

Mischverfassung statt Mehrheitsentscheidung

Marc Bühlmann und Sean Mueller

1. Egon Flaigs Plädoyer für die Versammlungsdemokratie

((1)) Egon Flaig beklagt einen Wandel in der politischen Kultur und Praxis, der vom Abstimmen mit Mehrheitsentscheid zu politischem Aushandeln zwecks Konsensfindung führe (0). Er bezieht Stellung für die Mehrheitsentscheidung, die er historisch verortet und demokratietheoretisch untermauert. Er betont dabei das Prinzip der individuellen Gleichheit als ein zentrales Kriterium von Demokratie. Gleichheit sei nur mittels Mehrheitsentscheidung – als „einziges Verfahren, in dem alle Teilnehmer auf radikalste Weise gleich sind“ (3) – erreichbar. Konsensentscheidungen hingegen seien Basis für Verhandlungs- und Vetospiele von unterschiedlich starken Minderheiten, was wegen der Rücksichtnahme auf deren Intensität Ungleichheit erzeuge (8). Die Mehrheitsentscheidung ist – so Flaig weiter – aber nicht nur die einzige Möglichkeit zur Herstellung von Gleichheit und Demokratie schlechthin, sondern erhöht die Handlungsfähigkeit von Gesellschaften, beschleunigt Entscheidungsprozesse und wird als Ursache für hochkulturelle Leistungen ins Feld geführt (13)–(19). Die Mehrheitsentscheidung als Resultat deliberativer Entscheidungsprozesse – abgekürzt Versammlungsdemokratie (28) – schaffe dank Herstellung eines autoritätsfreien Raums die Basis für echte politische Kontroversen (statt Kuhhandel) in denen deduktive Beweisführung und theorielastige Argumentation geschult würden. Die Mehrheitsentscheidung wird so zum Ursprung wissenschaftlichen Denkens schlechthin (31) – eine überaus bemerkenswerte These.

2. Demokratietheoretische Entgegnungen

((2)) Zu Recht betont Flaig das Prinzip der Gleichheit als demokratieinhärent. Tatsächlich wird (die natürliche) Gleichheit aller rationaler Wesen bereits in der griechischen Stoa, später auch im Neuen Testament, dem Talmud und im Islam zum grundlegenden Leitbild. In der westlichen Politikgeschichte entwickelt sich die Idee politischer Gleichheit wesentlich später. Es ist der (Früh)Liberalismus eines Hobbes oder eines Locke, die zuerst dem Prinzip der Freiheit zum Durchbruch verhelfen (Gosepath 2007). Erst in der Moderne werden beide Prinzipien als unauflösbar verknüpft verstanden. Gleichheit beruht dabei auf dem normativ-moralischen Standpunkt, dass es keine objektive Grundlage für die Entscheidung geben kann, ob ein Lebensentwurf, eine Handlung oder eine politische Entscheidung eines Individuums A besser sei als diejenige eines Individuums B (Dahl 1998, S. 75). Akzeptiert man diese Prämisse, dann kann es für politische Entscheide nur die Versammlungsdemokratie mit Mehrheitsentscheid geben.

((3)) Freilich lauern Gefahren in dieser Überlegung, die von der liberalen und der kritischen Demokratietheorie hergehoben werden. 1. die naive Idee eines Gemeinwohls

verbunden mit der Gefahr der Nähe zu identitären Demokratiekonzeptionen, 2. die simplizistische Verknüpfung von Mehrheitsentscheidung und deliberativer Demokratietheorie sowie 3. die Folgen einer Negation der Notwendigkeit eines institutionell gesicherten, dynamischen Gleichgewichts von Freiheit und Gleichheit.

