Mehrheitsprinzip auszeichnet. Dieses Modell als Mehrheitsdemokratie zu bezeichnen (Lijphart 1999) ist jedoch irreführend, da im Westminster-Modell häufig eine deutliche *Minderheit* von Wählerstimmen ausreichend ist, um eine absolute Regierungsmehrheit im Parlament zu erlangen. Ich zeige, dass hinter dieser Gleichsetzung von Mehrheitsdemokratie und Westminster-Modell ein weit verbreitetes, aber unangemessen formalistisches Verständnis der Kohärenz von politischen Institutionen steht.

2) Die Kombination von elektoralem Proporzprinzip und legislativem Mehrheitsprinzip in der echten Mehrheitsdemokratie ist dagegen in einem

⁴ Die Anführungszeichen sollen ausdrücken, dass die Rede von „der“ Mehrheitsregel oder „dem“ Mehrheitsprinzip für den wissenschaftlichen Diskurs in der Regel zu unspezifisch ist. Ich rechtfertige diese Einschätzung im nächsten Abschnitt.

substanziellen Sinne kohärent: beide Prinzipien lassen sich aus dem zentralen demokratischen Grundwert politischer Gleichheit ableiten. Dies gilt allerdings nur, wenn man den *repräsentativen* Charakter moderner Demokratie ernst nimmt: Die Ableitung des elektoralen Proporzprinzips aus den Anforderungen politischer Gleichheit ist nur dann plausibel, wenn man den demokratischen Prozess als zweistufig betrachtet und danach fragt, was die gleichberechtigte Repräsentation der Bürger *im Gesetzgebungsprozess* erfordert. Häufig wird die erste, elektorale Stufe des Prozesses jedoch isoliert betrachtet.

3) Die Ableitung des legislativen Mehrheitsprinzips aus den Anforderungen politischer Gleichheit ist in der Literatur gut etabliert. Für viele Autoren sind institutionalisierte Minderheitenvetos nur unter besonderen Bedingungen („strukturelle Minderheiten“) zu rechtfertigen. Befürworter von generellen Konsens- oder Proporzmodellen der Demokratie umgehen die Auseinandersetzung mit dieser Sicht, indem sie den analytischen Fokus der Diskussion von den formalen Regeln bei der Gesetzgebung zu den Verhaltensmustern bei der Regierungsbildung verschieben. Nicht supermajoritäre Entscheidungsregeln seien für die Umsetzung von Konsens- oder Proporzmodellen der Demokratie entscheidend, sondern übergroße Kabinette. Ich weise diese Fokusverschiebung zurück, weil die grundlegenden elektoralen und legislativen Institutionen der parlamentarischen Demokratie die gesellschaftliche Machtverteilung grundlegender strukturieren als die Verhaltensmuster bei der Regierungsbildung.

Abschnitt 2 kritisiert die Gleichsetzung von Westminster-Modell und Mehrheitsdemokratie sowie das dahinter stehende formale Verständnis von Prinzipienkohärenz. Die Abschnitte 3 und 4 zeigen die substanzielle Kohärenz von elektoralem Proporzprinzip und legislativem Mehrheitsprinzip, wenn Gleichheit „zweistufig“ verstanden wird. Abschnitt 5 betont die Unterscheidung zwischen formalen Regeln und Verhaltensmustern. Abschnitt 6 fasst die Diskussion zusammen und verdeutlicht ihre Bedeutung am Beispiel der Diskussion über Demokratiereform in Deutschland.

2. Allgemeine Prinzipien, spezifische Prinzipien und die formale Kohärenzthese

Viele Autoren sprechen von „dem“ Mehrheitsprinzip, ohne klar zu machen, was sie damit meinen. Dies ist problematisch, da die *Rechtfertigung* eines generellen Entscheidungsprinzips vom Kontext seiner Anwendung und der in diesem Kontext relevanten Zielsetzung abhängt (Gutmann 1999: 231 f.). Geht es um die grundlegenden Institutionen der Demokratie, muss insbesondere zwischen elektoralem und legislativem Mehrheitsprinzip unterschieden werden. Der Grund ist offensichtlich: Kombiniert man elektorales und legislatives Mehrheitsprinzip – wie

idealtypisch die Westminster-Demokratie –, so ist es möglich, dass der Regierung eine deutliche Minderheit von Wählerstimmen ausreicht, um eine Mehrheit der Parlamentssitze und damit die Macht zur Veränderung des legislativen Status quo zu erlangen. Will man eine konsistente normative Bewertung dessen abgeben, muss man klar machen, worüber man spricht:

- 1) das elektorale Mehrheitsprinzip (Mehrheitswahlrecht),
- 2) das legislative Mehrheitsprinzip (Mehrheitsregel im Parlament sowie schwache extra-parlamentarische Vetopunkte) oder
- 3) die Kombination aus beidem?

Viele demokratietheoretische Abhandlungen treffen diese Unterscheidung aber gar nicht systematisch (z. B. Heun 1983: 40; Abromeit 2002: 141 ff.). Ein Beispiel: Abromeits (2002: 141 ff.) Kritik an „dem“ Mehrheitsprinzip richtet sich insbesondere auf die Möglichkeit einer „de facto“-Minderheitsherrschaft, die u. a. aus der *Kombination* von elektoralem und legislativem Mehrheitsprinzip resultiert. Trotzdem unterscheidet Abromeit weder systematisch zwischen diesen beiden spezifischen Prinzipien noch zwischen *Mehrheitsregel* und *Mehrheits-herrschaft*. Was der Begriff „Mehrheit“ bedeuten soll, bleibt an einer zentralen Stelle des Arguments sogar explizit unbestimmt.⁵ Trotz aller konzeptionellen Unbestimmtheit fällt Abromeit indes ein klares Urteil: „die“ Mehrheitsregel sei bei weitem nicht so „fair“, wie die „gängige Auffassung“ unterstelle, sie könne allenfalls pragmatisch gerechtfertigt werden, z. B. als Mittel der Zeitersparnis (Abromeit 2002: 142).

Abromeits Diskussion ist auch in anderer Hinsicht beispielhaft für einen großen Teil der politikwissenschaftlichen Literatur. Ein Grund für die mangelnde Unterscheidung zwischen elektoralem und legislativem Mehrheitsprinzip ist die implizite Akzeptanz folgender These:

Formale Kohärenzthese: Die spezifischen elektoralen und legislativen Mehrheitsprinzipien folgen aus demselben allgemeinen Mehrheitsprinzip. Diesem allgemeinen Prinzip wird dann und nur dann vollständig genüge getan, wenn beide spezifischen Mehrheitsprinzipien gleichzeitig umgesetzt werden.

Es handelt sich um eine These über Prinzipienkohärenz – d. h. darüber, wie spezifische demokratische Entscheidungsprinzipien kombiniert werden sollten. Kohärenz wird dabei in einem formalen Sinn verstanden: Sie erfordere, auf jeder Stufe des demokratischen Prozesses demselben allgemeinen Entscheidungsprinzip zu folgen. Kohärenz ist somit identisch mit Reinheit, und genau durch diese Reinheit entsteht die von Abromeit kritisierte Möglichkeit einer *de facto*-Minderheitenherrschaft. Das Problem sei die „durchgängige Geltung der einfachen Mehrheitsregel vom Wahlkreis bis zum Parlament“ (Abromeit 2002: 142), aber diese

⁵ Abromeit spricht von der „Mehrheit (was auch immer damit impliziert sein mag)“ (2002: 142).

durchgängige Geltung wird als gegeben unterstellt. Es wird implizit die Geltung eines allgemeinen Mehrheitsprinzips angenommen, dessen kohärente Umsetzung die Kombination beider spezifischer Mehrheitsprinzipien erfordert. Ich will im Folgenden am Beispiel dreier Autoren (Hyland 1995; Lijphart 1999; Jung 2001) zeigen, dass Varianten dieser formalen Kohärenzthese in der Politikwissenschaft weit verbreitet sind, dass sie sich aber bei genauerer Betrachtung als haltlos erweisen. Diese Einsicht ist die Voraussetzung für ein angemessenes Verständnis der echten Mehrheitsdemokratie.

