

Wolfgang Reeder

Demokratie zwischen Effizienz und Partizipation

In: F.W.Rothenpieler / H.G.Stockinger (Hrsg.):
Demokratie und Recht (Schriftenreihe
der Bundeszentrale für politische Bildung,
Bd.179. Bonn 1982, S.206-229

1. Grundlagen

1.1 Herrschaft

1.1.1 Funktion

Zusammenleben von Menschen in einer differenzierten Gesellschaft erfordert allgemeinverbindliche Entscheidungen, und zwar über Verfahren der Handlungsintegration, Konfliktregelung, Streitschlichtung, über Verbote sozial-schädlicher Handlungen, über Bereitstellung, Finanzierung, Verteilung unteilbarer Güter und Leistungen (z. B. Verkehrswege, innere und äußere Sicherheit) und über Prinzipien der Verteilung der erwirtschafteten Güter und Leistungen (z. B. Garantie des Existenzminimums). Diese Entscheidungen müssen für jeden ohne Ansehen der Person gelten und, wenn nötig, auch gegen den Willen Betroffener durchgesetzt werden können.

Im Wege soziologischer und ökonomischer Analyse läßt sich zeigen, daß die vier genannten Aufgaben in einer differenzierten Gesellschaft durch allgemeinverbindliche Entscheidungen erfüllt werden *müssen*. *Zusätzlich können* weitere soziale Beziehungen allgemeinverbindlich gestaltet werden.

Mit Herrschaft ist die Tatsache allgemeinverbindlicher Entscheidungen, ihrer Herstellung und ihrer Durchsetzung gemeint – unabhängig von der Reichweite dieser Entscheidungen.

1.1.2 Entstehung

Die Entstehung von Herrschaft läßt sich darstellen entweder als einmaliger Willensakt oder als Ergebnis sozialer Differenzierungsprozesse. Der Willensakt kann Gott oder Menschen zugeschrieben werden. Wird er Gott zugeschrieben, dann bedeutet dies: Für das menschliche Zusammenleben in dieser Welt gibt es eine von Gott gewollte Ordnung, die in seiner Stellvertretung von einer Person oder einer Personengruppe verwirklicht und erhalten wird. Dies kann ein Monarch »von Gottes Gnaden« sein; dies kann die Geistlichkeit sein, von der dann wiederum die weltlichen Herrscher abhängen. Wird der Willensakt den Menschen zugeschrieben, so kann dies vorrangig kausal (auf Ursachen bezogen) oder vorrangig final (auf Ziele bezogen) geschehen – in beiden Fällen geht man aus von einem Vertrag, den die Menschen miteinander abschließen. Im zweiten Fall tun sie es mit dem Ziel, die Vereinzelung zu überwinden, die menschliche Gemeinschaft zu stärken und deren Fortentwicklung zu sichern¹. Im ersten Fall tun sie es, um sich vor ständigem Kampf, Verbrechen, Krieg zu schützen².

Wird Herrschaft auf eine göttliche Entscheidung oder auf einen Sozialvertrag zurückgeführt, so ist dies offensichtlich nicht eine Beschreibung der Ursprünge von Herrschaft, sondern der Versuch, Herrschaft zu rechtfertigen: mit göttlichem Willen einerseits, mit menschlichem Gemeinschaftsgefühl oder Sicherheitsbedürfnis andererseits. Erklären läßt sich Herrschaft mit dem historischen Konzept »Überschichtung«³ und mit dem soziologischen Konzept »Ausdifferenzierung«. Mit Überschichtung ist gemeint, daß sich Gruppen, Stämme, Völker durch Infiltration, Unterwerfen, Eroberung anderer Gruppen, Stämme, Völker zu Herrschern aufgeworfen haben, aus denen dann im Laufe der Zeit eine Herrschaftsschicht entstand. Mit Ausdifferenzierung ist gemeint, daß sich im Verlauf der gesellschaftlichen Differenzierung Herrschaftsfunktionen im beschriebenen Sinne zunehmend zu einem eigenen sozialen System verselbständigt haben. Dieser Prozeß läßt sich als Übergang von charismatischer zu traditionaler, von traditionaler zu rationaler Herrschaft⁴ beschreiben. Charismatische Herrschaft meint Herrschaft kraft persönlicher Gaben und Ausstrahlung – die Verbindung zur Rolle des Magiers, des Priesters ist deutlich: der Herrscher erklärt sich zum Vollstrecker des göttlichen Willens, der Vorsehung, oder er wird dafür gehalten. Beziehungen zwischen Entstehung und Rechtfertigung von Herrschaft werden erkennbar. In der traditionellen Herrschaft, die getragen wird vom Glauben an eine vorgegebene Ordnung der Menschen, sind häufig Vertragselemente sichtbar: die der Herrschaft Unterworfenen haben Anspruch auf Schutz durch die Herrschenden, während die Beherrschten den Herrschenden Treue schulden. In jedem dieser Fälle war Herrschaft den Beherrschten vorgegeben, war Herrschaft für die Beherrschten fremdbestimmt.

1.1.3 Problem

Für die Denker der Aufklärung mußte Herrschaft zum zentralen Problem werden: Wenn der einzelne Mensch kraft seiner Vernunft autonom, frei ist, dann bedeutet geistliche Herrschaft Entmündigung, politische Herrschaft Unterdrückung des einzelnen. Herrschaft ist danach nur zulässig, wenn sie erstens nicht geistliche Herrschaft ist, und wenn sie zweitens als politische Herrschaft nicht vorgegeben ist, sondern durch die Beherrschten selbst legitimiert wird. Begrenzung und Legitimation von Herrschaft sind die beiden Aspekte aufklärerischer Herrschaftskritik.

Daß Herrschaft auch mit Eroberung und Unterwerfung zu tun hat, legt noch radikalere Folgerungen nahe: In einer Welt ohne Eroberung und Unterwer-

Wird Herrschaft auf eine göttliche Entscheidung oder auf einen Sozialvertrag zurückgeführt, so ist dies offensichtlich nicht eine Beschreibung der Ursprünge von Herrschaft, sondern der Versuch, Herrschaft zu rechtfertigen: mit göttlichem Willen einerseits, mit menschlichem Gemeinschaftsgefühl oder Sicherheitsbedürfnis andererseits. Erklären läßt sich Herrschaft mit dem historischen Konzept »Überschichtung«³ und mit dem soziologischen Konzept »Ausdifferenzierung«. Mit Überschichtung ist gemeint, daß sich Gruppen, Stämme, Völker durch Infiltration, Unterwerfen, Eroberung anderer Gruppen, Stämme, Völker zu Herrschern aufgeworfen haben, aus denen dann im Laufe der Zeit eine Herrschaftsschicht entstand. Mit Ausdifferenzierung ist gemeint, daß sich im Verlauf der gesellschaftlichen Differenzierung Herrschaftsfunktionen im beschriebenen Sinne zunehmend zu einem eigenen sozialen System verselbständigt haben. Dieser Prozeß läßt sich als Übergang von charismatischer zu traditionaler, von traditionaler zu rationaler Herrschaft⁴ beschreiben. Charismatische Herrschaft meint Herrschaft kraft persönlicher Gaben und Ausstrahlung – die Verbindung zur Rolle des Magiers, des Priesters ist deutlich: der Herrscher erklärt sich zum Vollstrecker des göttlichen Willens, der Vorsehung, oder er wird dafür gehalten. Beziehungen zwischen Entstehung und Rechtfertigung von Herrschaft werden erkennbar. In der traditionellen Herrschaft, die getragen wird vom Glauben an eine vorgegebene Ordnung der Menschen, sind häufig Vertragselemente sichtbar: die der Herrschaft Unterworfenen haben Anspruch auf Schutz durch die Herrschenden, während die Beherrschten den Herrschenden Treue schulden. In jedem dieser Fälle war Herrschaft den Beherrschten vorgegeben, war Herrschaft für die Beherrschten fremdbestimmt.