((4)) 1. *Gemeinwohl und identitäre Demokratie*: Zahlreich taucht der Begriff „Gemeinwohl“ in Egon Flaigs Essay auf: Etwa bei der Kritik des Arrow-Theorems, das gerade dort nicht wirken könne, wo Akteure als Bürger jene Lösung suchten, die dem *Gemeinwohl* am nächsten komme (25), bei der Beschreibung der Schweizer Landsgemeinde, wo partikuläre Interessen deshalb nicht vertreten würden, weil man sonst das *Gemeinwohl* nicht im Auge behalten könne (26), oder auch in der Konklusion, dass Aushandeln in Parlamenten die Idee des *Gemeinwohls* untergrabe (33). Der Begriff wird von Flaig nirgends definiert, obwohl „Gemeinwohl“ in der politischen Theorie des 20. Jahrhunderts auch eine negative Konnotation erhalten hat. Dabei braucht man nicht auf den Elitismus Schumpeters (1950) zurück zu greifen, der die „klassische“ Rousseausche Lehre mit dem Argument angreift, dass ein Gemeinwohl gar nicht existiere, weil Rationalität relativ und der „Volkswille“ keine eigenständige Größe, sondern von aussen fabriziert sei. Diese elitistische Position, von Flaig zu Recht gezeißelt (32), passt nicht in aktuelle Beobachtungen eines wachsenden Bedürfnisses der Bürgerschaft nach unmittelbarer Mitentscheidung (Bowler et al. 2007). Kritik der Idee eines Gemeinwohls findet sich jedoch auch bei pluralistischen und partizipatorischen Demokratientwürfen: Fraenkel (1991) und Barber (1984) betonen den *Prozess* der Entscheidungsfindung. Ersterer unterscheidet zwischen Gemeinwohl a-priori, das sich als unterstellt vorgegeben, absolut gültig und objektiv erkennbar in einer heteronom legitimierten Demokratie verwirklicht, und Gemeinwohl a-posteriori, das in einer autonom legitimierten Demokratie durch eine mittels Verhandlungen, Diskussionen und Kompromissen durchzuführende Suche nach Lösungen von Problemen gefördert wird.

((5)) Bei Egon Flaig wird nicht klar, ob er von einem a-priori oder a-posteriori Gemeinwohl ausgeht. Konkret: wie kann der Teilnehmer einer Landsgemeinde, der sich laut Flaig nicht auf Partikulärinteressen, sondern auf Gemeinwohl berufe, überhaupt wissen, was Gemeinwohl ist (26)? Wie Fraenkel (1991) ausführt, öffnet die Idee eines a-priori Gemeinwohls identitären Demokratiekonzeptionen (z.B. Schmitt 1931) Tür und Tor, weil hier davon ausgegangen wird, dass ein bereits vorhandenes Gemeinwohl nur noch geweckt werden muss. Die problematische Frage ist hier allerdings immer: von wem?

((6)) 2. *Mehrheitsentscheid und deliberative Demokratie*: Durch die Betonung der Deliberation als einen der Mehrheitsentscheidung vorgelagerten Prozess scheint Flaig dem Vorwurf der Nähe zu einer identitären Demokratiekonzeption entgehen zu können. Allerdings scheint es ihm erstens darum zu gehen, durch Deliberation zum Gemeinwohl zu finden; auch hier wird aber nicht deutlich, ob dieses Gemeinwohl bereits a priori besteht und nur noch gefunden, oder aber a posteriori erst ausgehandelt werden muss. Barber (1984) vermag

