

Sebastian Lasch

Der Wille des Volkes

Sebastian Lasch ist Promotionsstipendiat und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Landeszentrale für politische Bildung Thüringen dar. Für inhaltliche Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Landeszentrale für politische Bildung Thüringen
Regierungsstraße 73, 99084 Erfurt
2006
www.lzt.thueringen.de

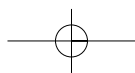
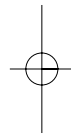
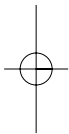
Satz und Druck: Druckerei Sömmerda GmbH

ISBN-10: 3-937967-09-5
ISBN-13: 978-3-937967-09-7

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
1. Probleme des Volkswillens	11
a) Verfassungsmäßige Grenzen	11
b) Realer Einfluss des Volkes?	15
c) Volkswille und Gemeinwohl	18
d) Zur Problematik des Begriffs Volk	19
e) Warum Volkssouveränität?	21
2. Historische Stationen	23
a) Griechische Antike	23
b) Mittelalter und frühe Neuzeit	26
c) Aufklärung und Revolution	30
d) Verspätete Volkssouveränität in Deutschland	37
3. Theoretische Positionen	43
a) Das Volk kann nicht regieren	43
b) Alle Macht dem Volk	48
c) Plebiszitäre oder repräsentative Demokratie	53
d) Der Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Volkssouveränität	55
4. Die westliche Praxis demokratischer Willensbildung ...	59
a) Der Unterschied zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen	59

b) Mehrheits- und Konsensdemokratie	63
c) Wahlsysteme	66
d) Parteien, Interessengruppen, öffentliche Meinung . .	70
e) Einige Probleme westlicher Demokratien	75
5. Andere Staaten	79
6. Der Wille des Volkes und andere politische Grundprinzipien	85
7. Ausblick und Fazit	91



Wer nicht handelt, wird behandelt.

Gustav Heinemann

Mit diesem prägnanten Spruch hat Gustav Heinemann, der dritte Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland, regelmäßig zu politischer Einmischung ermutigt. Heinemann wusste, wovon er redete. Als führendes Mitglied der Bekennenden Kirche musste er erfahren, wie sich der Nationalsozialismus in den 30er-Jahren in Deutschland unaufhaltsam ausbreitete. Heinemann musste erleben, wie das nationalsozialistische Regime weit in die Belange der Kirche eingriff, wie die Bekennende Kirche ihrer Handlungsmöglichkeiten beraubt wurde. Durch beherzteres Eintreten, nicht nur der deutschen Protestanten, für die Weimarer Demokratie wäre möglicherweise vieles zu verhindern gewesen. Nach dem verlorenen Zweiten Weltkrieg zog Heinemann die Konsequenzen aus dieser politischen Ohnmachtserfahrung. Er ging in die Politik, erst für die CDU, dann für die Gesamtdeutsche Volkspartei und nach deren Auflösung für die SPD. Er wurde Oberbürgermeister von Essen, Justizminister, Bundestagsabgeordneter, Innenminister und schließlich Bundespräsident. Einer der Schwerpunkte seiner Präsidentschaft war die Aufforderung zu politischem Engagement, gespeist aus dem Willen zur Wiederbelebung demokratischer Traditionen. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland enthält zum Willen des Volkes die folgende Bestimmung: *„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ (Art. 20 II GG)* Mit diesem Passus des Grundgesetzes ist bereits das ganze Problem der folgenden Überlegungen umrissen. Zunächst scheint er widersprüchliche Elemente zu enthalten. Im ersten Satz wird dem Volk die Staatsgewalt zugesprochen. Im zweiten Satz wird sie ihm anscheinend wieder entzogen und auf die bekannten Institutionen staatlicher Herrschaft – Parlament (Legislative), Regie-

rung (Exekutive), Gerichtsbarkeit (Judikative) – übertragen. Doch eine nähere Betrachtung des Artikels 20 unseres Grundgesetzes gebietet Vorsicht vor zu eiligen Schlussfolgerungen. Die Sprache des Grundgesetzes macht nämlich feine Unterschiede. Hier wird unterschieden zwischen der Ausübung der Staatsgewalt und dem Ausgehen der Staatsgewalt.

Der Ursprung der Herrschaftsgewalt des Staates soll beim Volk liegen. Für das Ausüben dieser Gewalt bedarf das Volk aber bestimmter Verfahren – Wahlen und Abstimmungen – und spezialisierter Institutionen. Mit dieser Unterscheidung zwischen ursprünglicher Herrschaftsgewalt und regelgeleiteter Ausübung staatlicher Macht sind zwei Seiten des demokratischen Prinzips beschrieben. In Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes ist von der Staatsgewalt des Volkes die Rede. Der gesamte Artikel 20 ist mit der Überschrift „Staatsgrundlagenbestimmungen“ versehen. Im ersten Absatz wird festgelegt, dass die Bundesrepublik Deutschland eine Demokratie ist: *„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Art. 20 I GG)*. Demokratie kann mit Volksherrschaft übersetzt werden und so erklärt sich die Funktion des zweiten Absatzes mit dem Willen des Volkes. Weil der Staat des Grundgesetzes eine Demokratie ist, muss da, wo von den Grundlagen des Staates die Rede ist, der Wille des Volkes zur Sprache kommen. Und weil beides – Volkswille und Demokratieprinzip – in so engem Zusammenhang steht, muss im Folgenden auch die Demokratie als Form politischer Herrschaft betrachtet werden. Vom Willen des Volkes kann nur gesprochen werden, wenn auch von den politischen Verfahrensweisen und Institutionen der Demokratie die Rede ist.