1.1.3 Problem

Für die Denker der Aufklärung mußte Herrschaft zum zentralen Problem werden: Wenn der einzelne Mensch kraft seiner Vernunft autonom, frei ist, dann bedeutet geistliche Herrschaft Entmündigung, politische Herrschaft Unterdrückung des einzelnen. Herrschaft ist danach nur zulässig, wenn sie erstens nicht geistliche Herrschaft ist, und wenn sie zweitens als politische Herrschaft nicht vorgegeben ist, sondern durch die Beherrschten selbst legitimiert wird. Begrenzung und Legitimation von Herrschaft sind die beiden Aspekte aufklärerischer Herrschaftskritik.

Daß Herrschaft auch mit Eroberung und Unterwerfung zu tun hat, legt noch radikalere Folgerungen nahe: In einer Welt ohne Eroberung und Unterwer-

fung brauchte es Herrschaft von Menschen über Menschen gar nicht zu geben; erst der Gegensatz von Eroberern und Unterworfenen führt zu Herrschaft. Dann lautet die entscheidende Aufgabe nicht Legitimation, sondern Abschaffung von Herrschaft.

Konzeptionen, das Problem Herrschaft durch Demokratie zu lösen, werden also in zwei Richtungen entwickelt: zur Identitäts- und zur Legitimitätstheorie der Demokratie, zur totalitären und zur liberalen Demokratiekonzeption⁵. Die beiden Richtungen können unterschieden werden in hinsicht auf Herrschaft, Willensbildung und Repräsentation⁶.

1.2 Aufhebung von Herrschaft

1.2.1 Identität

Herrschaft bedeutet, daß Menschen fremdem Willen unterworfen sind – dem Willen einer durch Unterwerfung herrschenden Klasse oder dem Willen eines Herrschers von Gottes Gnaden. Grundlage der Herrschaft ist in beiden Fällen die eigene Machtvollkommenheit, die Souveränität der oder des Herrschenden. Befreit sich ein Volk von der Unterwerfung unter fremden Willen, folgt es nur noch dem eigenen Willen, so ist Fremdherrschaft und damit Herrschaft überhaupt aufgehoben. Einen Gegensatz zwischen Herrschenden und Beherrschten gibt es dann nicht mehr – Herrschende und Beherrschte sind identisch. Die Souveränität des Volkes hat die Souveränität des Herrschers ersetzt. Volkssouveränität bedeutet Aufhebung von Herrschaft, weil die Menschen nicht mehr fremdem, sondern nur dem eigenen Willen unterworfen sind. Das setzt voraus, daß der Wille der Individuen mit dem Willen des Volkes übereinstimmt. Mit der Idee der Volkssouveränität wird die Autonomie der Individuen überführt in die Souveränität des Kollektivs⁷. In der Demokratie fallen Selbstbestimmung des einzelnen und Selbstherrschaft des Volkes zusammen.

1.2.2 Monopolisierte Willensbildung

Selbstbestimmung des einzelnen und Selbstherrschaft des Volkes stimmen überein – das bedeutet: innerhalb des Volkes gibt es keine unterschiedlichen gegensätzlichen Meinungen, Überzeugungen, Interessen. Falls dennoch Meinungsunterschiede und Interessengegensätze auftreten, so kommen in ihnen Relikte von Herrschaft und durch sie verursachte persönliche Defekte einzelner Individuen zum Ausdruck: sei es Egoismus, sei es Unwissenheit. Richtig ist allein der Wille des Volkes; abweichende Meinungen sind falsch und können nicht geduldet werden. Gerechtfertigt ist das Gesamtinteresse des Volkes;

abweichende Interessen sind Partikularinteressen und dürfen nicht berücksichtigt werden.

Sind gut und böse, richtig und falsch eindeutig zu bestimmen und zu unterscheiden, so dürfen natürlich unterschiedliche Meinungen und Interessen nicht gleichberechtigt sein, schon gar nicht gleichermaßen organisiert werden. Da es nur einen wahren Volkswillen gibt, kann nur eine Partei politischen Willen organisieren, sind andere Organisationen nur zulässig, wenn sie den Primat der Einheitspartei anerkennen und sich ihr unterordnen. Der Einheit des Volkswillens entspricht die monopolisierte Willensbildung.

1.2.3 Totale Repräsentation

Gibt es keine Herrschaft, so ist niemand fremdem Willen unterworfen. Der wahre Wille des einzelnen ist im Volkswillen aufgehoben. Sind Herrscher und Beherrschte damit identisch, wäre es widersinnig, die Entscheidungsbefugnis des souveränen Volkes zu begrenzen. Der einzelne braucht keinen Freiraum persönlicher Entscheidung, da sein Wille mit dem Volkswillen identisch ist. Individualität ist hier aufgehoben. Der einheitliche Volkswille drückt die Homogenität der sozialen Struktur aus. Staat und Gesellschaft sind identisch. Das heißt: alle Lebensbereiche der Menschen werden grundsätzlich allgemeinverbindlich gestaltet. Das politische System repräsentiert nicht nur einen Teilbereich, sondern die Totalität aller menschlichen Beziehungen; einen politikfreien Raum gibt es nicht.

1.3 Legitimation von Herrschaft

1.3.1 Konflikt

Selbstbestimmung des einzelnen und Selbstherrschaft des Volkes können übereinstimmen, wenn man eine vollständig homogene, konfliktfreie Gesellschaft annimmt. Diese Gesellschaft ist denkbar, wenn vorausgesetzt werden kann, daß es für die soziale Integration keine Beschränkungen gibt – weder externe – durch die Knappheit aller Ressourcen –, noch interne – durch die Individualität aller Personen. Eben diese Voraussetzungen sind in der uns bekannten Wirklichkeit nicht erfüllt – auch nicht bei sogenannten Naturvölkern (mit magischem Weltbild), wenn man nicht von einem zu engen geographischen Raum ausgeht.

Das muß nicht bedeuten, daß eine konfliktfreie Gesellschaft nicht möglich ist. Zu fragen ist aber auch, ob eine Gesellschaft ohne Konflikt wünschenswert ist. Zu fragen ist vor allem, ob eine Ordnung menschlich sein kann, die einen neuen Menschen voraussetzt und voraussetzen muß. Zu fragen ist, ob die

Ordnung der menschlichen Beziehungen auf eine ungewisse Möglichkeit oder auf geschichtliche Erfahrung gegründet werden soll – ohne freilich Möglichkeiten, Alternativen grundsätzlich auszuschließen.

Geschichtliche Erfahrung besagt, daß nicht Harmonie, sondern Konflikt grundlegendes Merkmal menschlicher Beziehungen ist. Dann aber fallen in verbindlichen Entscheidungen nicht Selbstherrschaft des Volkes und Selbstbestimmung des einzelnen zusammen; dann stehen allgemeinverbindliche Entscheidungen im Gegensatz zur Selbstbestimmung des einzelnen: In allgemeinverbindlichen Entscheidungen verwirklicht sich Herrschaft und zwar Herrschaft, die als unaufhebbar angesehen werden muß. Sind allgemeinverbindliche Entscheidungen nicht unbefragte Praxis eines souveränen Willens (des Herrschers oder des Volkes), sondern Ausdruck von Herrschaft, so muß Herrschaft legitimiert werden – und zwar in hinsicht auf Verfahren wie in hinsicht auf Inhalte allgemeinverbindlicher Entscheidungen. Herrschaft ist so zu gestalten, daß sie für die von ihr Betroffenen erträglich und zustimmungsfähig wird.

Geht es darum, den real existierenden Menschen Zusammenleben ohne Aufgabe von Individualität zu ermöglichen und sie nicht auf eine vorgestellte Zukunft zu vertrösten, so kann Demokratie nicht als Abschaffung von Herrschaft, so muß Demokratie als Herrschaftsordnung⁸ konzipiert werden.