als vehementer Verfechter der Versammlungsdemokratie diesen Unterschied zu schärfen. Er sucht nach einem demokratischen Prozess, bei dem keine unabhängigen Gründe angerufen werden müssen, um zu einer Entscheidung bei Uneinigkeit zu gelangen. Repräsentative Demokratie lehnt er deshalb ab, weil die Delegation von Entscheidungen – egal, ob an Repräsentativorgane, unabhängige Richter oder Interessengruppen – nicht nur auf die Idee zurückgreift, dass Eliten eine bessere Befähigung zur Entscheidung aufwiesen, sondern auch weil Delegation Gleichheit und Freiheit verhindert, weil sie persönliche Autonomie untergräbt und die engagierte Gemeinschaft schwächt. Bis hierher deckt sich die Flaigsche Position. Allerdings ist die Barbersche Alternative zur Repräsentativdemokratie nicht einfach die Versammlungsdemokratie per se, unterscheidet er doch zwischen Einheitsdemokratie und starker Demokratie. In der Einheitsdemokratie sollen kontroverse Streitfragen möglichst einstimmig entschieden werden, um den organischen Willen einer homogenen Gesellschaft zu vollziehen. Das Individuum identifiziert sich mit der Gruppe und gibt sich dem Kollektiv hin. Der dabei als Prämisse vermutete organische Volkswille – *volonté général* bei Rousseau oder a-priori Gemeinwohl bei Fraenkel – ist aber wie die Delegation an Repräsentationsorgane ein metaphysischer Grund. Als Alternative entwirft Barber die Idee der *strong democracy*. Hier gibt es weder Rekurs auf ein „Gemeinwohl“ noch richtige oder falsche Entscheide, sondern es ist der partizipatorische Prozess im Sinne einer fortwährenden direkten Selbstgesetzgebung, mittels dessen immer neue Lösungen für Probleme gesucht werden. Entscheidungsfindung und Austausch von Argumenten sind dabei ohne Ende und jede Entscheidung ist reversibel.

Zweitens lässt sich die Verknüpfung von Mehrheitsentscheid und Deliberation nicht so einfach herstellen, wie Flaig uns dies glauben machen will. Deliberation – im Sinne des herrschaftsfreien Diskurses und Austausches rational begründeter Argumente – muss nicht zwingend mit einem Mehrheitsentscheid abgeschlossen werden. Im Gegenteil: ein ausgehandelter Konsens gilt der deliberativen Demokratietheorie als anzustrebendes Ziel (z.B. Habermas 1981). Deliberation kann auch lediglich der Klärung und Strukturierung unterschiedlicher Interessen dienen und so Verhandlungen ohne Mehrheitsentscheid zwischen kooperativen Antagonisten vereinfachen (Mansbridge et al. 2010). Wenn Deliberation zudem aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen beim Vorbringen von Argumenten selber Ungleichheit schafft, so pervertiert ihre Verknüpfung mit dem Mehrheitsentscheid die Idee von Gleichheit (Hooghe 1999).

((7)) *3. Gleichheit und Freiheit in einem dynamischen Gleichgewicht*: Eine Bedingung deliberativer Entscheidungsprozesse ist Machtfreiheit – Argumente und nicht Positionen zählen. Unter der bestreitbaren Annahme, dass sich Machtfreiheit mit politischer Entscheidungsfindung überhaupt vereinen lässt, stellt sich allerdings die Frage, wer Machtfreiheit garantieren soll. Bei Fraenkel und Barber spielt diese Überlegung eine zentrale Rolle. Fraenkel braucht eine staatliche Instanz, die die Einhaltung der Spielregeln beim Aushandeln von a-posteriori Gemeinwohl überwacht. Barbers endlos-partizipatorischer Prozess kann lediglich funktionieren, wenn nur über Bedeutendes debattiert wird.

Es braucht also eine Kontrollinstanz zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Freiheit und Gleichheit. Die Idee eines Kontrollorgans nimmt die Anmerkung Flaigs auf, dass es institutionelle Vorkehrungen gegen die Mängel der Mehrheitsentscheidung brauche: zu hohe Entscheidungsgeschwindigkeit oder Eindringen der Politik ins Private (29 bis 30) – zwei liberale Einwände, die Flaig gelten lässt. Freiheit im Sinne von freier, keinem wie auch immer gearteten a-priori Gemeinwohl untergeordneter Meinungsäußerung ist Bedingung für Deliberation. Wenn es aber sowohl Gleichheit wie auch Freiheit braucht, diese beiden Prinzipien aber nur bedingt vereinbar, geschweige denn gleichzeitig zu maximieren sind, stellt sich die Frage nach der Etablierung eines dynamischen Gleichgewichtes: die reziproke Wirkmächtigkeit beider Prinzipien im Sinne von Reaktion und Gegenreaktion soll gleich häufig und gleich gross sein. Dies ruft ein drittes demokratieinhärentes Prinzip auf den Plan, nämlich Kontrolle. Demokratieinhärent deshalb, weil Demokratie, egal ob Versammlungs- oder Repräsentationsdemokratie, nur dann vorherrscht, wenn die Möglichkeit einer vorgängigen und/oder nachträglichen Kontrolle von Entscheidungen gegeben ist, die eine Kongruenz zwischen Entscheidern und von Entscheidungen Betroffener schafft – bei Flaig die Idee der Selbstreferentialität (18). Demokratische Kontrolle (in unterschiedlichen institutionellen Settings) ermöglicht dabei Gleichheit, ohne Freiheit zu verhindern, schafft Mehrheitsentscheide, ohne auf Dauer Minderheiten zu benachteiligen, und garantiert die Vorläufigkeit politischer Entscheide.