In seiner philosophisch orientierten Einführung in die Demokratietheorie, kritisiert James L. Hyland (1995: Kapitel 3-4) „die“ Mehrheitsregel ausführlich und bestreitet ebenfalls eine enge Verbindung von politischer Gleichheit und „der“ Mehrheitsregel (Hyland 1995: 95 ff.). Sein zentraler Einwand ist, dass der vermeintlich egalitäre Charakter der Mehrheitsregel nur für bestimmte Typen von Entscheidungsproblemen oder –situationen gelte, die er *winner-take-all*-Situationen nennt. In diesen gäbe es eine begrenzte Anzahl sich gegenseitig ausschließende Entscheidungsoptionen, von denen nur eine auf Kosten aller anderen umgesetzt werden kann. Hyland (1995: 96) betont, dass keineswegs alle legislativen Entscheidungsprobleme von dieser Art sind, und dass es häufig die „majoritären“ Entscheidungsverfahren selbst sind, die aus einer Entscheidungssituation eine *winner-take-all*-Situation machen. Anstatt der Mehrheit alles zu geben und der Minderheit nichts, gäbe es häufig viele Möglichkeiten, die Früchte einer Entscheidung gerechter – d. h. proportional zu den Stimmengewichten der Abstimmenden – zu verteilen.

Hylands Einwand gehört zu den berechtigten Standardeinwänden gegen die *legislative* Mehrheitsregel (Jones 1983; Risse 2004). In bestimmten Situationen scheinen Methoden der *fairen Aufteilung* (Brams i. E.) dem Wert politischer Gleichheit angemessener als Methoden der *Präferenzaggregation*. Ein fiktives Beispiel (Risse 2004: 50, 60 f.): Eine Berufungskommission zur Neubesetzung einer Professur für Demokratietheorie ist über die Wahl zwischen zwei Kandidaten gespalten. Eine Mehrheit von 60 % bevorzugt Berta, eine Minderheit von 40 % Anton. Es gibt verschiedene Arten, wie der „Kuchen“ hier proportional aufgeteilt werden könnte. Ist die Professur aufgrund der Krise öffentlicher Haushalte befristet und jährlich zu verlängern, könnte Berta sie für drei Jahre bekommen, Anton für zwei. Ist die Professur unbefristet, könnte Proportionalität durch Kompensation erreicht werden: diejenigen, die Anton bevorzugen, könnten z. B. die im nächsten Jahr freiwerdende Juniorprofessur besetzen. Wenn all das nicht funktioniert, könnte sogar ein Zufallsverfahren gewählt werden, welches den Befürwortern von Anton eine vierzigprozentige Chance gibt, ihren Kandidaten zu bekommen – anstatt einer nullprozentigen Chance, wie bei Anwendung der Mehrheitsregel. Eine Abstimmung würde dann nur noch dazu dienen, die Gewichte zwischen den beiden Lagern festzustellen.

Viele überzeugte Anhänger der *legislativen* Mehrheitsregel als grundsätzlich egalitärem Entscheidungsprinzip akzeptieren diesen Einwand, zumindest unter bestimmten gesellschaftlichen Bedingungen (z. B. Christiano 1994; 1996: 88 f.).⁶ Sie weisen allerdings auf schwerwiegende Probleme bei der Implementierung von Methoden der fairen Aufteilung hin (Risse 2004: 61).⁷ Ein Problem ist, dass die Minderheit nicht unbedingt in klar untergliederte Gruppen mit ausgebildeter Identität unterteilt ist, die proportional kompensiert werden könnten. Ein weiteres Problem ist die Auswahl *eines bestimmten* Verfahrens der fairen Aufteilung. Wenn es mehrere mögliche Verfahren gibt, von denen keines hervorsticht, wird sich der Konflikt auf eine höhere Stufe verlagern: vom eigentlichen Entscheidungsproblem zur Auswahl der Aufteilungsmethode. Mehr noch: Die Wahrscheinlichkeit von Uneinigkeit über die Aufteilungsmethode steigt plausibler Weise mit der „Tiefe“ der inhaltlichen Uneinigkeit, sodass die Auswahl der Methode fairer Aufteilung gerade dann zum Problem wird, wenn sich solche Methoden anbieten (Risse 2004: 61). Dies leitet über zum vielleicht wichtigsten Problem. Man kann versuchen, eine Einigung zwischen Mehrheit und Minderheit – in Fragen von Inhalt und Methode – gleichsam zu erzwingen, indem man der Minderheit ein Vetorecht einräumt, d. h. indem man das Mehrheitserfordernis über die absolute Mehrheit hinaus erhöht, mit Einstimmigkeit als Grenzfall (Jones 1983: 181 f.). Das offensichtliche Problem dieser „Lösung“ ist jedoch, dass die Standardargumente gegen Minderheitenvetos natürlich weiterhin gelten (Christiano 1996: 89): Solche Vetorechte privilegieren die jeweilige Minderheit und erlauben es ihr im Zweifelsfall auch, sich einer Einigung ganz zu verschließen – zugunsten des Status quo. So überzeugend also die abstrakten Einwände gegen die egalitäre Natur des legislativen Mehrheitsprinzips sein mögen, so schwierig sind sie in der Praxis umzusetzen, ohne gleichsam über das Ziel hinauszuschießen.

Diese Einsicht führt uns zurück zur formalen Kohärenzthese. Hyland diskutiert die Probleme bei der Umsetzung eines legislativen Proportionalitätsprinzips nicht. Stattdessen führt er als Beleg für die Überlegenheit „des“ Proporzprinzips proportionale Wahlsysteme an. Mehrheitswahlsysteme seien ein Beispiel dafür, wie ein Entscheidungsproblem mit vielen möglichen Ergebnissen in ein *winner-take-all*-Spiel verwandelt wird. Dass die Verhältniswahl dies vermeiden kann, zeige: „there is no justification whatsoever for the claim that simple majoritarianism is the only system consistent with political equality“ (Hyland 1995: 97). Hyland übernimmt hier, ähnlich wie Abromeit, implizit die formale Kohärenzthese: Statt die spezifische Diskussion über die legislativen Mehrheits- und Proporzprinzipien weiterzuführen, wechselt er die logische Ebene und betrachtet die normative Attraktivität des

⁶ Ich diskutiere diese Bedingungen in Abschnitt 5.

⁷ Die folgende Diskussion von Problemen ist unvollständig. Siehe Jones (1983: 181) für weitere, verwandte Aspekte.

elektoralen Proporzprinzips als fehlendes Mosaik im Argument gegen „das“ Mehrheitsprinzip im Allgemeinen. Weil er implizit unterstellt, dass elektorales und legislatives Mehrheitsprinzip irgendwie zusammengehören, nimmt er an, dass sich das *legislative* Proporzprinzip über den Umweg des *elektoralen* Proporzprinzips rechtfertigen ließe. Aber dies ist falsch. Die normative Attraktivität des elektoralen Proporzprinzips kann das Argument für das legislative Mehrheitsprinzip nicht stützen, da die Gleichheitsprobleme des Proporzprinzips im Gesetzgebungsprozess (Privilegierung einer Minderheit bzw. des Status quo) bei der Wahl von Repräsentanten nicht auftreten. Die Wahl *von* und die Entscheidungsfindung *zwischen* Repräsentanten sind schlicht zu unterschiedliche Entscheidungsprobleme (Jones 1983: 181).

Die formale Kohärenzthese wird allerdings nicht nur von normativen Theoretikern vertreten. Ihr einflussreichster Vertreter ist wohl der empirische Demokratieforscher Arend Lijphart. Auch er bestreitet einen Zusammenhang zwischen politischer Gleichheit und Mehrheitsherrschaft (Lijphart 1999: 31). Er unterscheidet zwei Grundmodelle der Politik – ein Mehrheitsmodell und ein Konsensmodell – und formuliert seine Version der formalen Kohärenzthese folgendermaßen: „Because the majoritarian characteristics are derived from the same principle and hence are logically connected, one could also expect them to occur together in the real world; the same applies to the consensus characteristics“ (Lijphart 1999: 2).