1.3.2 Konkurrierende Willensbildung

Sind Konflikte Merkmal, nicht Mangel menschlichen Zusammenlebens, so sind unterschiedliche Meinungen und gegensätzliche Interessen legitim. Abweichende Meinungen und Interessen müssen und dürfen nicht normativ disqualifiziert werden⁹ – erkenntnistheoretisch als irrig und moralisch als böswillig. Geht man von einer Annäherungs-, nicht von einer Offenbarungstheorie der Wahrheit aus¹⁰, geht man also aus von der Überzeugung, daß die Wahrheit der geschichtlich-gesellschaftlichen Existenz der Menschen sich nicht einigen offenbart, sondern daß wir uns ihr nur annähern können, so sind Meinungsunterschiede nicht nur gerechtfertigt, sondern sogar erforderlich.

Unterschiedliche Überzeugungen und Interessen in einer Vielzahl gleichberechtigter Vereinigungen und in konkurrierenden Parteien zu organisieren, ist Bedingung für offene Willensbildung. Konkurrierende Willensbildung ermöglicht es, Meinungen und Interessen zu artikulieren und Willen zu mobilisieren. Sie entspricht damit der Wirklichkeit unterschiedlicher Positionen und der Notwendigkeit, möglichst viel Wissen zu nutzen.

1.3.3 Partielle Repräsentation

Sind allgemeinverbindliche Entscheidungen Ausdruck von Herrschaft, nicht von Selbstbestimmung, dann folgt daraus die Notwendigkeit, Herrschaftsbefugnis zu begrenzen, soll Selbstbestimmung nicht in allen Lebensbereichen ausgeschlossen werden. Auch demokratisch legitimierte Herrschaft ist auf diejenigen Entscheidungen zu beschränken, die notwendigerweise allgemeinverbindlich entschieden werden müssen. Staat erfaßt dann nur einen Teil der gesellschaftlichen Beziehungen: Staat und Gesellschaft sind – im Sinne von (Gesamt)System und Teilsystem – zu unterscheiden. Das heißt: nicht alle Lebensbereiche der Menschen werden allgemeinverbindlich gestaltet. Das politische System repräsentiert nur einen Teilbereich der menschlichen Beziehungen; politikfreie Räume sind garantiert.

Die Aufgabe, Herrschaft erträglich zu machen, wie die Aufgabe, Wissen zu mobilisieren, führen zu einem weiteren Gestaltungsprinzip von Herrschaft: dem Prinzip horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung. Herrschaft wird erträglicher, wenn sie auf mehrere Entscheidungsträger aufgeteilt ist. Wissen wird leichter mobilisierbar, wenn Entscheidungskompetenzen dezentralisiert sind. Mit Gewaltenteilung, Dezentralisierung und der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft wird partielle – im Gegensatz zu totaler – Repräsentation verwirklicht.

2. *Regelungen*

2.1 Mehrheitsherrschaft

2.1.1 Repräsentative Demokratie

Partielle Repräsentation soll Herrschaft erträglich machen. Dies gilt für die Reichweite demokratischer Entscheidungen, für die Outputseite des politischen Systems. Für die Inputseite, für das Zustandekommen der Entscheidungen läßt sich ein ähnlicher Grundsatz formulieren: Soll Herrschaft erträglich sein, so dürfen die Bürger nicht zu ständiger politischer Entscheidungstätigkeit gezwungen sein, wenn sie über sie selbst betreffende Probleme mitbestimmen wollen. Müßten die Bürger alle wichtigen allgemeinverbindlichen Entscheidungen selbst treffen, so müßten sie einen Aufwand an Zeit und Information erbringen, der politikfreie Zeit nicht mehr zuließe. Politik würde zum Selbstzweck, würde total. Daß die Mehrzahl der Bürger zu solchem Aufwand bereit ist, ist freilich illusorisch. In der Realität führt ein plebiszitäres Entscheidungssystem zu nicht kontrollierbarer Herrschaft von Minderheiten.

In einem Repräsentativsystem dagegen wählen die Bürger Vertreter, die für sie die allgemeinverbindlichen Entscheidungen treffen. Die Staatsgewalt wird vom Volk durch Wahlen legitimiert; sie wird von besonderen Organen der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 II GG). Dabei muß jede Entscheidungsbefugnis durch eine ununterbrochene Kette von Berufungsakten letztlich durch die Wähler legitimiert sein¹¹. In einem solchen System kann der Bürger Einfluß auf die Politik nehmen, ohne zu ständiger politischer Präsenz gezwungen zu sein.

Mit einem Repräsentativsystem lassen sich zugleich die Effizienzvorteile von Arbeitsteilung nutzen¹². Ein ausdifferenziertes Entscheidungssystem sichert Konsistenz und Kontinuität der politischen Entscheidungen eher als ein plebiszitäres System.

2.1.2 Parlamentarische Demokratie

Die beiden Funktionen des Repräsentativsystems bezeichnen das Spannungsfeld, in dem realistische Demokratie angesiedelt ist: zwischen Bürgerbeteiligung und Meinungsartikulation einerseits, Organisationsstabilität und Handlungsfähigkeit andererseits. Die Institutionen der repräsentativen Demokratie spiegeln das Gewicht, das diesen Faktoren beigemessen wird. Nimmt man an, die Unterschiede der politischen Positionen seien letztlich nicht so bedeutsam, so wird man eher die Handlungsfähigkeit betonen – diese Vorstellung kommt in Präsidialsystemen zum Ausdruck. Legt man dagegen das Gewicht auf die Repräsentation eines möglichst breiten Spektrums politischer Positionen und auf die Abhängigkeit der Exekutive, so wird das Parlament im Zentrum der demokratischen Institutionen stehen.

Beide Systeme können freilich nicht überzeugen: Das Präsidialsystem beruht auf einer fragwürdigen Homogenitätsannahme. Zudem kann es zu Konfrontationen zwischen Exekutive und Legislative kommen, die die Handlungsfähigkeit der Exekutive einschränken; dies gilt vor allem, wenn Präsident und Legislative mit unterschiedlichen Mehrheiten gewählt werden. Das parlamentarische System trägt zwar der Realität von Interessenkonflikten und Meinungsunterschieden eher Rechnung, bringt allerdings nur selten stabile Mehrheiten und handlungsfähige Regierungen hervor.

Das parlamentarische System läßt sich jedoch so modifizieren¹³, daß ein Gleichgewicht¹⁴ zwischen Meinungsartikulation und Regierungsabhängigkeit einerseits, sowie Handlungsfähigkeit der Regierung andererseits ermöglicht wird: Im Parlament werden Gesetzgebungs- und Kurationsfunktion (= Kom-

petenz zur Wahl des Regierungschefs) vereinigt. Ein Wahlquorum – die Fünf-Prozent-Klausel – und staatliche Parteienfinanzierung, die vor allem den Parlamentsparteien zugute kommt, erleichtern Mehrheitsbildung im Parlament. Das konstruktive Mißtrauensvotum, das den Sturz einer Regierung nur ermöglicht, wenn eine neue Regierung gebildet werden kann, und die Einschränkung der Möglichkeit, das Parlament aufzulösen, zwingen das Parlament, für eine handlungsfähige Regierung zu sorgen (Art. 38, 21, 67, 68 GG). Auf der Grundlage dieser Regelungen kann das Parlament eine seiner wichtigsten Funktionen, die Kurationsfunktion durchaus erfüllen.