3. Empirische Entgegnungen

((8)) Aus politisch-praktischer Warte drängt sich die Beschreibung der tatsächlichen Praxis der Glarner Landsgemeinde auf, die Flaig als Gemeinwohl-orientiert und „hochgradig deliberativ“ (26), „ohne Parteien auskommend“ (28) und geradezu als Gegenstück des undemokratischen Minderheitenvetos (33) weil radikalst-gleich zelebriert. Flaigs Darstellung, dass (28) „Versammlungsdemokratien nicht nur ohne Parteien auskommen, sondern nur schwer solche ertragen“, ist richtigzustellen. Damit nämlich tatsächlich (20) „alle [...] mithören, das Pro und Contra erwägen, und ad hoc Gegenanträge [...] sowie Ergänzungsanträge oder Abänderungsanträge“ stellen können, sind Parteien unerlässlich. Auch in Glarus erfüllen die Parteien die wichtige Funktion der Vorselektion. Der Landrat, das im proportionalen Verfahren an der Urne gewählte Parlament des Kantons Glarus, ist das einzige zu einer Traktandierung eines Geschäfts an der Landsgemeinde berechnete Organ. An der Landsgemeinde können nur derart traktandierte Geschäfte diskutiert werden. Indem sich die im Landrat vertretenen Parteien schon vorher auf Kompromisse einigen, ermöglichen sie eine Diskussion der noch verbliebenen strittigen Geschäfte. Zudem erlauben Parteien die Einordnung einer Rednerin in politische Kategorien, die einer Entscheidungsfindung im Sinne zusätzlicher Informationen zuträglich sind. Rednerinnen selber suchen durchaus diese als Legitimation empfundene Position, die mit einem „Im Namen der Partei xy beantrage ich...“ eingeleitet wird.

((9)) Damit die Glarner Landsgemeinde „mindern und meh-

ren“ – d.h. ändern oder annehmen, verschieben, zurückschicken oder ablehnen und/oder Teile einer Vorlage raubrechen und debattieren aber den Rest stillschweigend akzeptieren – kann, muss eine gewisse Vorberatung stattgefunden haben. Im Durchschnitt der 15 Landsgemeinden der letzten 14 Jahre (2000 bis und mit 2013) wurden pro Landsgemeinde 13 Sachgeschäfte behandelt (Schaub 2008 und eigene Berechnungen). Dabei kommt es nur dann überhaupt zu einer „Deliberation“, wenn mindestens ein Gegenantrag zu jenem des Landrats gestellt wird. Stellt sich nicht mindestens eine Bürgerin mündlich, öffentlich und vor Ort dem Antrag des Parlaments entgegen oder beantragt zumindest eine Abänderung, gilt die Vorlage als stillschweigend angenommen – es kann auf diesem Weg zu konsensualen Entscheiden kommen, die noch weniger Zeit als Mehrheitsabstimmungen erfordern, da die Details vorher im Parlament beraten worden sind. In der Tat ist dies eher die Regel denn die Ausnahme: trotz ausgebauter Mitbestimmungsrechte an der Glarner Landsgemeinde wurde im Durchschnitt nur zu 42% aller Sachgeschäfte überhaupt geredet und eine Mehrheit eruiert. In 58% der Fälle wird dem Parlament – und damit den dort vertretenen Parteien und ihrem „Kuhandel“ (33) – stillschweigend, d.h. ohne auch nur eine einzige Gegenstimme (wiederrum wörtlich zu verstehen), zugestimmt. Deliberation findet also nur dann statt, wenn das Anliegen mindestens einer Minderheit wichtig genug ist, einen Gegenantrag zu stellen.