In Bezug auf legislatives und elektorales Mehrheitsprinzip bedeutet dies, dass sie plausiblerweise zusammen auftreten sollten. Was für Hyland Mehrheit und Proporz sind, sind für Lijphart Mehrheit und Konsens: allgemeine Prinzipien, aus denen die spezifischen Prinzipien „logisch“ folgen. Lijphart ergänzt die Kohärenzthese darüber hinaus mit der empirischen These, dass die Designer von Institutionen die unterstellte „Logik“ formaler Kohärenz erkannten, weshalb man eine empirische Korrelation zwischen den Implikationen der allgemeinen Prinzipien erwarten könne. Es sollte also eine empirische Tendenz zu reinen Typen geben.⁸

Inspiziert von Lijphart formuliert Sabine Jung (2001: 55-64) die formale Kohärenzthese am präzisesten. Anders als Lijphart will sie eine „idealtypisch-deduktive“ Typologie demokratischer Systeme entwickeln und kommt dabei zu *drei* Paaren von alternativen „normativen Gestaltungsprinzipien“ (Jung 2001: 53): (1) Mehrheits- und Konkordanzprinzip, (2) populistisches und konstitutionelles Prinzip sowie (3) parlamentarisches und präsidentielles Prinzip. Für jedes der sechs

⁸ Dass Lijphart diese empirische Korrelation gar nicht findet, führt ihn nicht zum Überdenken des Arguments. Ebenso wenig die Tatsache, dass bereits auf ganz abstrakter Ebene genau umgekehrt argumentiert werden kann. Schon *Polybios* (ca. 200 - ca. 120 v. Chr.) behauptete, dass es bei „guten“ Verfassungen auf das richtige Mischverhältnis unterschiedlicher Prinzipien ankomme (Vorländer 2003: 42 f.).

Prinzipien leitet sie die „logischen institutionelle Implikationen“ ab, wobei sie zwischen „Kernbereich“ und „Peripherie“ unterscheidet. Kernimplikationen seien zur Umsetzung des normativen Gestaltungsprinzips notwendig, periphere Implikationen trügen dagegen nur zu seiner Verwirklichung bei. Für „das“ Mehrheitsprinzip sei die „logische“ Ableitung klar. Es gäbe drei notwendige und gemeinsam hinreichende Bedingungen für dessen Umsetzung (Jung 2001: 60 f.):

- 1) das Mehrheitswahlsystem (*elektorales Mehrheitsprinzip*),
- 2) die Mehrheitsregel im normalen Gesetzgebungsprozess (*legislatives Mehrheitsprinzip*) und
- 3) die Bildung von minimalen Gewinn-Koalitionen (*gouvernementales Mehrheitsprinzip*).

Lassen wir die dritte Implikation zunächst außen vor⁹, haben wir hier die präziseste Formulierung der formalen Kohärenzthese. Durch diese Präzision wird die Haltlosigkeit der These offenkundig. Ihr Grundfehler besteht in der Verwechslung von Mitteln und Zielen. Jung spricht von dem allgemeinen Mehrheitsprinzip und dem allgemeinen Konkordanzprinzip als „normativen Prinzipien“ (Jung 2001: 53), aber das sind sie nicht. „Mehrheit“ ist kein Wert. Diese beiden spezifischen Entscheidungsprinzipien können nur *Mittel* zur Umsetzung von *normativen Prinzipien* sein, insbesondere der „fundamentalen Prinzipien von Freiheit, Gleichheit und Solidarität“ (Schmalz-Bruns/Hitzel-Cassagnes 2003: 133). Formale Kohärenz ist letztlich nur nominelle Kohärenz („Mehrheit“ gleich „Mehrheit“) und damit inhaltsleer. Welches elektorale Prinzip zu welchem legislativen Prinzip passt, kann sinnvollerweise nur substantziell bestimmt werden, im Hinblick auf eine bestimmte Konzeption bestimmter Werte.

3. Politische Gleichheit und substantzielle Prinzipienkohärenz

Der Wert, auf den das legislative Mehrheitsprinzip in der Regel zurückgeführt wird, ist politische Gleichheit. Dies ist bereits deutlich geworden. Im Sinne substantzieller Kohärenz stellt sich nun die Frage, welches elektorale Entscheidungsprinzip aus dem Wert politischer Gleichheit folgt. Mills Antwort war: das Proporzprinzip. Ich konzentriere mich im Folgenden auf die Ableitung derselben Antwort durch den Philosophen Thomas Christiano (1996: Kap. 6). Der wichtigste Grund dafür ist, dass diese Ableitung in eine der am besten entwickelten normativen Demokratietheorien eingebettet ist, die überdies dem Wert politischer Gleichheit überragende Bedeutung beimisst (Christiano 1996).¹⁰ Da politiktheoretische

⁹ Ich gehe auf die Rolle von Kabinetstypen in Abschnitt 5 ein.

¹⁰ Obwohl Christiano seine Theorie allgemein formuliert und den Unterschied zwischen Parlamentarismus und Präsidentialismus nicht thematisiert, gilt seine Argumentation vor allem für

Konzepte und Argumente grundsätzlich nur im Kontext umfassenderer politischer Theorien verstanden und bewertet werden können (Gaus 2000: Kapitel 1-3), werde ich zunächst kurz einige Grundlagen von Christianos Theorie skizzieren und danach sein Argument für das elektorale Proporzprinzip darstellen.

Christiano hält politische Gleichheit für *den* demokratischen Grundwert. Versuche, die Rechtfertigung der Demokratie auf den Wert der Freiheit zu stützen, hält er für erfolglos. Sie müssen typischerweise die Möglichkeit von Konsens annehmen – eine Annahme, die für moderne Gesellschaften nicht angemessen scheint (Christiano 1996: Kap. 1). Christiano gründet seine Theoriebildung auf die Annahme fortbestehender gesellschaftlicher Uneinigkeit über Fragen von Gesetzgebung und Gerechtigkeit (vgl. auch Waldron 1999). Diese Annahme macht die *faire* Austragung der Konflikte um kollektiv verbindliche Entscheidungen so wichtig. Die Verwirklichung politischer Gleichheit gibt der (idealen) Demokratie ihre *intrinsische* Qualität und verleiht staatlicher Machtausübung moralische Legitimation (vgl. auch Buchanan 2002).¹¹ Christiano argumentiert also gegen rein *instrumentalistische* Begründungen, die demokratische Verfahren nur als Mittel zu substanziellen Zwecken (z. B. sozioökonomische Gleichheit) ansehen. Demokratische Institutionen können hinsichtlich ihrer intrinsischen Qualitäten und hinsichtlich ihrer Ergebnisse bewertet werden (Christiano 2004: 1 ff.).

Was bedeutet politische Gleichheit genau? Gleichheit im Sinne der gleichen Berücksichtigung (subjektiver) Urteile (z. B. Waldron 1999) lehnt Christiano ab. Er befürwortet das Prinzip der gleichen Berücksichtigung (objektiver) Interessen. Christianos Theorie basiert also auf einer substanziellen Theorie der Interessen von Bürgern. Das Prinzip der gleichen Interessenberücksichtigung erfordert für ihn, dass alle Bürger dieselben *Ressourcen* zur Beteiligung am demokratischen Gesetzgebungsprozess besitzen. Alternativ könnte gleiche Interessenberücksichtigung als Erreichen gleicher Ergebnisse (*equal well-being*) verstanden werden. Christiano (1996: 56, 58) lehnt diese Interpretation jedoch ab, u. a. weil sie zu einer instrumentalistischen Rechtfertigung der Demokratie führen würde.

Christiano unterscheidet eine numerische und eine deliberative Dimension politischer Gleichheit. In der ersten Dimension geht es um gleiche Ressourcen in Verhandlungs- und Abstimmungsprozessen (*Prinzip der numerischen Gleichheit*), in der zweiten Dimension um gleiche Ressourcen bei der Vertiefung des

parlamentarische Systeme. Mehr noch: Seine normative Konzeption der Demokratie impliziert eine Präferenz für parlamentarische Systeme und stellt eine der besten normativen Verteidigungen von real existierenden parlamentarischen Systemen mit starken Parteien dar.

¹¹ Die Unterscheidung zwischen instrumentalistischen und prozeduralistischen *Begründungen* der Demokratie ähnelt, ist aber nicht identisch mit Scharpfs (1975) Unterscheidung zwischen Input- und Output-Legitimation.

Verständnisses der eigenen Interessen und ihrer Beziehung zu den Interessen anderer. Für Christiano ist die numerische (End-)Stufe des demokratischen Prozesses (Verhandlungen und Abstimmungen) nichts, was „überwunden“ werden könnte oder sollte. Wir konzentrieren uns hier auf diese numerische Dimension. Christianos Liste der grundlegenden Anforderungen politischer Gleichheit auf dieser Dimension ähnelt der vieler anderer Autoren: (1) Jeder Bürger hat eine Stimme; (2) die Gesetzgebung basiert grundsätzlich auf der Mehrheitsregel (*legislatives* Mehrheitsprinzip); (3) jeder Bürger muss dieselbe Möglichkeit haben, ein Thema auf die politische Tagesordnung zu setzen; (4) in der Phase der Abstimmung muss jeder in der Lage sein, Koalitionen zu bilden, die seinen Interessen dienlich sind.