Auch in hinsicht auf seine anderen Funktionen stellt sich das Parlament als durchaus leistungsfähige Institutionalisierung demokratischer Herrschaft dar¹⁵: Die Kontrollfunktion hat sich durch die Differenzierung in Regierungs- und Oppositionsfraktion(en) eher erweitert. Für die Regierungsfraktion(en) ist der Zugang zur Exekutive und damit auch vorbeugende Einflußnahme erleichtert. Die Opposition kann vor allem das Instrument des Untersuchungsausschusses nutzen (Art. 44, 45a II GG). Die Gesetzgebungsfunktion muß nicht geschwächt sein, weil die Gesetzesinitiative meist von der Exekutive ausgeht – da die Parlamentsmehrheit die Regierung bestimmt, werden Mehrheits- und Regierungsposition bei Gesetzesvorhaben in der Regel übereinstimmen. Und die Funktion des Parlamentes, Meinungen, Interessen, Wünsche der Bevölkerung zu artikulieren, ist kein Exklusivanspruch. Dem Parlament ist in der zunehmenden außerparlamentarischen Kommunikation eine im Sinne demokratischer Willensbildung förderliche Konkurrenz erwachsen. Die wichtigste Schwäche des Parlamentarismus dürfte in der Öffentlichkeitsfunktion liegen: Willensbildung und Entscheidungsfindung sind bei einem Arbeits- (und das heißt: Ausschuß-)parlament kaum noch transparent.

2.1.3 Parteiendemokratie

Das Problem mangelnder Öffentlichkeit parlamentarischer Entscheidungen verweist auf die Notwendigkeit einer Einrichtung, die im Gefüge demokratischer Institutionen Öffentlichkeit der Willensbildung herstellen kann. Daß Öffentlichkeit dabei nicht nur die Rolle des teilnehmenden Beobachters meinen kann, sondern die des aktiven Staatsbürgers umfassen muß, hat das Repräsentationsprinzip gezeigt: Dieses Prinzip ist nur dann Bestandteil freiheitlicher Demokratie, wenn der Bürger sich vertreten lassen *kann*, sich aber nicht vertreten lassen *muß* – das heißt: wenn das Entscheidungssystem für politisches Engagement offen ist.

Diese Funktionen der Öffentlichkeit und der Offenheit werden durch Parteien garantiert. Ihnen kommt deshalb eine wichtige Stellung *innerhalb* des Gefüges demokratischer Institutionen zu (Art. 21 GG). Auch die Parteien stehen damit im Spannungsfeld von Meinungsartikulation und Entscheidungssicherung: Sie sind Forum für Artikulation und Diskussion unterschiedlicher politischer Positionen; zugleich sind sie als Wahlverbände auf die Formulierung von Alternativen, auf Aggregation und Handlungsintegration angelegt. Beide Funktionen begrenzen sich gegenseitig. Wäre es anders, würden die Parteien auf Geschlossenheit verzichten, so wären sie nicht handlungsfähig. Würden sie auf Offenheit verzichten, so wären sie nicht diskussionsfähig. Beiden Gefahren entgeht am ehesten die moderne Volkspartei: Sie ermöglicht die politische Diskussion – freilich nicht endlos, sondern mit dem Ziel der Integration zu einem entscheidungsfähigen Konzept, das den Wählern zur Abstimmung vorgelegt werden kann. Im Kompromißcharakter der Volksparteien drückt sich nicht Schwäche aus, sondern deren Bindung an eine Ordnung, die ein Zusammenleben bei gegensätzlichen Interessen und Meinungen ermöglicht.

2.2 Minderheitenschutz

2.2.1 Machtwechsel

Wird Demokratie als Aufhebung von Herrschaft begriffen, ist Minderheit nur eine negative, eine störende Größe im politischen Prozeß. Wird Demokratie dagegen als Herrschaftsordnung verstanden, dann muß die Frage nach der Zumutbarkeit für die Minderheit beantwortet werden: Herrschaft ist der jeweiligen Minderheit nur zuzumuten, wenn sie die gleiche Chance hat, Mehrheit zu werden. Notwendige Bedingung dafür ist die Befristung der Herrschaftsbefugnis (Art. 39 GG). Periodische Wahlen sorgen dafür, daß die Ausübung der Staatsgewalt tatsächlich vom Volk ausgeht – pluralistisch interpretiert: daß die Staatsgewalt an die Möglichkeit von Mehrheitsveränderungen innerhalb des Volkes gebunden wird. Entscheidungstheoretisch bedeutet Befristung, daß trotz laufender Entscheidungsarbeit, also des aktuellen Ausschlusses von Möglichkeiten, Möglichkeiten latent erhalten bleiben¹⁶. Der Grundsatz des Machtwechsels entspricht damit ebenso dem Gebot der Partizipation wie dem der Effizienz: ohne Systemgefährdung können Entscheidungen revidiert, Alternativen realisiert, Neuerungen eingeführt werden.

Befristung ist notwendige, aber noch nicht hinreichende Bedingung des Machtwechsels. Beruht Demokratie auf der Konkurrenz alternativer Problemlösungskonzepte, so sind erst mit den Möglichkeiten, alternative Kon-

zepte zu formulieren, zu diskutieren, zu organisieren die Bedingungen von Demokratie hinreichend erfüllt. Informations- und Meinungsfreiheit (Art. 5 GG)¹⁷, Versammlungs- (Art. 8 GG), Vereinigungs- (Art. 9 I GG) und Parteienfreiheit (Art. 21 GG) sowie die Garantie der Opposition (Art. 38, 44, 48 GG) sichern der Minderheit die Möglichkeit, zur Mehrheit zu werden.

2.2.2 Machtteilung

Zum Schutz der Minderheit gehört, daß staatliche Gewalt nicht konzentriert ist, sondern aufgeteilt auf mehrere, untereinander nicht weisungsgebundene Entscheidungsträger. Machtteilung läßt Machtausübung für die Minderheit erträglicher werden, ermöglicht gegenseitige Kontrollen und eröffnet zusätzliche Partizipationschancen.

Machtteilung durch Föderalismus (Art. 20 I, 28 I, 29–32, 50–53a GG) und kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 GG) beschränkt Staatsgewalt regional. Die Trennung von Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung (Art. 20 II, 38–49, 62–69, 92–104 GG) ermöglicht Kontrolle der Regierung durch das Parlament, sichert Kontrolle von Gesetzgebung und Regierung auch durch die Rechtsprechung. Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung erweitern die Legitimationsbasis des Staates, vermehren die Partizipationsmöglichkeiten des Bürgers.

Mit der wechselseitigen Beschränkung der staatlichen Gewalten durch horizontale (auf Legislative, Exekutive, Judikative bezogene) und vertikale (auf Bundesstaatlichkeit und Kommunalautonomie bezogene) Gewaltenteilung scheint Minderheitenschutz auf Kosten der Leistungsfähigkeit des Staatshandelns zu gehen. Kommunale Selbstverwaltung, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht werden häufig unter diesem Aspekt diskutiert und kritisiert. Die Behauptung mangelnder Effizienz trifft jedoch grundsätzlich nur zu, wenn man Leistungsfähigkeit ausschließlich als aktuell reibungslosen Handlungsvollzug versteht und die Zwecke des demokratischen Staates ausklammert¹⁸. Bemißt man dagegen die Effizienz des Staates nach dem Wertberücksichtigungspotential, nach seiner Fähigkeit, Wünsche und Überzeugungen seiner Bürger zur Geltung zu bringen, dann erweist sich die Überlegenheit, die höhere Leistungsfähigkeit des Systems der Gewaltentrennung: In ihm werden eben nicht nur die Vorstellungen der jeweiligen Mehrheit, sondern auch die der Minderheit berücksichtigt. Zudem nutzt ein differenziertes System die Vorteile der Arbeitsteilung¹⁹. Und wie die Auswirkungen von (Fehl-)Entscheidun-

gen durch das Prinzip des Machtwechsels zeitlich begrenzt werden, so werden sie durch das Machtteilungsprinzip sachlich und räumlich begrenzt.