4. Die Mischverfassung als Ausweg?

((10)) Aristoteles als Kritiker einer radikalen Versammlungsdemokratie hat als beste Regierungsform eine Mischverfassung vorgeschlagen. Auch wenn die Suche nach der „besten“ Regierungsform kaum mehr praktiziert wird, lohnt sich die Auseinandersetzung mit der Idee der Kombination verschiedener, bei Flaig als Extremformen herausgearbeiteten Formen politischen Entscheidens. Auf der Basis unserer theoretischen und empirischen Einwände, aber auch auf der von Egon Flaig erwähnten, aber nicht weiter ausgeführten Idee der institutionellen Vorkehrungen gegen die Probleme der Mehrheitsentscheidung, schlagen wir eine Kombination repräsentativer und versammlungsdemokratischer Elemente vor, wie sie ansatzweise in der so genannt semidirekt-demokratischen Verfassung der Schweiz angelegt ist. Diese ermöglicht nicht nur Gleichheit und Freiheit, Mehrheitsentscheide und Konsens durch Deliberation, sondern verwahrt sich institutionell gegen das Anrufen metaphysischer Gründe und den Rekurs auf „Gemeinwohl“. Die Kombination von Repräsentation und Direktdemokratie verhindert, dass Entscheide jemals endgültig sein können.

((11)) Weder die elitistische Repräsentationsdemokratie, bei der politische Eliten Entscheidungen aushandeln, noch die sich auf ein Gemeinwohl berufende, Mehrheitsentscheide treffende Versammlungsdemokratie dürften also der Weisheit letzter Schluss ein. Ein Zuviel an Gleichheit zerstört Demokratie genau so wie ein Zuviel an Freiheit. Eine Kombination beider Elemente – durch institutionell gesichertes, anhaltendes Aushandeln ohne Letztentscheidungsziel in ein dynamisches Gleichgewicht gebracht – ist zielführender.

Literatur

- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University Press.
- Bowler, Shaun, Todd Donovan and Jeffrey A. Karp (2007). Enraged or engaged? Preferences for direct citizen participation in affluent democracies. *Political Research Quarterly* 60(3): 351-262.
- Dahl, Robert A. (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Fraenkel, Ernst (1991). *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Gosepath Stefan (2007). *Equality*, in: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <http://plato.Stanford.edu/entries/equality/>.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt.
- Hooghe, Marc (1999). The Rebuke of Thersites. *Deliberative Democracy under Conditions of Inequality. Acta Politica* 34(4): 287-301.
- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, David Estlund, Andreas Follesdal, Archong Fung, Cristina Lafont, Bernard Manin and José Luis Martí (2010). The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy* 18(1): 64-100.
- Schaub, Hanspeter (2008). *Die Glarner Landsgemeinde mit ihren Rede- und Antragsrechten: Ur- oder Scheindemokratie? Eine empirische Untersuchung der Glarner Landsgemeinden 1966-2007*. Lizentiatsarbeit, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Schmitt, Carl (1931). *Der Hüter der Verfassung*. Aufsatz.
- Schumpeter, Joseph A. (1950). *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 2., überarb. und erw. Ausgabe, Bern: Francke.

Anschriften

- PD Dr. Marc Bühlmann, Universität Bern, Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern, Schweiz (marc.buehlmann@ipw.unibe.ch).
- Dr. Sean Mueller, Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern, Schweiz (sean.mueller@ipw.unibe.ch).