Die politische Wissenschaft spricht, wenn es um die Herrschaft des Volkes geht, vom Prinzip der Volkssouveränität. Auch hier können wir die zwei Seiten der Staatsgewalt des Volkes antreffen. Zum einen wird Volkssouveränität als das grundlegende Prinzip der Demokratie analysiert. Diese Analyse kann

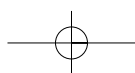
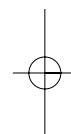
rein formal erfolgen. In Demokratien leitet sich danach der Anspruch auf Herrschaft vom Willen des Volkes ab, so wie er sich in Monarchien von den dynastischen Ansprüchen des Monarchen ableitet. Die Wissenschaft spricht dann davon, dass der Begriff der Volkssouveränität ein Legitimationsargument sei. Dass diese Begründung für Herrschaft in Demokratien der Volkswille sei, ist nicht umstritten und wird als beinahe selbstverständlich gegeben angenommen. Dennoch ist diese scheinbare Selbstverständlichkeit das Ergebnis eines langen historischen Kampfes.

Die zweite Seite der Volkssouveränität, die tatsächliche Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk, ist in viel stärkerem Maße in Wissenschaft und Praxis umstritten. Über den Grundsatz, dass Volkssouveränität nicht nur ein Argument der Herrschaftsbegründung ist, sondern dass eine wirkliche Einwirkung des Volkes auf den politischen Prozess stattfinden muss, herrscht weitgehende Einigkeit. Wie viel tatsächlichen Einfluss die Bürger eines Landes auf die Politik haben, hängt von der Ausgestaltung der jeweiligen Demokratien ab. Und über die Frage, wie viel Einfluss die Bürger vernünftigerweise haben sollten, darüber gibt es sehr verschiedene Ansichten. Auch die Art und Weise, wie die Beteiligung des Volkes am politischen Prozess geregelt wird, ist verschieden. Hier ist etwa an den Unterschied von direkter und repräsentativer Demokratie zu denken. Soll die Gesetzgebung den demokratisch gewählten Parlamenten vorbehalten sein, oder soll es die Möglichkeiten von Volksabstimmungen über Gesetze oder von Volksinitiativen für neue Gesetze geben? In der Bundesrepublik wirft die föderale Ordnung besondere Probleme auf. Soll etwa das deutsche Volk in seiner Untergliederung in einzelne Landesvölker stärkere Kompetenzen für die Gesetzgebung im Bundesstaat bekommen? Hier zeigen sich zugleich erste Grenzen des Volksbegriffes.

Neben diesen verfassungsrechtlichen Feinheiten ist aber daran zu erinnern, dass die Vorstellung vom politisch entscheidenden Willen des Volkes eine ganz intuitive und praktische Tatsache ist. Den Demonstranten im Herbst 1989 war die Bedeutung der Volkssouveränität in einem ursprünglichen Sinn bewusst, als sie unter der Losung „Wir sind das Volk“ gegen die SED-Diktatur auf die Straße gingen. Denn hinter dieser schlichten Feststellung verbirgt sich eine ganze Kette politischer Argumente. Dass es ein Teil des Volkes war, der sich damals auf den Straßen Ostdeutschlands versammelte, ist ja eigentlich offensichtlich. Doch schon die Tatsache, dass die Demonstranten wirklich als „Volk“ wahrgenommen wurden, hing an einer ganzen Reihe von Nebenbedingungen. Die SED-Strategie vom 17. Juni 1953, die Demonstrationen als konterrevolutionäre Umtriebe und als Sabotage darzustellen, funktionierte nicht mehr. Es fehlte der Wille der sowjetischen Schutzmacht einzugreifen. Vor allem besaß das SED-Regime nicht mehr genügend Kraft zu Gegenreaktionen. Es war geschwächt durch die breite Ausreisewelle der DDR-Bürger, gewissermaßen von einer Demonstration eines großen Teiles des Volkes, nicht mehr zu diesem Staat gehören zu wollen. Und es war geschwächt durch die katastrophalen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen der eigenen Politik. Schließlich hatte das Regime keine Kontrolle mehr über die öffentliche Meinung. Die Gegenöffentlichkeit der Oppositionsgruppen und die westlichen Medien schufen ein Bild, das die Macht des Volkes und die Ohnmacht der Regierung zeigte und damit zu weiterem politischen Handeln ermutigte.

Es zeigt sich also, jedenfalls im konkreten Beispiel, dass es einer Reihe von Umständen bedarf, um die unmittelbare politische Macht des Volkes zur Geltung zu bringen. In dieser speziellen Situation erhielt die einfache Feststellung „Wir sind das Volk“ erst ihre politische Brisanz. Sie zielte eben nicht nur auf das Festhalten einer offensichtlichen Tatsache, sondern machte politische Mitwirkungsansprüche geltend. Die Parole „Wir

sind das Volk“ wurde geradezu selbstverständlich als Anspruch auf die Ausübung von Volkssouveränität aufgefasst. Dass dieser Zusammenhang keineswegs selbstverständlich, sondern Ergebnis eines langen und voraussetzungsreichen geschichtlichen Prozesses ist, wird im Folgenden dargestellt werden. An dem erstaunlichen Ereignis, dass „Der Wille des Volkes“ ein unumgebares Argument für politische Teilhabe, jedenfalls in der westlichen Welt, ist, ändert das nichts. Aber es macht verständlich, wie stark die Demokratie auf das politische Handeln ihrer Bürger angewiesen ist.