2.2.3 Machtbegrenzung

Kritik an mangelnder Leistungsfähigkeit durch Machtwechsel und Machtteilung beruht darauf, daß die Handlungsbedingungen des Staates kurzschlüssig mit denen einer natürlichen Person gleichgesetzt werden. Da kollektive und individuelle Entscheidungen aber deutlich abzugrenzen sind²⁰, stellt sich das Effizienzproblem grundsätzlich weniger bei den genannten Bedingungen des Staatshandelns als bei seiner Reichweite: Würden allgemeinverbindliche Entscheidungen und mit ihnen die Entscheidungsbedingungen von Machtwechsel und Machtteilung auf alle Bereiche einer Gesellschaft ausgeweitet, so wäre Handlungsfähigkeit in der Tat aufgehoben. Wer freiheitliche Demokratie will, muß die Begrenzung der Staatstätigkeit akzeptieren. Wer Begrenzung der Staatstätigkeit ablehnt, muß Diktatur als dann allein mögliche Sicherung von Handlungsfähigkeit akzeptieren. – Der Begriff der Diktatur würde freilich durch die Berufung auf den wahren Volkswillen vermieden.

Wie bei Machtwechsel und Machtteilung gibt es bei Effizienz durch Machtbegrenzung einen engen Bezug zu Mit- und Selbstbestimmungsmöglichkeiten des Bürgers. Mit der Begrenzung der Staatstätigkeit (Art. 1–19 GG) wird das – sozialgebundene – Selbstbestimmungsrecht der Bürger garantiert, damit das Wertberücksichtigungspotential einer Gesellschaft wesentlich erhöht.

2.3 Sicherung der Verfassung

Den Problembereich der wehrhaften Demokratie (Art. 2 I, 5 III, 9 II, 10 II, 18, 19 II, 20 III, IV, 21 II, 28 I, III, 33 IV, 79 III, 98 II GG) behandelt Heinrich Oberreuter in diesem Band gesondert.

3. Theorien

3.1 Offene Demokratietheorie

3.1.1 Die Frage nach der Wirklichkeit

Die Legitimationstheorie der Demokratie beansprucht, im Gegensatz zur utopisch begründeten Identitätstheorie, empirisch fundiert zu sein. Sie muß sich daher den Fragen nach dem Realitätsgehalt ihrer Elemente stellen. Und da in der Praxis von Demokratie neue Erfahrungen gewonnen werden, da sich

Realität zudem ändert, ist zu fragen, wieweit Demokratietheorie offen ist für die Realität und deren Veränderungen, sowie für neue Erfahrungen.

3.1.2 Die Frage nach der Mehrheit

Demokratie bedeutet nicht Selbstbestimmung, sondern Zustimmung, und zwar Zustimmung der Mehrheit. Angesichts des erheblichen aktuellen Entscheidungsbedarfs in einer modernen Gesellschaft kann diese Mehrheit nicht jeweils für die einzelnen Entscheidungen, sondern nur für die Grundrichtung der Politik festgestellt werden. Die Parteien bieten hochaggregierte Programme an, die die Wähler nur insgesamt annehmen oder ablehnen können. Wie können unter diesen Bedingungen politische Entscheidungen an den Willen der Mehrheit gebunden werden?

3.1.3 Die Frage nach der Leistung

Wird unserem demokratischen Entscheidungssystem mangelnde Effizienz angelastet, so äußert sich darin mangelndes Demokratieverständnis. Der Sinn von Demokratie liegt ja nicht nur im *Entscheidungsverfahren*, sondern auch in den mit dem Verfahren zusammenhängenden *Entscheidungsinhalten*. Demokratie verwirklicht die Einsicht, daß nur Herrschaft *durch* das Volk Herrschaft *für* das Volk garantiert. Die Entscheidungsverfahren der Demokratie mögen schwerfälliger erscheinen; sie sorgen dafür, daß Wissen und Wünsche für die Entscheidungsinhalte in hohem Maße berücksichtigt werden können: sie erhöhen die Effizienz allgemeinverbindlicher Entscheidungen. Wenn allerdings nach der Zustimmung durch die Mehrheit gefragt werden muß, dann stellt sich auch die Frage nach der Leistung für die Mehrheit: Wie werden Input- und Outputseite des demokratischen Systems miteinander verknüpft?²²

Die Lösungsversuche für diese beiden Probleme können unterteilt werden in Pluralismustheorien und Elitetheorien der Demokratie. Partientheorien können je nach Ansatz entweder den Pluralismustheorien²³ oder den Elitetheorien²⁴ zugeordnet werden.

3.2 Pluralismustheorie der Demokratie

3.2.1 Politik als Gruppenprozeß

Pluralismustheorien der Demokratie gehen davon aus, daß alle Menschen Mitglieder sozialer Gruppen sind, daß also auch alle politisch relevanten Interessen von sozialen Gruppen repräsentiert werden. Werden die regulativen Ideen liberaler Demokratie anerkannt, dann sorgen die demokratischen Ver-

fahrensregeln auf die Dauer für einen Ausgleich aller Interessen, für ihre – in hinsicht auf die notwendige Integration – angemessene Berücksichtigung. Der Mehrheitswille wird also in der Konkurrenz der Gruppeninteressen ermittelt und durch deren notwendigen Ausgleich zugleich in Leistungen des politischen Systems übersetzt²⁵.

3.2.2 Problem: Interessenausgleich

Die Vermutung eines weitgehend automatischen Interessenausgleichs aufgrund demokratischer Verfahrensregeln hat sich in der politischen Realität so nicht bestätigt. Zwar läßt sich nicht feststellen, daß sich Interessengruppen zulasten der direkten Gegeninteressen auf die Dauer durchgesetzt haben. Doch scheint dies nur dadurch möglich gewesen zu sein, daß sich gegensätzliche Interessengruppen zulasten Dritter, insbesondere zulasten des Staates einigen konnten.

3.2.3 Problem: Interessenorganisation

Möglich werden Einigungen von Interessengruppen zulasten Dritter, weil nicht alle Interessen gleichermaßen organisierbar sind. Nicht oder nur sehr schwer organisierbar sind Interessen, die auf unteilbare Güter und Leistungen gerichtet sind²⁶, sowie grundsätzlich Interessen auf der Seite der Einkommensverwendung, z. B. Verbraucherinteressen, während Interessen der Einkommensentstehung, v. a. Produzenteninteressen, leichter zu organisieren sind. Doch selbst für organisierbare und organisierte Interessen gelten oft Bedingungen, die denen von Pluralismustheorien widersprechen: Die Mitgliederbasis des Verbandes muß nicht der Struktur der vertretenen Gruppe entsprechen. Die Mitglieder sind nicht immer gleichrangig an der Willensbildung des Verbandes beteiligt. Die vom Verband angestrebten und erhaltenen Leistungen des politischen Systems entsprechen dann häufig vorrangig den Interessen der Verbandselite.

3.3 Elitentheorie der Demokratie

3.3.1 Politik als Elitenkonkurrenz

Pluralistische Demokratietheorien können das Problem der Mehrheitsbildung offensichtlich weder für die Inputseite noch für die Outputseite befriedigend lösen. Elitentheorien versuchen deshalb, durch Verzicht auf strenge Partizipationsanforderungen und durch Betonung der Leistungsseite Mehrheitsorientierung in demokratischen Systemen zu erklären. Demokratie wird ver-

standen als Konkurrenz von Eliten um die Stimmen der Wähler²⁷. Diese Konkurrenz unterwirft die Bewerber um politische Entscheidungskompetenzen marktähnlichen Bedingungen²⁸ und sorgt so dafür, daß die unterschiedlichen Interessen in der Gesellschaft hinreichend berücksichtigt werden.

3.3.2 Problem: Partizipation

Zwar ist der Realitätsgehalt von Elitetheorien der Demokratie hoch. Doch wird dies erkauft mit weitgehendem Verzicht auf den normativen Gehalt liberaler Demokratiekonzeption, der ja vor allem auf der Inputseite liegt, also im Bereich der Teilhabe an den politischen Entscheidungen. Teilhabe wird in Elitetheorien verkürzt auf die Auswahl zwischen wenigen Angeboten nicht unbedingt vielsagender Wahlprogramme von Parteien.