Um den Besonderheiten der repräsentativen Demokratie gerecht zu werden, unterscheidet Christiano – wie andere Theoretiker vor ihm – zwischen zwei Modi politischer Verantwortlichkeit, je nachdem ob die Repräsentanten als Delegierte (*delegates*) oder als Sachverwalter (*trustees*) der Bürger agieren. Der grundlegende Unterschied ist, dass der Delegierte so handeln soll, wie es der Auftraggeber (*principal*) es will, während der Sachverwalter auch für den Auftraggeber denkt. Christianos normatives Ideal der Rollenverteilung zwischen Bürgern und Repräsentanten ist, dass letztere in Bezug auf grundlegende Ziele der Politik als Delegierte agieren und in Bezug auf die Mittel als Sachverwalter. Eine eng verstandene „Mandatstheorie“, nach der Parteien nach der Wahl genau die Politiken durchsetzen sollten, die sie vor der Wahl angekündigt haben, lehnt er also ab. Im Rahmen der notwendigen Arbeitsteilung zwischen Repräsentanten und Bürgern sei es die Aufgabe ersterer, über die besten Mittel der Politik zu diskutieren und auf neue Erkenntnisse darüber zu reagieren. Die Ziele der Politik dürften dagegen zwischen den Wahlen idealerweise nicht verändert werden, da sonst die Entscheidungsmacht effektiv von den Bürgern auf die Repräsentanten übergehe und die politische Gleichheit aller Bürger untergraben werde (Christiano 1996: 216). Wahlen sind aus dieser Sicht in erster Linie Anlässe zur gesamtgesellschaftlichen Deliberation über Ziele; und indem Wähler Repräsentanten (Parteien) wählen, wählen sie effektiv bestimmte Bündel von und Gewichtungen zwischen unterschiedlichen Zielen.

Aus diesem Ideal leitet Christiano eine Präferenz für ein Verhältniswahlssystem mit Parteilisten ab. Das Prinzip der numerischen Gleichheit erfordert für Christiano neben dem legislativen Mehrheitsprinzip auch das *Prinzip der freiwilligen Proportionalität*. Der Anteil der Wähler in der Wählerschaft, welche die unterschiedlichen Zielbündel unterstützen, soll idealerweise identisch sein mit dem Anteil der Repräsentanten im Parlament, die diesen Zielbündeln verpflichtet sind. „Freiwillig“ bedeutet, dass es nicht auf Proportionalität im Hinblick auf die objektiven Charakteristika der Wählerschaft („deskriptive Repräsentation“) ankommt, sondern auf Proportionalität im Hinblick auf die Themen, welche die Bürger selbst relevant finden. Dies folgt aus dem Prinzip politischer Gleichheit im Hinblick auf die

Themenagenda. Ein Arbeiter muss selbst entscheiden können, ob er eine „Arbeiterpartei“ wählen will oder nicht. Christiano argumentiert erstens, dass ein Verhältniswahlssystem mit Listenwahl das Prinzip freiwilliger Proportionalität am besten umsetzt. Zweitens fördere solch ein System die Bildung neuer Parteien, was die Wahlfreiheit der Bürger und damit ihre Macht zur Definition der Themenagenda erhöhe (vgl. auch Przeworski 2003). Drittens stärkt es die politischen Parteien. Dies hält Christiano (1996: 222 f., 231) für erstrebenswert, da ein Fokus auf individuelle Kandidaten den Prozess der Präsentation und Auswahl von Zielbündeln aus unterschiedlichen Gründen unnötig verkompliziere. Es geht dabei auch um die deliberative Dimension politischer Gleichheit: Verhältniswahl mit Parteilisten führe zu einer besseren Artikulation von Zielen, zu einer größeren Vernünftigkeit von Zielen und zu einer klareren Unterscheidung zwischen Zielen (Christiano 1996: 258-61).

Elektorales Proporzprinzip und legislatives Mehrheitsprinzip folgen somit aus demselben Prinzip politischer Gleichheit. Die Positionen, die mehr Unterstützung genießen, sollen sich durchsetzen, aber: „the number of citizens who support each overall package of aims ought to be proportionally represented in the legislature“ (Christiano 1996: 220 f.). Wenn also politische Gleichheit (in Christianos Sinne) das Ziel ist, dann ist die Kombination von elektoralem Proporzprinzip und legislativem Mehrheitsprinzip in einem substanziellen Sinne kohärent.

4. Politische Gleichheit in der repräsentativen Demokratie: einstufig oder zweistufig?

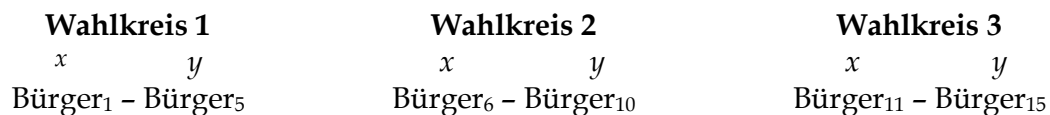
Die eben gezeigte substanzielle Kohärenz der beiden Prinzipien wird häufig bestritten. Autoren wie Beitz (1989) oder Nohlen (2004) bestreiten, dass das Proporzprinzip aus den Anforderungen politischer Gleichheit abgeleitet werden kann. In diesem Abschnitt will ich zeigen, dass deren Einwände nur gelten, wenn man die beiden Stufen des demokratischen Prozesses – Wahl von Repräsentanten und Entscheidungsfindung im Parlament – isoliert betrachtet. Solch eine Betrachtung wird jedoch dem Charakter repräsentativer Demokratien nicht gerecht.

Beitz (1989: 132-40) argumentiert, dass die Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und die Verhältniswahl den Bürgern dieselbe Macht geben und somit politische Gleichheit verwirklichen. Er konstatiert, dass das Proporzprinzip im Hinblick auf eine bestimmte Form der politischen Gleichheit überlegen sei: Es gibt fast jedem Wähler unabhängig von der Präferenzverteilung in der Wählerschaft dieselbe Chance, für einen siegreichen Kandidaten zu stimmen. Nohlen sieht das ähnlich. Die Anwendung der Mehrheitsregel zöge nach sich, dass nur die Stimmen des siegreichen Kandidaten politisch zählen, was zu einem unterschiedlichen *Erfolgswert* der Stimmen führt. Das Proporzprinzip sei dem Mehrheitsprinzip also insofern überlegen, als es den Wählern die gleichen Chancen gibt, bei der Wahl ihr gewünschtes Ergebnis zu erreichen. Die Proporzregel gewährleiste größtmögliche

Erfolgswertgleichheit der Stimmen (Nohlen 2004: 136). Diese Art von Gleichheit ist für Beitz (1989: 140) und Nohlen jedoch irrelevant. Für Beitz (1989: 133) kommt es nur darauf an, dass die Bürger in beiden Typen von Wahlsystemen denselben „Widerstand“ überwinden müssen (nämlich die Stimmen der anderen Wähler) und insofern dieselbe Macht haben. Und Nohlen (2004: 136) argumentiert: „Häufig wird der Forderung nach oder der Verteidigung der Proporzregel mit dem Argument Nachdruck verliehen, daß nur sie dem Gleichheitsgrundsatz des Wahlrechts gerecht werde. Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts bezieht sich jedoch nur auf den Zählwert und nicht auf den Erfolgswert der Stimmen.“

Wie wir wissen, würde Christiano dem letzten Satz zustimmen. Auch für ihn geht es in der Demokratie nicht darum, die Ergebnisse zu bekommen, die man will, sondern um einen fairen Prozess zur Verfolgung der gewünschten Ergebnisse. Der hier relevante Unterschied ist also nicht der zwischen Zähl- und Erfolgswert der Stimmen (Gleichheit der Mittel versus Gleichheit der Ergebnisse). Die Frage ist vielmehr, *in Bezug auf welches Ziel die Mittel gleich verteilt sein sollen*. Beitz und Nohlen nehmen (implizit) an, dass die beiden Stufen des demokratischen Prozesses isoliert betrachtet werden können, und sie betrachten auf der elektoralen Ebene die Wahl von Repräsentanten als das Ziel. Dies lehnt Christiano (1996: 232 ff.) ab. Das Ziel des demokratischen Prozesses sei Gleichheit der Mittel im zweistufigen demokratischen Prozess, in dem es um die Beeinflussung kollektiv verbindlicher Entscheidungen geht. Selbst wenn elektorales und legislatives System isoliert betrachtet egalitär sind, folgt nicht, dass die Kombination aus beiden auch egalitär ist.