1. Probleme des Volkswillens

a) Verfassungsmäßige Grenzen

Die Behauptung, dass der Wille des Volkes in Demokratien von entscheidender Bedeutung ist, sollte nicht als selbstverständliche Tatsache hingenommen werden. Es gibt vielmehr eine ganze Reihe kritischer Anfragen an die Wirksamkeit des Volkswillens in westlichen Demokratien.

Ein erster Grund zur Skepsis ergibt sich aus den schon oben angesprochenen Verfassungsbestimmungen zur Volkssouveränität. Diese verfassungsmäßigen Einschränkungen der direkten Macht des Volkes finden sich in dieser oder ähnlicher Form in allen westlichen Demokratien. Der Grund für diese Begrenzung der Volkssouveränität ist eine systematische Überlegung. Einerseits ist der Volkswille natürlich Grundlage staatlicher Herrschaft. Andererseits ist man sich über die Qualität des Volkswillens nicht ganz sicher. Was ist, wenn das Volk etwas völlig Unsinniges will? Wie begegnet man der Verführbarkeit des Volkswillens durch Demagogen und Populisten? Die wichtigste Sorge der Befürworter einer verfassungsmäßigen Begrenzung der Macht des Volkes ist die Angst vor der Tyrannei der Mehrheit. Der politische Prozess beruht in der Demokratie auf Mehrheitsentscheidungen unterschiedlicher Art. Das heißt aber auch, dass die Minderheit sich der Mehrheit beugen muss. Die Gefahr, dass eine dauerhafte Mehrheit des Staatsvolkes eine bestimmte Minderheit prinzipiell unterdrückt, ist offensichtlich. Es gibt also gute Gründe, Vorkehrungen gegen den Missbrauch des Volkswillens zu treffen.

Diese guten Gründe führen dann aber zu teilweise erheblichen Einschränkungen der direkten Macht des Volkes. Die erste gravierende Begrenzung der Entscheidungsmacht des Volkes ergibt sich daraus, dass alle Verfassungen westlicher Staaten ihren

Bürgern Grundrechte gewähren. Auch das ist einleuchtend. Es wird ein persönlicher Freiheitsraum geschaffen, in den der Staat nicht eingreifen darf. Unter der Vorgabe, dass die Ausübung staatlicher Herrschaft auf dem Willen des Volkes beruht, heißt das eben auch, dass bestimmte Lebensbereiche der gesetzgeberischen Einwirkung durch das Volk entzogen sind. Man kann das an Beispielen verdeutlichen: Artikel 12 des Grundgesetzes gewährt die Freiheit der Berufswahl. Das ist für den einzelnen Bürger erfreulich. Auf der anderen Seite gibt es damit aber auch kaum eine Möglichkeit der staatlichen Einwirkung auf die Berufswahl. Wenn sich also nur relativ wenige junge Menschen für ein auch volkswirtschaftlich nützliches Ingenieurstudium entscheiden, dafür aber eine größere Zahl von Jugendlichen eher Künste oder Geisteswissenschaften studieren, kann der Gesetzgeber nicht direkt eingreifen. Auch wenn eine große Mehrheit der Bevölkerung für eine Regelung auf diesem Gebiet wäre, ist es der Einwirkung entzogen. Der Freiheit des Einzelnen wird hier also gegenüber den Interessen einer (fiktiven) Mehrheit grundsätzlich der Vorzug gegeben.

Ein anders Beispiel wäre die Religionsfreiheit aus Artikel 4 des Grundgesetzes. Hier wird die Ausübung der Religion oder eines weltanschaulichen Bekenntnisses geschützt. Dieser Schutz umfasst auch das bewusste Verweigern eines religiösen Bekenntnisses. Wenn eine Mehrheit in der deutschen Politik zu dem Schluss käme, dass aus Gründen der Bewahrung der kulturellen Identität, der christlich-abendländischen Wertevermittlung oder Ähnlichem die öffentliche Rolle des Christentums zu stärken sei, wäre dies kaum möglich. Denkbare Maßnahmen wie die allgemeine Einführung eines Schulgebetes, die explizite Bevorzugung von Mitgliedern der Kirchen bei der Besetzung öffentlicher Ämter oder die Einschränkung der Tätigkeit anderer Religionsgemeinschaften sind verfassungsrechtlich nicht möglich. Die Argumente, die für dieses klassische Grundrecht der Religionsfreiheit sprechen, sind sehr nachvollziehbar.

Dennoch liegt hier eine entscheidende Beschneidung der demokratischen Entscheidungsgewalt vor. Weitere Beispiele ließen sich leicht finden. Sie alle zeigen, dass Grundrechte dem Gesetzgeber Schranken setzen. In einer Demokratie, die die Gesetzgebung auf Willensäußerungen des Volkes aufbaut, sind damit zugleich dem Willen des Volkes deutliche Grenzen gesetzt.