3.3.3 Problem: Aggregation

Problematisch für die Mehrheitsorientierung sind Elitentheorien freilich auch auf der Outputseite. Die Leistungsprogramme, die den Wählern zur Abstimmung vorgelegt werden, sind alle Politikbereiche umfassende, hoch aggregierte Vorschläge, die Wahlentscheidungen nur noch als Saldierung von Vor- und Nachteilen zulassen. Differenzierte Bedürfnisartikulation ist nicht möglich. Damit ist infrage gestellt, ob Elitenkonkurrenz allein Mehrheitsorientierung zu garantieren vermag.

4. *Alternativen?*

4.1 Emanzipationstheorie der Demokratie

4.1.1 Kritik

Die Entwicklung liberaler Demokratietheorien bis zur Elitentheorie erscheint, gemessen an der ursprünglichen Idee der Selbstbestimmung, als Verfall: Selbstbestimmung des Volkes verkommt zur bloßen Akklamation zu vorgegebenen, nur noch in Randproblemen unterschiedlichen Programmen. Dies hat offensichtlich drei Ursachen: Herrschaft wird in diesen Theorien zu bereitwillig hingenommen. Teilhaberechte werden vollständig formalisiert. Demokratie wird auf einen eng definierten politischen Bereich beschränkt²⁹.

4.1.2 Alternative

Demokratietheorie hat die Aufgabe, scheindemokratische Praxis und sie wiederpiegelnde Theorie zu kritisieren, um ursprüngliches, auf Emanzipation

gerichtetes Demokratieverständnis als Alternative zu rekonstruieren. Soll sich Demokratie gegen Verbände- und Parteienoligarchien, gegen unkontrollierbare Bürokratien, gegen manipulierte Öffentlichkeit wieder durchsetzen, so muß die Identität von Selbstbestimmung und politischer Beteiligung als Sinn von Demokratie³⁰ erneut zum Ausgangspunkt gemacht werden.

4.1.3 Demokratisierung

Von diesem Ausgangspunkt her muß Emanzipationstheorie die Demokratie als Aufhebung von Herrschaft bestimmen, Teilnahmerechte aus ihren Formalisierungen und Beschränkungen lösen und Demokratie als gesamtgesellschaftlichen Prozeß konzipieren: als Demokratisierung.

Demokratisierung ist zu verstehen als Befreiung aller Gesellschaftsbereiche von Ausbeutungs- und Herrschaftsverhältnissen³¹. Das bedeutet: Öffentlichkeit der sozialen Entscheidungsprozesse, um eine Verpflichtung auf gesamtgesellschaftliche Interessen zu erreichen; Bindung aller sozialen Entscheidungskompetenzen an die Zustimmung der Betroffenen, damit sich deren Interessen durchsetzen; Delegation von Entscheidungsbefugnissen in allen Gesellschaftsbereichen von unten nach oben mit inhaltlicher Bindung und jederzeitigem Widerruf, um Verselbständigung von Entscheidungsträgern zu verhindern; gesellschaftliche Planung aller gesellschaftlichen Entwicklungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse.

4.2 Problem: Demokratisierung

4.2.1 Verhaltensbedingungen der Demokratisierung

Demokratisierung soll dazu führen, daß politische Beteiligung mit Selbstbestimmung identisch wird. Dann müssen für das Verhalten aller Beteiligten vier Bedingungen erfüllt sein³². Erste Bedingung ist die Homogenität der Interessen: Interessengegensätze und einander ausschließende Meinungen darf es nicht geben, sonst entstünden ja wieder Mehrheit und Minderheit, und Mehrheitsentscheidung ist für die Minderheit nicht Selbstbestimmung, sondern Herrschaft. Zweite Bedingung ist Rationalverhalten: Demokratisierung bedeutet, daß personale in rationale Autorität überführt wird. Dritte Bedingung ist permanente Partizipation: Andernfalls könnten ja nicht alle Betroffenen ihre Wünsche zum Ausdruck bringen; es bestünde zudem die Gefahr der Verselbständigung einer aktiven Minderheit. Vierte Bedingung ist Informationsgleichheit: Bei ungleicher Verteilung von Informationen wäre symmetrische

Kommunikation als Bedingung für vollständige Kontrolle und Delegation von unten nach oben nicht gewährleistet.

4.2.2 Strukturbedingungen der Demokratisierung

Für die Struktur der Entscheidungssysteme müßten entsprechende Bedingungen gelten³³: Entscheidungssysteme dürfen nicht durch soziale, politische, aufgabenspezifische Gruppierungen – Berufsgruppen, Parteien, Fraktionen – strukturiert sein. Entscheidungskompetenzen müssen vollständig dezentralisiert werden. Gewalteneinheit tritt an die Stelle von Gewaltenteilung; die Unabhängigkeit der Justiz und die Organisation von Verwaltung werden aufgehoben. Imperatives Mandat, Ämterrotation und die Möglichkeit zum jederzeitigen Widerruf von Delegationen müssen ständige Kontrolle sichern.

4.2.3 Demokratisierung als Herrschaftsausweitung

Sind die Verhaltensbedingungen nicht erfüllt, erweisen sich die Strukturbedingungen als nicht praktikabel, fehlen also die Voraussetzungen für die Identität von Selbstbestimmung und politischer Beteiligung, dann überdauert Herrschaft den Prozeß der Demokratisierung. Da aber Institutionalisierungen von Machtwechsel, Machtteilung, Machtbegrenzung der Identitätskonzeption von Demokratie widersprechen, muß Herrschaft zur Unterdrückung werden. Wird Herrschaft geleugnet, so wird die Notwendigkeit des Schutzes vor und der Begrenzung von Herrschaft geleugnet. Ohne solche Sicherungen muß sich Herrschaft gegenüber allen humanen Rechtfertigungen verselbständigen, muß zur Diktatur, zum totalen Staat entarten.

4.3 Problem: kritische Theorie

4.3.1 Ansprüche kritischer Theorie

Emanzipationstheorie der Demokratie beansprucht, kritische Theorie zu sein. Das heißt: sie will nicht nur und nicht in erster Linie Alternativen aufweisen, die Übereinstimmung von Selbstbestimmung und politischer Beteiligung verwirklichen. Kritische Theorie will vor allem Kritik herrschender Verhältnisse sein, Kritik, deren Maßstab die Idee der Selbstbestimmung ist.

4.3.2 Alternativen kritischer Theorie

In der Tat hat die Emanzipationstheorie alternative Entscheidungssysteme bislang nur für überschaubare Organisationen skizziert, die zudem durch relativ hohes, sachverständiges Engagement ihrer Mitglieder gekennzeichnet

sind³⁴, nicht jedoch für die Organisation zentraler politischer Entscheidungsprozesse auf der Grundlage umfassender Partizipation³⁵. Dies liegt vor allem daran, daß die Emanzipationstheorie mit ihrer Wendung gegen das Verständnis von Demokratie als Herrschaftsordnung empirische Prämissen, also die Bindung an vorgefundene Realität, ablehnt.