Abbildung 1: Politische Gleichheit in einem Modell repräsentativer Demokratie



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Christiano (1996: 225)

Dieser Punkt lässt sich mit einem stark vereinfachten Beispiel veranschaulichen, das in Abbildung 1 dargestellt ist (vgl. Christiano 1996: 225 f.): Es gibt zwei Gesetzgebungsvorschläge x und y zu einem kontroversen Thema, drei Wahlkreise mit jeweils fünf Wahlbürgern B_i und zwei Kandidaten in jedem Wahlkreis, von denen einer für x und der andere für y Stellung bezieht. Nehmen wir zunächst an, es gilt das Mehrheitsprinzip sowohl für die Wahl der Repräsentanten als auch im dreiköpfigen Parlament. Nehmen wir weiter an, dass die Bürger B_1 - B_3 (in Wahlkreis 1), B_6 - B_8 (in Wahlkreis 2) und B_{11} (in Wahlkreis 3) für Vorschlag x und die entsprechenden

Kandidaten sind und dass Bürger B_4 , B_5 , B_9 , B_{10} und B_{12-15} für Vorschlag y und die entsprechenden Kandidaten sind. Gegeben diese Annahmen über die Verteilung von Bürgern und ihren Präferenzen werden die Kandidaten, die x befürworten, Mehrheiten in den Wahlkreisen 1 und 2 erhalten, während der Kandidat, der y unterstützt, nur in Wahlkreis 3 gewählt wird. Die Befürworter von x werden also eine Mehrheit im Parlament besitzen und die gesellschaftliche Auseinandersetzung letztlich für sich entscheiden – trotz der Tatsache, dass eine Mehrheit von acht Bürgern y bevorzugt hat.

Dass es hier um eine Verletzung der Gleichheit zwischen Wählern geht, lässt sich durch das formale Kriterium der Anonymität konkretisieren (Christiano 1996: 234).¹² Eine Abstimmung ist anonym, wenn und nur wenn die Ergebnisse auch bei einem Präferenztausch zwischen Individuen unverändert bleiben. Dieses Kriterium erfordert, dass das Ergebnis einer Abstimmung nur von der *Anzahl* der Abstimmenden abhängt, die für jede Alternative stimmen und nicht davon, *welcher* Wähler auf welcher Seite des Konflikts steht. Es ist also offensichtlich eine Grundvoraussetzung für Gleichheit in der Verteilung von Abstimmungsmacht. Das Kriterium der Anonymität ist aber im obigen Beispiel verletzt. Wenn B_1 und B_{12} ihre Präferenzen tauschen, sodass B_1 für y stimmt und B_{12} für x , dann würden die Kandidaten gewinnen, die für y sind, und y wäre letztendlich die kollektiv verbindliche Entscheidung. Die Kombination von idealer Verhältniswahl für die Wahl der Abgeordneten und der Mehrheitsregel im Parlament erfüllt dagegen das Kriterium von Anonymität. Nur das elektorale Proporzprinzip realisiert „zweistufige Gleichheit“.

Dieses Beispiel lässt sich im Rahmen der axiomatischen *Social Choice*-Theorie generalisieren. Eliora van der Hout und Anthony J. McGann übernehmen die Sichtweise des demokratischen Entscheidungsprozesses als zweistufig und zeigen für Mandatsverteilungsregeln mit einer Stimme Folgendes: Um dem Wert politischer Gleichheit zwischen Wählern (Anonymität) gerecht zu werden, braucht es Mandatsverteilungsregeln, deren Ergebnisse praktisch „identisch“ sind mit denen reiner Verhältniswahl mit Parteilisten (van der Hout/McGann 2004: 15). Wir können somit verallgemeinern: Um Verhältniswahl (mit Parteilisten) aus dem Wert politischer Gleichheit abzuleiten, muss man das elektorale und das legislative System als Teile eines Gesamtsystems sehen, bei dem es darum geht, den Bürgern gleiche Ressourcen zur Beeinflussung der Gesetzgebung zu geben. Nohlens Argument, dass sich aus dem „Grundsatz des gleichen Wahlrechts“ keine Präferenz für das elektorale Proporzprinzip ableiten lässt, ist deshalb nicht falsch; dieser Grundsatz ist

¹² Auch Abromeit (2002: 142) diskutiert das Kriterium der Anonymität. Sie argumentiert allerdings, das Kriterium der Anonymität würde angeführt, um die Herrschaft einer Minderheit zu rechtfertigen. Wie die folgende Diskussion zeigt, ist dies nicht notwendigerweise der Fall.

aber nicht gleichzusetzen mit dem allgemeinen Prinzip numerischer Gleichheit in einer *repräsentativen* Demokratie.

5. Was ist wichtiger für die politische Machtverteilung: die Regeln der Gesetzgebung oder die Muster der Regierungsbildung?

Fassen wir die bisherige Argumentation kurz zusammen: Es gibt sehr wohl einen engen Zusammenhang zwischen dem demokratischen Grundwert politischer Gleichheit und dem Ideal der (echten) Mehrheitsdemokratie. Um dies zu sehen, muss man das elektorale und das legislative Mehrheitsprinzip klar *unterscheiden*, die Kohärenz dieser Prinzipien *substanziell* bestimmen und dabei eine *zweistufige* Konzeption politischer Gleichheit zugrunde legen. Viele Diskussionen der Mehrheitsdemokratie als Umsetzung des Prinzips politischer Gleichheit ignorieren mindestens einen dieser Punkte und somit auch die Tatsache, dass diese Idee der Mehrheitsdemokratie für viele ihrer Anhänger das elektorale *Proporzprinzip* impliziert. Würde dies akzeptiert, könnte sich die Diskussion auf die eigentlich interessanten Probleme konzentrieren:

- 1) Das *Implementationsproblem*. Wie kann ein legislatives Proporzprinzip in realen Demokratien implementiert werden?
- 2) Das *Vetoproblem*. Wie und unter welchen Bedingungen ist ein Minderheiten veto (d. h. ein Supermajoritätserfordernis) als grobes Mittel zur Implementation des legislativen Proporzprinzips mit dem Wert politischer Gleichheit vereinbar?

Viele Diskussionen „des“ Mehrheitsprinzips werfen diese beiden Fragen indes nicht einmal auf. Wie ist dies zu erklären? Ich argumentiere in diesem Abschnitt, dass viele Diskussionen von Mehrheits- und Konsens-/Proporzmodellen der Demokratie eine Behandlung der beiden Probleme vermeiden, indem sie den analytischen Fokus von den *Regeln im Gesetzgebungsprozess* zu den *Verhaltensmustern bei der Regierungsbildung* verschieben. Diese Fokusverschiebung wird belegt und kritisiert. Anschließend argumentiere ich, dass institutionalisierte Minderheiten vetos nur bei Existenz struktureller Minderheiten zu rechtfertigen sind.

Das legislative Mehrheitsprinzip ist strikt institutionell definiert, als Mindestanforderung: eine Mehrheit der Abstimmenden oder der Mandate im Parlament ist mindestens notwendig, um den legislativen Status quo zu verändern. Eine entsprechende Bestimmung des legislativen Proporz- oder Konsensprinzips wäre ein erhöhtes Mehrheitserfordernis. Das Standardbeispiel wäre das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit, was einem Vetorecht einer Minderheit von einem Drittel gleichkommt. Zu einer entsprechenden Spezifizierung sind jedoch weder Hyland noch Lijphart noch Jung bereit. Stattdessen verschieben alle drei Autoren den Fokus von den legislativen Entscheidungsregeln auf die Muster der Regierungsbildung.