Eine andere Art der verfassungsmäßigen Beschränkung des Volkswillens sind die verschiedenen Verfahren der demokratischen Ausübung der Staatsgewalt. In der Einleitung wurde die Unterscheidung der drei Gewalten genannt. Die so genannte Legislative hat, zumeist in der Institution des Parlaments, die Aufgabe der Gesetzgebung inne. Die Exekutive umfasst Regierung und Verwaltung und der Judikative obliegt die Rechtsprechung. Nur innerhalb dieser verfassungsmäßig vorgegebenen Bahnen vollzieht sich die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk. Hinzu kommt, dass diese drei Teilgewalten im politischen Prozess auf eine komplizierte Ausbalancierung untereinander angewiesen sind. Für eine direkte politische Einwirkung des demonstrierenden Volkes wie 1989 ist da kein Raum. Auch die unmittelbare politische Beteiligung von engagierten Bürgern, wie sie an den „Runden Tischen“ der „revolutionären Wendezeit“ praktiziert wurde, ist unter den Bedingungen einer Verfassung nicht vorgesehen. Vielmehr machen Verfassungen sehr genaue Vorgaben für die Ausübung des Volkswillens. Das ist von den Parlamentswahlen, über die Bildung von Fraktionen, die Geschäftsordnung des Parlaments, die verschiedenen Lesungen und Mitwirkungsbefugnisse im Gesetzgebungsprozess etc. alles sehr genau und präzise geregelt. Das hat natürlich seinen guten Sinn. Der kurze Verweis auf die wenig begrenzten Kompetenzen von Diktatoren und auf die Auswirkungen, die solche Diktaturen zeitigen, mag hier genügen.

Schließlich etablieren Verfassungen regelmäßig Institutionen, die nur sehr indirekt demokratischer Kontrolle unterliegen. Ein

Beispiel dafür sind etwa die Notenbanken. Ihnen obliegt die Geldpolitik eines Landes, im Falle der Europäischen Zentralbank sogar mehrerer Länder. Besonderes Merkmal etwa der Bundesbank ist nun, dass sie nicht an die Weisungen des Parlamentes gebunden ist. Wenn also eine Mehrheit des Volkes und mit ihm eine Mehrheit des Parlamentes der Meinung wäre, dass eine expansivere Geldpolitik zur Belebung des Wirtschaftswachstums notwendig sei, muss das auf die Entscheidung der Bundesbank keinen Einfluss haben. Ein Teil der Wirtschaftspolitik ist somit dem Willen des Volkes entzogen. Ein noch prägnanteres Beispiel für politische Unabhängigkeit ist die Verfassungsgerichtsbarkeit, die ebenfalls in vielen Verfassungen westlicher Demokratien verankert ist. Auch die Arbeit der Verfassungsgerichte ist, von der Wahl der Richter abgesehen, demokratischer Kontrolle entzogen. Vielmehr ist es Aufgabe der Richter, den Gesetzgeber zu kontrollieren. Im Zweifelsfalle hat also über die Gültigkeit eines umstrittenen Gesetzes nicht das vom Volk gewählte Parlament, sondern das Bundesverfassungsgericht das letzte und entscheidende Wort. Der Grund dafür liegt in der Verfassung. Das Bundesverfassungsgericht überprüft auf entsprechenden Antrag Gesetze darauf, ob sie den Regeln der Verfassung entsprechen. Bisweilen lassen sich die Gründe für eine Entscheidung des Gerichtes aber kaum im Grundgesetz finden. So wird das Bundesverfassungsgericht schnell vom „Hüter der Verfassung“ zum „Hüter der Demokratie“. Das hieße gewissermaßen, dass über dem Willen des Volkes die Weisheit der 16 Richter aus Karlsruhe wacht. Das Volk scheint mit dieser Lösung recht zufrieden zu sein. Jedenfalls erhält das Bundesverfassungsgericht bei Umfragen zum Vertrauen in Institutionen regelmäßig sehr gute Noten.

Diesen doch beträchtlichen Einschränkungen der Volkssouveränität durch die Verfassung begegnet die Staatsrechtslehre unter anderem mit der Theorie der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes. Diese verfassungsgebende Gewalt des Volkes wird unterschieden von der verfassten Gewalt des Volkes, also dem

Machtpotenzial, das ihm unter einer politischen Verfassung zukommt. Nach dieser Theorie ist das Volk in dem Moment, in dem es sich eine Verfassung gibt, im Vollbesitz seiner Macht. Volkssouveränität im vollen Wortsinn wird also nur bis zum Inkrafttreten der Verfassung wirklich ausgeübt. Mit der Verfassunggebung entschließt sich das Volk gewissermaßen, seine Macht zu begrenzen und in geregelte Bahnen zu lenken. Diese Idee hat einiges für sich, weil sie gut verdeutlicht, welchen Wert eine Verfassung hat. Die Verfassung begrenzt Macht durch Recht, sie schafft Sicherheit und Verlässlichkeit, sie ermöglicht mit den Grundrechten individuelle Freiheitsräume. Zugleich ist die Vorstellung der verfassunggebenden Gewalt des Volkes natürlich recht abstrakt. Dass der Volkswille in zwei unterschiedlichen Qualitätsarten auftritt, muss nicht jedem einleuchten.

b) Realer Einfluss des Volkes?