4.3.3 Maßstab kritischer Theorie

Der Verzicht darauf, die Alternative zu operationalisieren, ist nicht nur in demokratischer Hinsicht problematisch, enthält er doch die Zumutung einer Blankovollmacht und damit einer Selbstentmündigung. Wichtiger noch ist, daß dieser Verzicht das Emanzipationskonzept von Demokratie auch als Maßstab diskreditiert. Den Maßstab – die These von der Identität von politischer Beteiligung und Selbstbestimmung – an hier und heute vorfindbare Bedingungen, vor allem an die Existenz von Konflikten zu binden, wird abgelehnt. Dies hat drei Konsequenzen: Derjenige, der diesen Maßstab anwendet, macht die eigene Konzeption gegen jede Kritik immun und entzieht sich so dem rationalen Diskurs, der Verantwortung. Vor diesem Maßstab kann – zweitens – keine existierende, nicht einmal eine mit den realen Menschen denkbare Ordnung bestehen³⁶. Jede mögliche Ordnung menschlichen Zusammenlebens, die an diesem Maßstab gemessen wird, muß als Negation erscheinen. Diese Erkenntnis muß – drittens – bei denen, die diesen Maßstab nach Maßgabe der Einheit von Theorie und Praxis verinnerlichen, in Unfähigkeit zur Politik³⁷ umschlagen, zum Ausstieg aus Gesellschaft, zur A-Sozialität führen.

5. *Aufgaben*

5.1 Konzeption

5.1.1 Theorie und Praxis

Wird kritische Theorie kritisiert, so werden damit nicht die Probleme geleugnet, welche die kritische Theorie beschreibt – in der Problemdiagnose stimmen Identitäts- und Legitimationstheorie der Demokratie weitgehend überein. Kritisiert wird, daß kritische Theorie kein sinnvolles Handlungskonzept bereitstellt: Die Ablehnung realitätsbezogener Prämissen läßt in der Konsequenz nur Revolution und Resignation zu. Werden tatsächliche Verhaltensweisen und deren Interdependenzen nicht hinreichend beachtet, so müssen Reformversuche auf der Grundlage kritischer Theorie in erheblichem Um-

fang zu ungewollten Nebenwirkungen führen (das Wissenschaftssystem liefert dafür reiches Anschauungsmaterial): Möglichkeiten der Selbstbestimmung werden nicht ausgeweitet, sondern eingeschränkt. Sozialbindung wird nicht gestärkt, sondern aufgehoben. (Kalkulierbare) Abhängigkeiten von einzelnen werden nicht abgebaut, sondern durch (unkalkulierbare) Abhängigkeiten von Kollektiven ersetzt. Bürokratie breitet sich aus, wo Demokratie praktiziert werden sollte. Solche Folgen sind freilich notwendige Konsequenzen der Verabsolutierung des Politischen³⁸, die in der Logik der Identitätstheorie liegt. Will man ungewollte Nebenwirkungen begrenzen, ohne auf Veränderungen zu verzichten, muß man deshalb auf empirisch fundierte Demokratietheorie zurückgreifen.

5.1.2 Differenzierte Demokratietheorie

Empirisch fundierte Demokratietheorie, die Handlungsmöglichkeiten aufzeigen will, wird sich nicht mit den Vermutungen eines Interessengleichgewichts wie die Pluralismustheorie zufriedengeben, wird nicht bei der Nachfrageabhängigkeit des politischen Angebots wie die Elitentheorie stehenbleiben. Sie wird sich nicht allein mit der Inputseite beschäftigen, sondern auch mit der Outputseite des demokratischen Systems. Und sie wird der vorschnellen Gleichsetzung von Demokratie und Politiktheorie widerstehen. Sie wird differenzierte Demokratietheorie sein.

5.1.3 Freiheitlich-demokratische Grundordnung

Differenzierte Demokratietheorie wird deshalb zur Grundlage haben, was in der Sprache des Verfassungsrechts freiheitlich-demokratische Grundordnung heißt. Schon diese Bezeichnung vermittelt die beiden Dimensionen der Verfassung: An Machtwechsel, Machtteilung, Machtbegrenzung gebundene repräsentative Demokratie ist zwingende, unabänderliche (Art. 79 III GG) institutionelle Vorschrift des Grundgesetzes. Demokratie wird auf die Staatszielbestimmungen des Rechtsstaatsprinzips und des Sozialstaatsprinzips verpflichtet. Damit wird zugleich ein weites Feld politischer Entscheidungsmöglichkeiten abgesteckt. Im Unterschied zum eindimensionalen Konzept der Demokratisierung enthält das Grundgesetz mit Demokratie-, Bundesstaats-, Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip dafür ein differenziertes System³⁹ der Garantie bürgerlicher Entscheidungskompetenz, ein System, das auf drei leitende Ideen ausgerichtet ist: auf Zustimmung, Beteiligung und Selbstbestimmung.

5.2 Partizipation

5.2.1 Demokratie

Herrschaft an die Zustimmung der Beherrschten zu binden, ist auch im Rahmen repräsentativer Demokratie auf sehr unterschiedliche Weise möglich – wie die Verfassungssysteme demokratischer Staaten belegen. Allerdings ist in der Bundesrepublik Deutschland nicht eine Änderung des gesamten Systems demokratischer Institutionen erforderlich, um den Einfluß der Wähler zu erhöhen. Sinnvoll sind Änderungen innerhalb des Systems⁴⁰, und zwar Änderungen, die Einflüsse von Interessengruppen für die Wähler erkennbar werden lassen; Änderungen, die die Alternativfunktion der Opposition stärken; Änderungen, die den Wählern Einfluß auf die Kandidatenaufstellung in den Parteien einräumen – durch Vorwahlen, durch die (in Bayern gegebene) Möglichkeit zu kumulieren (Stimmen in den Parteienlisten zu konzentrieren) und zu panaschieren (Namen in den Parteienlisten zu streichen und zu ergänzen). Im Gegensatz zum imperativen Mandat, das die Abhängigkeit der Abgeordneten von ihren Parteien noch weiter erhöht, ließe sich mit solchen Maßnahmen der Einfluß der Wähler stärken.

5.2.2 Rechtsstaat

Rechtsstaatlichkeit bedeutet: der Staatstätigkeit sind Grenzen gesetzt – durch die Grundrechte, die Selbstbestimmung in sozialer Bindung garantieren.

Rechtsstaatlichkeit bedeutet: Die Staatstätigkeit ist rechtlich gebunden. Das heißt vor allem, daß der Bürger nicht zum bloßen Objekt staatlicher Entscheidungen degradiert werden darf. Aus diesem Grundsatz folgt, daß rechtsstaatliche Verwaltung Partizipation der betroffenen Bürger in Form von Anhörungs- und Einspruchsrechten garantieren muß⁴¹.

Wieweit rechtsstaatliche Partizipation in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland garantiert ist, zeigt die extensive Nutzung von Einspruchsrechten bei Infrastrukturmaßnahmen. Manches spricht bereits dafür, daß bei Infrastrukturentscheidungen das Gleichgewicht zwischen demokratisch-parlamentarischer Entscheidung und individuell-rechtsstaatlicher Partizipation gestört ist.

5.2.3 Sozialstaat

Das Sozialstaatsgebot enthält die Verpflichtung, jedem Bürger das Existenzminimum zu garantieren. Doch kommt es nicht nur auf die materielle Leistung an, sondern auch auf die Art ihrer Vergabe⁴². Hier drängt sich Kritik am

Sozialleistungssystem der Bundesrepublik auf: Bei Transfereinkommen sind Bürokratisierung und Entwürdigung eng miteinander verbunden. Bei der gesetzlichen Krankenversicherung gibt es allenfalls Rudimente individueller Handlungsmöglichkeiten. Alternativen sind nicht nur notwendig; sie sind auch vorhanden⁴³.

Zur Sozialstaatlichkeit gehört, daß in neutralen Lebensbereichen Entscheidungen durch Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte einem Begründungszwang zugunsten der unmittelbar Betroffenen unterworfen werden. Im Betriebsverfassungsgesetz und in den Mitbestimmungsgesetzen ist dieser Aspekt von Sozialstaatlichkeit realisiert worden.