Hyland (1995: 99) argumentiert, politische Gleichheit würde durch „institutionally guaranteed proportionality“ als genereller gesellschaftlicher Entscheidungsregel maximiert und dies impliziere neben dem elektoralen Proporzprinzip vor allem die proportionale Aufteilung von Kabinettsposten. Weitere institutionelle Implikationen listet er nur einschränkend auf: eine Proportionalität bei der „Kontrolle“ öffentlicher Ausgaben und ein *aufschiebendes* Minderheiten veto könnten *vielleicht* die Umsetzung von gesamtgesellschaftlicher Proportionalität fördern. Ähnlich Lijphart: Er definiert sein Mehrheitsmodell der Demokratie über die formale Mehrheitsregel, sein Konsensmodell aber über ein Verhaltensmuster, nämlich die *Suche* nach Konsens (Lijphart 1999: 2). Entscheidend sind dabei auch für ihn die Verhaltensmuster bei der Kabinettsbildung (Lijphart 1999: 245).

Am präzisesten ist die asymmetrische Konkretisierung von Mehrheits- und Konsensmodell wiederum bei Jung (2001): Die formale Mehrheitsregel sei eine notwendige Kernimplikation des „allgemeinen“ Mehrheitsprinzips (s. o.), aber umgekehrt seien supermajoritäre Entscheidungsregeln keine Kernimplikation des „allgemeinen“ Konkordanzprinzips. Dieses Prinzip könne auch durch die Kombination von elektoralem Proporzprinzip und einem Proporzprinzip bei der Regierungsbildung umgesetzt werden, d. h. die Beteiligung „alle[r]“ oder „möglichst viele[r]“ gesellschaftlicher Kräfte an der Regierung (Jung 2001: 62). Kurz: Für alle drei Autoren hängt die Umsetzung eines Konsens- oder Proporzmodells nicht an der Umsetzung eines legislativen Proporzprinzips, sondern an einer Art gouvernementalem Proporzprinzip.

Doch diese Sicht entbehrt m. E. einer plausiblen Begründung. Die formale Machtverteilung im Gesetzgebungsprozess strukturiert die gesellschaftliche Machtverteilung generell stärker und grundlegender als die Muster der Kabinettsbildung. Dies lässt sich anhand des Vergleichs einiger Länder verdeutlichen: die Schweiz, Finnland, Deutschland und Norwegen (zum folgenden ausführlicher: Ganghof 2005). Das Standardbeispiel des Konsensmodells der Demokratie ist die Schweiz (Lijphart 1999). In der Tat gibt es dort eine dauerhafte Vier-Parteien-Koalition. Es besteht jedoch weitgehender Konsens in der politikwissenschaftlichen Literatur, dass die eigentliche Basis dieses Kabinetstyps in einer Reihe von Quasi-Minderheiten vetos im Gesetzgebungsprozess liegt: in der starken zweiten Kammer, im dezentralisierten Föderalismus und in der Referendumsinitiative. Selbst wenn sich in der Schweiz deshalb ein Wechsel zu einem „gouvernementalen Mehrheitsprinzip“ (minimale Gewinnkoalitionen) vollzöge, würde sich an den Machtverhältnissen wenig ändern. *Im Gesetzgebungsprozess* müsste nach wie vor nach breitem Konsens gesucht werden, um den legislativen Status quo sicher und dauerhaft zu verändern.

Wir kennen diese Situation sehr gut. Auch in Deutschland haben Minderheiten regelmäßig gesicherte Vetopositionen. Diese können zum einen durch

„oppositionelle“ Mehrheiten im Bundesrat zustande kommen¹³, zum anderen dadurch, dass häufig Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat notwendig wären, um zu verhindern, dass eine Materie von einem höchst aktiven Bundesverfassungsgericht entschieden wird. Dass in Deutschland auf Bundesebene üblicherweise minimale Gewinnkoalitionen gebildet werden, ändert also nichts an den oft erhöhten legislativen Entscheidungshürden. Die Regeln des legislativen Systems (im weiteren Sinne) erfordern auch in Deutschland häufig „große Koalitionen“ (Schmidt 2002), nur bilden sich diese erst bei der Gesetzgebung und nicht schon bei der Regierungsbildung.

Genau umgekehrt ist die Situation in Finnland. Dort gibt es regelmäßig übergroße Koalitionen, obwohl im Gesetzgebungsprozess weitgehend die einfache Mehrheitsregel gilt.¹⁴ Es ist trügerisch, die Koalitionsparteien unter diesen Bedingungen als legislative „Vetospieler“ (Tsebelis 2002) zu betrachten (Strøm 2000: 280). Koalitionsparteien, die für eine Parlamentsmehrheit nicht benötigt werden, können *innerhalb der Koalition* überstimmt werden, und die Koalition kann sich jederzeit auflösen. Ein gutes Beispiel ist die finnische „Regenbogenkoalition“ (1995-2002), die sich von den Post-Kommunisten bis zu den Konservativen erstreckte und 70 % der Parlamentssitze kontrollierte. Trotz der scheinbaren Ähnlichkeit zur Vier-Parteien-Koalition in der Schweiz ist die institutionelle Macht der Koalitionsparteien in beiden Fällen nicht vergleichbar. Dies wurde 2002 offensichtlich: Die Regenbogenkoalition beschloss gegen die Stimmen der Grünen den Bau eines fünften Kernkraftwerks, woraufhin diese die Koalition verließen. Die Beteiligung an der Koalition gab den Grünen kein legislatives Vetorecht, weil die formale Entscheidungsregel im legislativen System die Mehrheitsregel war. Auf diese formalen Spielregeln konnten sich die Koalitionspartner der Grünen jederzeit zurückziehen.

Ein weiteres Beispiel sind Minderheitsregierungen, deren Mitgliedsparteien definitionsgemäß *nicht* gemeinsam eine Parlamentsmehrheit bilden. Die erste Koalitionsregierung Bondevik in Norwegen (1997-2001) kontrollierte etwa nur ein Viertel der Mandate im Parlament (Storting). Niemand – auch nicht Hyland, Lijphart oder Jung – würden darin die Implementation eines allgemeinen *Minderheitsprinzips* zu sehen. Der Grund ist wiederum, dass die politische Machtverteilung in erster Linie durch die Regeln der Gesetzgebung bestimmt wird: Wie klein die parlamentarische

¹³ Die Rede von „oppositionellen Mehrheiten“ ist freilich unscharf. Vgl. etwa Bräuninger/Ganghof 2005 für eine differenzierte Diskussion.

¹⁴ Bis 1987 gab es im finnischen Parlament (Eduskunta) ein *aufschiebendes* Veto einer Eindrittelminderheit, dessen konkrete Ausgestaltung es nach Meinung zahlreicher Länderexperten de facto zu einem absoluten Veto gemacht hat (Jungar 2000: 107).

Unterstützung der Regierung auch immer sein mag, so braucht diese doch eine Mehrheit im Parlament, um den legislativen Status quo zu verändern.

Wie wichtig die formalen Regeln sind, zeigen schließlich auch die historischen Veränderungen von Verhaltensmustern in politischen Systemen, die üblicherweise als „Konkordanzdemokratien“ klassifiziert werden oder wurden. Dort, wo das Mitspracherecht von Minderheitsparteien nicht durch starke Vetorechte abgesichert ist, können konkordanzdemokratische Verhaltensmuster (zeitweise oder dauerhaft) abgeschwächt oder ganz abgeschafft werden. Zwei gute Beispiele sind die Niederlande und Österreich (Ganghof 2005). In der Schweiz dagegen sind die Muster der Koalitionsbildung stabil geblieben.

In Bezug auf die gesellschaftliche Machtverteilung ist die legislative Ebene also grundlegender und bedeutender als die Ebene der Regierungsbildung.¹⁵ Die legislative Ebene betrifft die relativ dauerhafte *institutionelle* Machtverteilung, während es sich bei Kabinetttypen um *Verhaltensmuster* handelt, die sich in Abhängigkeit der institutionellen Machtverteilung, aber auch der Verteilung von Wählerstimmen sowie Parteipräferenzen und -strategien, ändern können. Für die Bewertung von Demokratietypen in Bezug auf den demokratischen Grundwert politischer Gleichheit kommt es vor allem auf die institutionelle Machtverteilung an. Dass viele Autoren den Fokus auf die Muster der Kabinettsbildung lenken, ist deshalb doppelt fragwürdig. In normativer Hinsicht weichen sie einer systematischen Behandlung des Implementations- und des Vetoproblems aus. In empirischer Hinsicht verzerren sie die Interpretation historischer Erfahrungen zugunsten des von ihnen befürworteten Demokratiemodells (vgl. Ganghof 2005). Lijphart (1999: Kap. 14-16) etwa sieht die gute Performanz der skandinavischen Länder als Beleg für die Überlegenheit des „Konsensmodells“ der Demokratie an. Tatsächlich können diese Länder jedoch eher als Beleg für die Attraktivität der echten Mehrheitsdemokratie (elektorales Proporzprinzip plus legislatives Mehrheitsprinzip) im Sinne von Christiano (1996) oder Nagel (2000) dienen. Dieser Demokratietyp hat nicht nur eine hohe intrinsische Qualität (wie Christiano argumentiert), sondern er ist auch mit konsensualen Verhaltensmustern und guten Politikergebnissen vereinbar (wie Lijphart zeigt).