Neben diesen verfassungsmäßigen Einschränkungen des Volkswillens gibt es eine ganze Reihe anderer kritischer Fragen an die demokratische Ordnung. Ob das Volk einen wirklichen Einfluss auf die Politik hat, wird von vielen Bürgern bezweifelt. „Wahlen ändern nichts, sonst wären sie verboten“. So lautet ein alter Sponti-Spruch, der auch manchem enttäuschten Wähler aus der Seele spricht. Es entsteht bisweilen der Eindruck, „die Politiker“ wären eine fest gefügte Kaste, die ohne Verbindung zu ihren Wählern selbstherrlich das Land regierten. Auch ein bekannter Politikwissenschaftler macht mit Büchern über „Die Machenschaften der Macht“ und „Vom schönen Schein der Demokratie: Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei“ von sich reden. Muss also doch etwas an diesem Pauschalurteil dran sein?

Es gibt „die Politiker“ nicht. Es gibt sie nicht als soziale Gruppe, die etwa finanziell besonders hervorgehoben wäre. Und es gibt schon gar keine „politische Klasse“, die vor allem darauf aus

wäre, die Taschen der Bürger zu ihren eigenen Gunsten zu leeren. Vielmehr ist die weitaus größte Anzahl von Politikern ehrenamtlich tätig, in Städten, Landkreisen, Gemeinden, Beiräten, Parteien und vielen anderen Gremien. Diese Menschen verwenden ihre Freizeit darauf, die für ein Gemeinwesen notwendigen politischen Entscheidungen zu produzieren. Das verdient Respekt. Ein kleinerer Teil der Politiker kann, vor allem auf Landes- und Bundesebene, von der Politik leben. Das liegt wesentlich daran, dass Politik ein recht komplexes Geschäft ist und ab einer gewissen Ebene nicht mehr nebenbei betrieben werden kann. Ökonomisch gesprochen: wer demokratische Kontrolle will, muss dafür auch bezahlen. Über die Angemessenheit der Vergütung kann lange gestritten werden. Sie sticht jedenfalls nicht aus der Bezahlung vergleichbarer Berufsgruppen heraus. Die populäre Feststellung, dass „die Politiker“ dem Volk doch nur das Geld aus der Tasche ziehen, scheint wenig sachliche Gründe zu haben. Die Festlegung und Verteilung von Steuern ist eine der ganz zentralen Aufgaben von Parlamentariern. Genau dafür werden sie gewählt. Und über die angemessene Höhe und Verwendung von Steuergeldern gibt es bei verschiedenen Politikern sehr verschiedene Meinungen. Wer soll denn sonst über die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben des Gemeinwesens entscheiden? Schließlich kann man festhalten, dass Deutschland vergleichsweise wenig elitäre Politiker hat. Während in anderen Ländern die Spitzenpolitiker fast durchgehend von Eliteuniversitäten kommen, ist es hierzulande relativ normal, dass ein Eisenwarenhändler Bundeskanzler oder ein Fliesenleger Arbeitsminister wird.

Auch wenn es in Deutschland keine „politische Klasse“ gibt, wird in der Wissenschaft etwa das Problem der effektiven Interessenvermittlung diskutiert. Es geht darum, wie sichergestellt werden kann, dass die Interessen einzelner Wählergruppen in den politischen Entscheidungen wieder auftauchen. Das ist zwar im Großen und Ganzen der Fall, aber es gibt auch einige

grundsätzliche Ungleichheiten in der Effektivität der Interessenvermittlung. In ähnlicher Richtung wird nach der so genannten Responsivität der Politik gefragt: Inwieweit nimmt die Politik Anliegen und Interessen der Bürger auf und setzt diese in Entscheidungen um? Interessanterweise zeigt sich hier, dass die Wahrnehmung dieser Responsivität von Politik auf Seiten der Bürger wenig mit der tatsächlichen Responsivität zu tun hat. Vielmehr ergaben entsprechende Umfragen, dass die Bürger ihre Interessen dann gut vertreten sehen, wenn die wirtschaftliche Leistungsbilanz positiv ist. Ob und inwieweit andere Politikvorstellungen umgesetzt wurden, spielt in der Wahrnehmung der Wähler demgegenüber ein viel geringere Rolle.

Das führt direkt zu der Frage, ob der Volkswille eher statischer oder dynamischer Natur ist, ob er von Anfang an feststeht, oder sich nicht erst entwickeln und bilden muss. Die erwähnte Umfrage zur Responsivitätswahrnehmung von Politik legt nahe, dass sich der Wille des Volkes vor allem auf wirtschaftliche Wohlfahrt richtet. Das findet sich in gewissem Sinne in der Alltagserfahrung bestätigt. Wenn geäußert wird, die Politiker sollten sich nach dem Willen des Volkes richten, so ist damit oftmals ein ganzes Bündel allgemeiner Vorstellungen über den Volkswillen verbunden. In diesem Sinne sei der Volkswille etwa gerichtet auf Wohlstand, Ordnung, Sicherheit und vielleicht noch ein wenig Umweltschutz und Kultur. Es sei also ganz klar, was der Wille des Volkes ist, nun müsse er nur noch vollzogen werden. In der Tradition politischen Denkens entspricht diese Vorstellung dem Begriff des Gemeinwohls. Damit ist die sicherlich berechtigte Auffassung verbunden, dass es Aufgabe der Politik sei, das Wohl der Allgemeinheit zu befördern. Wir werden diesen Gedanken bei der Betrachtung mittelalterlicher Ideen wieder aufnehmen.