5.3 Effizienz

5.3.1 Öffentlichkeit

Wieweit Demokratie sich im Bewußtsein der Bürger zu behaupten vermag, hängt nicht allein von der Inputseite, sondern auch von der Outputseite ab, von der Leistungsfähigkeit des politischen Systems. Mißt man die Leistungsfähigkeit des politischen Systems – wie es die Wähler in der Regel tun – mit einem Index ökonomischer Stabilität (zusammengesetzt z. B. aus Inflationsrate, Arbeitslosenquote und Staatsschuldenquote), so wird sinkende Leistungsfähigkeit sichtbar. Zu den Ursachen dürfte gehören, daß die Durchsetzung von Interessentenforderungen auf die Dauer den Staat (shaushalt) überfordern muß. Werden die Einwirkungen von Interessengruppen für die Wähler öffentlich gemacht, so wird einerseits die Transparenz parlamentarischer Entscheidungen erhöht, werden andererseits Widerstandskräfte gegen gruppenegoistische Einflüsse geweckt.

5.3.2 Dezentralisierung

Die Reform der Finanzverfassung (Art. 104a–115 GG) hat Zentralisierungstendenzen verstärkt, die vor allem im Institut der Gemeinschaftsaufgaben und in den Zweckzuweisungen für die Gemeinden zum Ausdruck kommen. Beide Institute haben nicht nur demokratische Kontrolle verringert: Über die Gemeinschaftsaufgaben wird in nichtparlamentarischen Gremien von Bund und Ländern entschieden. Über die Zweckzuweisungen wird ein wichtiger Bereich kommunaler Entscheidungen von oben, vom Land, nicht von unten, von den Wählern bestimmt. Zugleich haben solche Zentralisierungstendenzen die Ansprüche an die Staatshaushalte erhöht und die Effizienz der Staats-tätigkeit gesenkt⁴⁴. Dezentralisierung erweist sich als Strategie, mit der nicht

nur das Demokratiepotehtial, sondern auch die Effizienz des Staatshandelns erhöht werden kann.

5.3.3 Begrenzung

Die Überforderung des Staates, wie sie in einer schnell steigenden Staatsverschuldung zum Ausdruck kommt, hat offensichtlich zu tun mit den Mechanismen des Parteienwettbewerbs um Wählerstimmen. Leistungsangebote der Politiker und Leistungserwartungen der Bürger haben sich hier über viele Jahre hinweg gegenseitig hochgetrieben. Dieser Prozeß lähmt auf der einen Seite die Aktivität im nichtstaatlichen Bereich, macht auf der anderen Seite den Staat zunehmend handlungsunfähig. Mit zunehmender Handlungsunfähigkeit des Staates sinkt die Bedeutung von Wahlen: Jede mögliche Regierung muß sich auf ähnliche Formen bloßen Krisenmanagements konzentrieren. Soll der Staat Handlungsfähigkeit und demokratische Substanz wiedergewinnen, müssen Strategien zur Begrenzung der Staatstätigkeit entwickelt werden: Allgemeine Selbstbindungen der Parlamente durch gesetzliche Regelungen für Subventionen, durch Regelmechanismen für stabilitätspolitisch motivierte Interventionen, durch verfassungsrechtliche Grenzen für den Staatsanteil am Sozialprodukt sind sicher nicht problemlos, dürften aber weniger problematisch sein als die Selbstparalysierung des politischen Systems durch die unkontrollierbare Dynamik staatlicher Leistungen. Staatsbegrenzung scheint Voraussetzung dafür zu sein, daß der demokratische Staat des Grundgesetzes seine Fähigkeit wiedergewinnt, die Übereinstimmung von Partizipation und Effizienz herzustellen.

¹ Thomas Hobbes: *Leviathan* (1651).

² Jean Jacques Rousseau: *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique* (1762)

³ Alexander Rüstow: *Ortsbestimmung der Gegenwart*. Bd. 1: *Ursprung der Herrschaft*. Erlenbach/Zürich 1950.

⁴ Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft* (1919). Köln/Berlin 1964, S. 157–222.

⁵ J. L. Talmon: *Die Ursprünge der totalitären Demokratie* (engl.: *The Origins of Totalitarian Democracy*. 1952). Köln/Opladen 1961.

⁶ Manfred Hättich: *Demokratie als Herrschaftsordnung*. Köln/Opladen 1967, S. 110–117.

⁷ Peter Graf Kielmansegg: *Volkssouveränität*. Stuttgart 1977, S. 230–233.

⁸ M. Hättich: s. Anm. (6).

⁹ Fritz Scharpf: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz 1970, S. 26/27.

¹⁰ Karl R. Popper: *On the Sources of Knowledge and of Ignorance*, in: ders. *Conjectures and Refutations*. London 1963, S. 3–30.

Wird Herrschaft auf eine göttliche Entscheidung oder auf einen Sozialvertrag zurückgeführt, so ist dies offensichtlich nicht eine Beschreibung der Ursprünge von Herrschaft, sondern der Versuch, Herrschaft zu rechtfertigen: mit göttlichem Willen einerseits, mit menschlichem Gemeinschaftsgefühl oder Sicherheitsbedürfnis andererseits. Erklären läßt sich Herrschaft mit dem historischen Konzept »Überschichtung«³ und mit dem soziologischen Konzept »Ausdifferenzierung«. Mit Überschichtung ist gemeint, daß sich Gruppen, Stämme, Völker durch Infiltration, Unterwerfen, Eroberung anderer Gruppen, Stämme, Völker zu Herrschern aufgeworfen haben, aus denen dann im Laufe der Zeit eine Herrschaftsschicht entstand. Mit Ausdifferenzierung ist gemeint, daß sich im Verlauf der gesellschaftlichen Differenzierung Herrschaftsfunktionen im beschriebenen Sinne zunehmend zu einem eigenen sozialen System verselbständigt haben. Dieser Prozeß läßt sich als Übergang von charismatischer zu traditionaler, von traditionaler zu rationaler Herrschaft⁴ beschreiben. Charismatische Herrschaft meint Herrschaft kraft persönlicher Gaben und Ausstrahlung – die Verbindung zur Rolle des Magiers, des Priesters ist deutlich: der Herrscher erklärt sich zum Vollstrecker des göttlichen Willens, der Vorsehung, oder er wird dafür gehalten. Beziehungen zwischen Entstehung und Rechtfertigung von Herrschaft werden erkennbar. In der traditionellen Herrschaft, die getragen wird vom Glauben an eine vorgegebene Ordnung der Menschen, sind häufig Vertragselemente sichtbar: die der Herrschaft Unterworfenen haben Anspruch auf Schutz durch die Herrschenden, während die Beherrschten den Herrschenden Treue schulden. In jedem dieser Fälle war Herrschaft den Beherrschten vorgegeben, war Herrschaft für die Beherrschten fremdbestimmt.

1.1.3 Problem

Für die Denker der Aufklärung mußte Herrschaft zum zentralen Problem werden: Wenn der einzelne Mensch kraft seiner Vernunft autonom, frei ist, dann bedeutet geistliche Herrschaft Entmündigung, politische Herrschaft Unterdrückung des einzelnen. Herrschaft ist danach nur zulässig, wenn sie erstens nicht geistliche Herrschaft ist, und wenn sie zweitens als politische Herrschaft nicht vorgegeben ist, sondern durch die Beherrschten selbst legitimiert wird. Begrenzung und Legitimation von Herrschaft sind die beiden Aspekte aufklärerischer Herrschaftskritik.

Daß Herrschaft auch mit Eroberung und Unterwerfung zu tun hat, legt noch radikalere Folgerungen nahe: In einer Welt ohne Eroberung und Unterwer-

⁴¹ W. Schmitt Glaeser: s. Anm. (40), S. 240–249.

⁴² W. Schmitt Glaeser: s. Anm. (40), S. 251.

⁴³ Für ein alternatives System der Transfereinkommen Wolfgang Reeder: Umverteilung und Bürokratisierung, in: H. G. Stockinger (Hrsg.): Bürokratisierung, München 1982.

⁴⁴ Siehe Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Bd. 1, Kronberg/Ts. 1977.