Was folgt nun aus dem Implementations- und dem Vetoproblem? Ein Ziel dieses Beitrags war es, diese Frage in den Mittelpunkt der Diskussion um die Mehrheitsdemokratie zu rücken, und nicht, sie im Detail zu beantworten. Zumindest eine Antwortskizze in zwei Teilen soll hier aber abschließend gegeben werden. Der

¹⁵ Damit soll freilich nicht suggeriert werden, dass der Kabinetttyp (Mehrheits- versus Minderheitsregierung) nicht auch das Kräfteverhältnis zwischen Parlamentsparteien beeinflussen kann. An anderer Stelle analysiere ich einige dieser Effekte systematisch (Ganghof 2003, i. E.; Ganghof/Bräuninger i. E.).

erste Teil lehnt sich wiederum an Christiano (1994) an und basiert auf folgender Erkenntnis: Was aus dem demokratischen Grundprinzip der gleichen Berücksichtigung von Interessen institutionell folgt, hängt auch von den gesellschaftlichen Bedingungen ab. In vielen Ländern und bei vielen Themen ist es unmöglich und unnötig, die Art von Vergleichen anzustellen, die notwendig wäre, um eine gleiche *Befriedigung* der Interessen unterschiedlicher Gruppen zu erreichen. Wenn dies so ist, folgt aus dem Prinzip der gleichen Berücksichtigung von Interessen – wie oben argumentiert – das Prinzip der Gleichverteilung institutioneller Ressourcen, und daraus wiederum folgt die Kombination von elektoralem Proporz- und legislativem Mehrheitsprinzip. Wenn aber Wissen darüber verfügbar ist, dass klar erkennbare grundlegende Interessen gesellschaftlicher Gruppen („struktureller Minderheiten“) verletzt werden, dann ist die Gleichverteilung von *Ressourcen* zur Erreichung gleicher Interessenberücksichtigung nicht mehr hinreichend. Das Prinzip gleicher Interessenberücksichtigung erfordert dann eine Sonderbehandlung dieser Gruppen, um für diese ein Mindestmaß an *tatsächlicher Interessenbefriedigung* zu erreichen. Notfalls müssen dafür sogar erhöhte legislative Mehrheitserfordernisse in Kauf genommen. Beim Vorliegen struktureller Minderheiten gilt also: „[I]nstitutions [...] which require more consensus in the formulation of policies [...] may be seen as limits to democratic rule but need not be seen as a challenge to the basic ideal of democracy“ (Christiano 1994: 189).

Der zweite Teil meiner Antwort enthält eine weitere Einschränkung (Shapiro 2003: Kapitel 4). Die Interessen und Identitäten gesellschaftlicher Gruppen können sich verändern, und solche Veränderungsprozesse können im Sinne einer guten und stabilen Demokratie wünschenswert sein. Institutionalisierte Minderheitenvetos können diese Prozesse jedoch verlangsamen oder blockieren. Im Extremfall kann die Existenz und Isolierung einer „strukturellen Minderheit“ allein durch das institutionalisierte Vetorecht verstärkt oder verlängert werden. Das zentrale Problem ist dabei, dass man supermajoritäre Verfassungen, hat man sie einmal etabliert, nicht oder nur schwer wieder verändern kann (Scharpf 1985). Daraus folgt, dass konkordanzdemokratische Elitenpakte oder die Sonderbehandlung struktureller Minderheiten *nach Möglichkeit* nicht durch konstitutionalisierte Minderheitenvetos abgesichert werden sollten.

6. Schluss: Das Ideal echter Mehrheitsdemokratie und die Debatte über Demokratiereform in Deutschland

Dieser Beitrag hat nach Gründen für die von Mill beklagte und in Teilen fortbestehende Unklarheit über das Ideal der Mehrheitsdemokratie gesucht. Ich habe argumentiert, dass der analytische Fokus der Debatte geschärft werden könnte, wenn die folgenden analytische Unterscheidungen stärkere Beachtung fänden:

zwischen formaler und *substanzieller* Prinzipienkohärenz, zwischen einem einstufigen und zweistufigen Verständnis von politischer Gleichheit in repräsentativen Demokratien sowie zwischen den formalen Regeln der Gesetzgebung und den Mustern der Kabinettsbildung. Berücksichtigt man diese drei Unterscheidungen, mag es immer noch überzeugende Einwände gegen das Ideal der Mehrheitsdemokratie als Ausdruck politischer Gleichheit geben. Die hier diskutierten Autoren haben diese Einwände jedoch nicht vorgebracht. Vielmehr haben sie die entscheidenden Probleme einer Alternative zur echten Mehrheitsdemokratie ausgeblendet: (1) Wie kann ein legislatives Proporzprinzip in realen Demokratien umgesetzt werden (das *Implementationsproblem*)? (2) Wie und unter welchen Bedingungen kann ein formales Minderheiten veto als Mittel der Umsetzung gerechtfertigt werden (das *Vetoproblem*)?

Abschließend will ich die Bedeutung einer ausgewogenen Diskussion über die Idee der Mehrheitsdemokratie am Beispiel der neueren Debatte über die Reform der deutschen Demokratie verdeutlichen. Führende Politikwissenschaftler haben den Reformbedarf der deutschen Institutionen, insbesondere des Föderalismus, im Hinblick auf Effektivitäts- und Effizienzprobleme diskutiert und Fragen demokratischer Qualität dabei explizit hintangestellt (z. B. Scharpf 1999: 24; Lehbruch 2000: 182). Ein Grund dafür ist, dass der institutionelle Status quo in Deutschland häufig implizit oder explizit mit dem Westminster-Modell, also der „Mehrheitsdemokratie“ im Sinne von Lijphart (1999), verglichen wird. In diesem Vergleich erscheint Deutschland als „verhandlungsdemokratischer“ Normalfall, der dem Westminster-Modell auch demokratiethoretisch zweifelsfrei vorzuziehen ist (Scharpf 1999: 23 f.). Die obige Diskussion zeigt jedoch, dass die interessantere Kontrastfolie für den deutschen Status quo die „echte“ Mehrheitsdemokratie ist. In diesem Vergleich dürfte das deutsche System mit seinen starken Vetopunkten schlechter abschneiden, jedenfalls in Bezug auf den Wert politischer Gleichheit (vgl. auch Ganghof 2004: 123-9).

Entscheidend ist dabei folgendes: Unterschiedliche „Vetospieler“ (Tsebelis 2002) mögen die Entscheidungsfindung in einem politischen Systems in ganz ähnlicher Weise erschweren, sie haben jedoch ganz unterschiedlichen demokratiethoretischen Status. Wenn die große Regierungspartei mit einer weiteren (häufig kleineren) Partei Kompromisse schließen muss, um ein dauerhaftes Regierungsbündnis sowie Gesetzgebungsmehrheiten zu erreichen, dann entspricht die resultierende (zeitweilige) Vetoposition der kleinen Partei dem Prinzip politischer Gleichheit; wenn die Politik der Regierungsparteien dagegen durch ein Minderheiten veto von Oppositionsakteuren blockiert werden kann, wird das Prinzip tendenziell konterkariert. Es ist deshalb bemerkenswert, wenn etwa der Präsident des Bundesverfassungsgerichts ein „Mehrheitswahlrecht“ in die Diskussion um eine

Verfassungsreform bringt und dabei ausschließlich den „Gesichtspunkt der Entscheidungsfähigkeit“ des Parlaments anführt (Papier 2003).