c) Volkswille und Gemeinwohl

Hier muss jedoch gefragt werden, ob der Wille des Volkes wirklich so einfach und klar auf bestimmte Ziele festgelegt werden kann. Sicherlich ist ökonomischer Wohlstand ein Ziel, über das weitgehende Einigkeit herrscht. Nur, was heißt das denn konkret? Ist damit ein hohes Sozialprodukt gemeint, das in einigen Boomregionen der Bundesrepublik erwirtschaftet wird, während andere Landstriche dauerhaft verarmen? Oder soll dieser Wohlstand einigermaßen gleichmäßig verteilt sein, möglicherweise um den Preis gebremstem Wachstums in den starken Regionen? Ein anderes Beispiel wäre die Sicherheitspolitik. Natürlich möchte jeder unbehelligt von Kriminalität leben. Aber wie weit sollen die Sicherheitsbemühungen gehen? Ist die Vernetzung unterschiedlicher Überwachungstechniken zum beinahe lückenlosen Nachvollzug der Bewegungen von Personen dafür gerechtfertigt? Wir sehen, dass die Vorstellung eines statischen Volkswohls kaum geeignet ist, auf diese Fragen Antworten zu geben. Es gibt vielmehr eine ganze Reihe höchst unterschiedlicher Interessenlagen im Volk. Und zwischen diesen teilweise gegensätzlichen Interessen ist eben kein einfacher Konsens unter Rekurs auf ein feststehendes Gemeinwohl möglich. Auch die immer beliebter werdende Heranziehung von Experten kann das Problem der politischen Willensbildung nicht auf technische Art lösen. Wer an der Hauptstraße im Ortskern wohnt, der hätte eben gern eine Umgehungsstraße. Und wer in einem schönen neuen Eigenheim am Ortsrand lebt, der möchte begreiflicherweise keine Umgehungsstraße vor der Gartentür. Aus diesen unterschiedlichen Interessenlagen einen Willen des Volkes zu bilden, ist in der Demokratie Aufgabe der Politik. Es zeigt sich also, dass die Vorstellung eines vorgegebenen, festen Volkswillens nicht sehr realistisch erscheint. Der Wille des Volkes stellt sich eher dar als Produkt eines langwierigen und kunstvollen Prozesses der Bündelung und Ausbalancierung ganz verschiedener Interessen. Die populäre Annahme eines der Politik vorgeschalteten Volkswillens

wird so auf den Kopf gestellt. Wir brauchen Politik, um von unterschiedlichen Interessen zu etwas zu kommen, was dann eventuell der Wille des Volkes genannt werden könnte. Dieser Wille des Volkes steht also eher am Ende, als am Anfang des politischen Prozesses.

d) Zur Problematik des Begriffs Volk

Endlich muss noch der Begriff des Volkes zur Sprache kommen. In Deutschland erscheint das Wort Volk in besonderer Weise problematisch. Die Verwendung des Begriffes im Nationalsozialismus hat ihn in Deutschland in ganz besonderer Weise diskreditiert. „Du bist nichts, Dein Volk ist alles“, „Reinheit des deutschen Volkes“, „gesundes volksmäßiges Empfinden“ und andere Phrasen mögen diese besondere Belastung belegen. Aber auch unabhängig von den deutschen Besonderheiten stellt sich der Begriff Volk als Problem dar. Es gibt schlichtweg keine gute Definition dafür, wie der Begriff zu verstehen sei, an welchen objektiven Merkmalen nachzuvollziehen wäre, wann ein Volk wirklich ein Volk ist. Die Wissenschaft benutzt statt des Wortes Volk eher das der Nation, ohne damit den Schwierigkeiten wesentlich zu entkommen. Es werden verschiedene Merkmale vorgeschlagen, anhand derer eine Nation zu erkennen wäre. So sei eine Nation etwa durch die gemeinsame Abstammung charakterisiert, sie sei, etwas martialisch ausgedrückt, eine „Blutgemeinschaft“. Das wird nicht nur durch die Erkenntnisse der modernen Genetik in Frage gestellt. Auch historisch ist die Behauptung einer gemeinsamen Abstammung der Deutschen sehr fragwürdig. Ein anderes Kriterium für das Bestehen einer Nation wäre das Territorium, das dieses Volk besiedelt. Ein Blick auf den historisch äußerst wechselhaften Grenzverlauf des deutschen Staatsgebietes zeigt die Grenzen dieses Definitionsversuchs. Schließlich wird die gemeinsame Sprache als wesentliches Merkmal einer Nation angeführt. Aber auch hier gibt es Gegenbeispiele: Die Schwei-

zer verstehen sich durchaus als Volk, trotz der verschiedenen Sprachen. Amerikaner und Engländer haben dieselbe Sprache, stellen aber zwei Nationen dar.