Nimmt man das Ziel politischer Gleichheit zum Maßstab, so wäre weniger das Wahlrecht zu thematisieren als vielmehr der zuletzt weiter zugenommene „Aktivismus“ des Bundesverfassungsgerichts. Auch in einer idealen Mehrheitsdemokratie, die die gleiche Interessenberücksichtigung von Bürgern anstrebt, hat die Verfassungsgerichtsbarkeit einen zentralen Platz. Da sich in dieser Konzeption die moralische Legitimität der Mehrheitsherrschaft vom Wert der politischen Gleichheit ableitet, untergraben Mehrheiten, deren Entscheidungen diesen Wert konterkarieren, ihre eigene Legitimation (Christiano 2004: 287-90). Der Wert politischer Gleichheit kann also auch die Grenzen legitimer demokratischer Autorität definieren und die Legitimität der Verfassungsgerichtsbarkeit begründen. Daraus folgt aber umgekehrt auch, dass die Legitimität der Verfassungsgerichtsbarkeit von der Art der richterlichen Machtausübung abhängt. Politische Gleichheit wird verletzt, wenn das Verfassungsgericht – im Zweifelsfall mit einer knappen *Mehrheit* der Richter – dem Gesetzgeber den Inhalt künftiger Gesetze vorschreibt; wenn es politische Fragen entscheidet, über die vernünftige und gemeinwohlorientierte Bürger und Parteien uneinig sein können; wenn es sich von einem Verfassungswahrer zu einem Verfassungsreformer wandelt (Rüthers 2005a, 2005b: 454-459). Denn Richter haben viel bessere Mittel, um ihre moralischen Konzeptionen und Zielabwägungen durchzusetzen, als andere Bürger.

Diese Beispiele sollen belegen, welche praktische Bedeutung die normative Diskussion über die institutionellen Implikationen politischer Gleichheit hat. Sie sollen keineswegs suggerieren, dass politische Gleichheit der einzig relevante Wert wäre. Jede ernsthafte normative Diskussion über die Institutionen der Demokratie muss unterschiedliche Werte gegeneinander abwägen, wobei unweigerlich auch empirische Prämissen ins Spiel kommen. Politische Gleichheit muss in dieser Abwägung nicht unbedingt eine wichtige Rolle spielen. Man kann die Idee, dass Demokratie einen intrinsischen Wert hat, auch grundsätzlich verwerfen. Demokratische Institutionen sind dann ausschließlich danach zu bewerten, ob sie (gegeben eine bestimmte moralische Konzeption) zu den besten moralischen Ergebnissen führen (Arneson 2004: 41). Und die Legitimität von Minderheitenvetos oder aktivistischen Verfassungsgerichten – sowie der Demokratie insgesamt – würde allein zu einer Frage des empirischen Zusammenhangs zwischen Institutionen und Ergebnissen. Wenn aber politische Gleichheit zumindest als *ein* grundlegender Wert anerkannt wird, dann sollte die Diskussion über die institutionelle Reformen der Demokratie die in diesem Beitrag diskutierten analytischen Unterscheidungen beachten und die normativen Vorzüge der echten Mehrheitsdemokratie ernst nehmen.

Literatur

- Abromeit, Heidrun*, 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen.
- Arneson, Richard J.*, 2004: Democracy Is Not Intrinsically Just, in: Keith Dowding/Robert E. Goodin/Carole Pateman (Hrsg.), *Justice & Democracy*, Cambridge, 40-58.
- Beitz, Charles R.*, 1989: *Political Equality*, Princeton.
- Brams, Steven J.*, i. E.: Fair Division, in: Barry R. Weingast/Donald Wittman (Hrsg.), *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford.
- Bräuninger, Thomas/Ganghof, Steffen*, 2005: Parteienwettbewerb im Zweikammersystem, in: Steffen Ganghof/Philip Manow (Hrsg.), *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt a. M., 149-181.
- Buchanan, Allan*, 2002: Political Legitimacy and Democracy, in: *Ethics* 112, 689-719.
- Christiano, Thomas*, 1994: Democratic Equality and the Problem of Persistent Minorities, in: *Philosophical Papers*, Heft 3, 169-190.
- Christiano, Thomas*, 1996: The Rule of the Many, Boulder/CO.
- Christiano, Thomas*, 2004: The Authority of Democracy, in: *Journal of Political Philosophy* 12, Heft 3, 266-290.
- Ganghof, Steffen*, 2003: Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis, in: *Swiss Political Science Review* 9, Heft 2, 1-25.
- Ganghof, Steffen*, 2004: Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten, Frankfurt a. M.
- Ganghof, Steffen*, 2005: Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster. Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien, unveröffentlichtes Manuskript.
- Ganghof, Steffen/Bräuninger, Thomas*, i. E.: Government Status and Legislative Behavior. Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany, in: *Party Politics*.
- Gaus, Gerald F.*, 2000: *Political Concepts and Political Theories*, Boulder/CO.
- Gutmann, Amy*, 1999: Deliberative Democracy and Majority Rule: Reply to Waldron, in: Harold Hongju Koh/Ronald C. Slye (Hrsg.), *Deliberative Democracy and Human Rights*, New Haven, 227-234.
- Heun, Werner*, 1983: *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, Berlin.
- Hyland, James L.*, 1995: *Democratic Theory: The Philosophical Foundations*, Manchester.

- Jones, Peter*, 1983: Political Equality and Majority Rule, in: David Miller/Larry Siedentop (Hrsg.), *The Nature of Political Theory*, Oxford, 155-182.
- Jung, Sabine*, 2001: *Die Logik direkter Demokratie*, Wiesbaden.
- Jungar, Ann-Cathrine*, 2000: *Surplus Majority Government. A Comparative Study of Italy and Finland*, Uppsala.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Wiesbaden.
- Lijphart, Arend*, 1999: *Patterns of Democracy*, New Haven.
- Mill, John Stuart*, 1958 [1861]: *Considerations on Representative Government*, Indianapolis.
- Nagel, Jack H.*, 2000: Expanding the Spectrum of Democracies: Reflections on Proportional Representation in New Zealand, in: Markus M. L. Crepaz/Thomas A. Koelble/David Wilsford (Hrsg.), *Democracy and institutions: the life and work of Arend Lijphart*, 113-125.
- Nohlen, Dieter*, 2004: *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen (4. Aufl.).
- Papier, Hans-Jürgen*, 2003: Überholte Verfassung?, in: FAZ, 27.11.03.
- Przeworski, Adam*, 2003: Freedom to Choose and Democracy, in: *Economics and Philosophy* 19, 265-279.
- Risse, Mathias*, 2004: Arguing for Majority Rule, in: *Journal of Political Philosophy* 12, Heft 1, 41-64.
- Rüthers, Bernd*, 2005a: Diener oder Herren?, in: FAZ, 02.02.05.
- Rüthers, Bernd*, 2005b: *Rechtstheorie. Begriff, Geltung und Anwendung des Rechts*, München (2. Aufl.).
- Scharpf, Fritz W.*, 1975: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Kronberg.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: Föderale Politikverflechtung: was muß man ertragen?; was kann man ändern?, in: Konrad Morath (Hrsg.), *Reform des Föderalismus*, Bad Homburg, 23-36.
- Schmalz-Bruns, Rainer/Hitzel-Cassagnes, Tanja*, 2003: Normative/ökonomische politische Theorie, in: Herfried Münkler (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Ein Grundkurs*, Reinbek bei Hamburg, 132-171.
- Schmidt, Manfred G.*, 2002: Germany: The Grand Coalition State, in: Josep M. Colomer (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*, London, 57-93.
- Schuett-Wetschky, Eberhard*, 2005: Parlamentarismuskritik ohne Ende? Parteidissenz und Repräsentationskonzepte, am Beispiel der Entparlamentarisierungs- und Gewaltenteilungskritik, in: ZPol 15, 3-33.
- Shapiro, Ian*, 2003: *The State of Democratic Theory*, Princeton/NJ.
- Spafford, Duff*, 1985: Mill's majority principle, in: *Canadian Journal of Political Science* 18, Heft 3, 599-608.

- Strøm, Kaare*, 2000: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: European Journal of Political Research 37, Heft 3, 261-289.
- Tsebelis, George*, 2002: Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton/NJ.
- Urbinali, Nadia*, 2000: Representation as Advocacy. A Study of Democratic Deliberation, in: Political Theory 28, Heft 6, 758-786.
- Van der Hout, Eliora/McGann, Anthony J.*, 2004: Equal Protection Implies Proportional Representation. Tilburg/Irvine (unveröffentlichtes Manuskript.).
- Vorländer, Hans*, 2003: Demokratie. Geschichte, Formen, Theorien, München.
- Waldron, Jeremy*, 1999: Law and Disagreement, Oxford.

Korrespondenzanschrift:

Dr. Steffen Ganghof
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstrasse 3
50676 Köln
E-Mail: ga@mpifg.de