Der deutsche Historiker Friedrich Meinecke hat Ende des 19. Jahrhunderts die Unterscheidung zwischen Staatsnation und Kulturnation vorgeschlagen. Eine Staatsnation sei durch eine gemeinsame politische Geschichte und Verfassung bestimmt. Die Kulturnation beruhe dagegen auf gemeinsam erlebtem Kulturbesitz, auf gemeinsamer Sprache, Literatur, Religion. Diese Definition ist erkennbar auf Deutschland vor der nationalen Einigung von 1871 gemünzt. Mit der Errichtung des deutschen Nationalstaates sei auch Deutschland zu einer Staatsnation geworden. Der französische Historiker und Religionswissenschaftler Ernest Renan definierte die Nation in einer berühmten Rede 1882 so: *„Die Nation ist eine große Solidargemeinschaft, die durch das Gefühl für die Opfer gebildet wird, die erbracht wurden und die man noch zu erbringen bereit ist. Sie setzt eine Vergangenheit voraus und lässt sich dennoch in der Gegenwart durch ein greifbares Faktum zusammenfassen: die Zufriedenheit und den klar ausgedrückten Willen, das gemeinsame Leben fortzusetzen. Die Existenz einer Nation ist ein tägliches Plebiszit, wie die Existenz des Individuums eine ständige Bekräftigung des Lebens ist.“* Renan stellt also ganz auf den Willen eines Volkes ab, eine Nation zu sein. Dieser Wille müsse sich in den täglichen Lebensäußerungen wiederfinden. An dieser nicht an objektiven Merkmalen festhaltenden Definition knüpfen zeitgenössische Bestimmungsversuche des Nationsbegriffs an. Hier wird betont, dass Nationen keine substanzhaften Größen seien. Es handle sich vielmehr um Konstrukte, um imaginierte Gemeinschaften.

All diese begrifflichen Unklarheiten könnten als rein akademische Haarspaltereien abgetan werden, wenn sich dahinter nicht eine ganze Reihe praktischer Probleme verbergen würden. Im Völkerrecht ist etwa das so genannte Selbstbestim-

mungsrecht der Völker festgehalten. Wie kann diese Rechtsnorm denn sinnvoll angewendet werden, wenn eine nachvollziehbare Definition des zugrundeliegenden Begriffs so schwer möglich ist? Kann man einer ethnischen Gruppe, die geltend macht, ein Volk zu sein, diesen Status mit feinsinnigen juristischen Abgrenzungen streitig machen? Andererseits: Kann jede beliebige Volksgruppe, aus welchen Motiven auch immer, von sich behaupten sie sei ein zur politischen Selbstbestimmung berechtigtes Volk? Diese Fragen können hier nicht geklärt werden, sie verdeutlichen aber das Ausmaß der Probleme, die der Begriff Volk mit sich bringt.

e) Warum Volkssouveränität?

Für unsere Zwecke müssen wir die Diskussion um die Frage, wer das Volk sei, abkürzen. Der Wille des Volkes wird hier einfach als Wille der Staatsangehörigen verstanden. Wie sich der Kreis der Staatsangehörigen bestimmt, ist normalerweise in der Verfassung geregelt. Die Summe der Staatsbürger gilt uns also als Volk. Mit dem Begriff des Bürgers ist nun ein Grundpfeiler in der Entwicklung der Idee der Volkssouveränität genannt. Die Geschichte dieser Idee der Volkssouveränität als wichtigster Ausdruck der Bedeutsamkeit des Volkswillens, wird noch darzustellen sein. Zunächst sind, nach den genannten kritischen Anfragen an den Gedanken des Volkswillens, Gründe für diese Bedeutsamkeit zu nennen. Warum also wird der Volkssouveränität ein so großer Stellenwert zuerkannt? Mit der Rückführung des Volksbegriffes auf die Bürgerschaft der Republik ist die Antwort bereits angedeutet. Es ist heute nicht mehr vorstellbar, den Staat anders als unter Rückgriff auf den Willen und das Wohl seiner Bürger zu begründen. Konkurrierende Vorstellungen davon, warum etwas gelten soll, haben ihre Überzeugungskraft verloren: das Gottesgnadentum, das monarchische Prinzip, der marxistische Grundsatz der Klassenherrschaft oder was sonst noch vorstellbar sein mag, kann,

jedenfalls in westlichen Gesellschaften nicht mehr der Herrschaftsbegründung dienen. Zugleich macht diese Antwort auf die Frage nach dem Warum der Volkssouveränität auf einen wichtigen Aspekt unseres Themas aufmerksam. Der Wille des Volkes wird hier vorrangig als Legitimationsformel betrachtet. Das heißt, dass die konkrete und real vorhandene Gestaltungsmacht des Volkes erst in zweiter Linie interessiert. Vorrangig gilt es zu erklären, wie sich die Idee der Volkssouveränität als Legitimationsformel durchgesetzt hat, in welcher Art und Weise sie heute in der theoretischen Diskussion umstritten ist und welche Zukunftsperspektiven sie haben könnte. Dabei werden wesentliche Elemente der demokratischen Praxis in westlichen politischen Systemen zur Sprache kommen.

2. Historische Stationen

Anfangs wurde angedeutet, dass die Durchsetzung des Prinzips der Volkssouveränität das Ergebnis eines langwierigen historischen Prozesses ist. Dieser Prozess kann hier nicht in Einzelheiten nachgezeichnet werden, vielmehr sollen einzelne, als typisch erachtete Stationen dargestellt werden.

a) Griechische Antike

Die systematische Reflektion über Fragen der politischen Ordnung beginnt im alten Griechenland. Für uns Heutige ist die Polis der Griechen von besonderer Bedeutung, weil sie die Demokratie als Form politischer Herrschaft hervorgebracht hat. Überliefert ist uns die Struktur der griechischen Stadtstaaten durch das schriftlich festgehaltene Nachdenken der Griechen über ihre Art des politischen Zusammenlebens. Zugleich ist aber festzuhalten, dass von Volkssouveränität im heutigen Sinn nicht gesprochen werden kann. Der Begriff der Souveränität und das Phänomen, das er bezeichnet, sind frühneuzeitlicher Natur. Auch von einem Staat der Griechen zu sprechen, wäre aus eben diesem Grunde verfehlt. Der Begriff des Staates ist für uns mit einer Form von Souveränität verbunden. Auch denken wir heutzutage beinahe zwangsläufig in der Kategorie des Nationalstaates. Diese Voraussetzungen waren im alten Griechenland nicht gegeben. Und so bezeichnete der Begriff Demokratie beispielsweise im antiken Athen etwas anderes als das, was wir heute darunter verstehen.

Dennoch ist die griechische Polis, vor allem ihr überliefertes Idealbild, relativ unabhängig von ihrer wirklichen historischen Gestalt eine wichtige Station der Entwicklung hin zur Volkssouveränität als Grundlage staatlicher Gewalt. Durch die Geschichte hindurch und bis zum heutigen Tage diente und dient

die antike Polis als kritischer Maßstab für die Beurteilung der Qualität politischer Ordnungen. An der Demokratie der Griechen zeigen sich exemplarisch Stärken und Schwächen dieser Art politischer Herrschaft. Das rechtfertigt, einen Blick auf die durchaus idealisierten Überlieferungen des politischen Lebens in der Blütezeit des klassischen Athen zu werfen.

Der wirkungsmächtigste der griechischen Philosophen, Aristoteles, ist auch für den Bereich des Politischen ein wichtiger Zeuge altgriechischer Lebensart. In seiner „Politik“ gibt er Auskunft über das Selbstverständnis der athenischen Demokratie. Im Mittelpunkt von Aristoteles' Beschreibung dieses Selbstverständnisses steht die Aussage, dass der Mensch ein politisches Lebewesen sei. Das klingt zunächst nicht sehr bedeutend. Aber man muss sich diese Aussage in ihrer ganzen Tragweite verdeutlichen. Wenn der Mensch bei Aristoteles als politisches Wesen vorgestellt wird, dann heißt das, dass er von Natur aus auf Politik angelegt ist. Im Umkehrschluss ergibt sich also, dass Politik hier nicht ein nur äußerliches, beliebiges Phänomen ist, sondern dass sie das Wesen des Menschen ausmacht. Der Mensch betreibt Politik, weil er sonst sein Wesen verfehlt. Ein gelungenes, glückliches Leben ohne Politik ist bei Aristoteles undenkbar. Diese Vorstellung muss aus heutiger Perspektive gänzlich fremd erscheinen. Vor dem Hintergrund des politischen Lebens im klassischen Athen wird diese Verhältnisbestimmung vielleicht deutlicher.

Das Athen zur Zeit des Perikles gilt als Vorbild der Demokratie. Die athenische Verfassung sah eine dreifache Beteiligung der Bürger an den politischen Geschäften vor. Die Volksversammlung war das höchste gesetzgebende Organ. In dieser Versammlung der Vollbürger auf dem Marktplatz, der Agora, zeigt sich die Demokratie in ihrer ursprünglichen Form. An der Regierung waren die Bürger im Wechsel aufgrund einer Wahl durch das Los beteiligt. Schließlich lag auch die Rechtssprechung in den Händen des Volkes. Im Gegensatz zu unseren

heutigen Verfassungen lag also alle Macht direkt beim Volk. Der besondere Stolz der griechischen Bürger lag darin, ihr politisches Schicksal als Freie und Gleiche selbst zu bestimmen. Dass das so möglich war, wurde durch verschiedene Umstände begünstigt. Wesentliche Voraussetzung für diese direkte Demokratie der Griechen waren die relativ kleinräumigen und überschaubaren Verhältnisse in Athen. Von etwa 350.000 Einwohnern hatten 50.000 den Status von Vollbürgern. Sie allein waren berechtigt, am politischen Leben teilzunehmen. Vollbürger waren die wehrfähigen Männer. Frauen, Minderjährige, Sklaven waren von der politischen Teilhabe ausgeschlossen. Die Koppelung der bürgerlichen Rechte an die Bereitschaft, der eigenen Stadt als Soldat zu dienen, verweist auf eine weitere Besonderheit der alten Griechen. Hier wird der archaische Begriff der Ehre in seiner politischen Funktion sichtbar. Zugleich zeigt sich in der Verbindung Bürger – Soldat die existenzielle Natur des Politischen. Wer im Zweifelsfall sein Leben für das Gemeinwesen hingeben soll, ist an politischer Mitbestimmung in besonderer Weise interessiert.

Zugleich tauchen im antiken Athen auch einige der typischen Probleme der Demokratie auf. Die Form der politischen Entscheidung auf Grundlage öffentlicher Diskussion begünstigte begabte Redner in besonderer Weise. Doch nicht nur der Zufall der rednerischen Begabung wurde so zum bestimmenden Moment der Politik. Die Kunst der Rhetorik wurde im alten Griechenland mit dem Ziel gelehrt, vor Gericht oder in der Volksversammlung zu überzeugen. Hierfür konnte man sich entsprechende Experten dienstbar machen. Auch das persönliche Ansehen und die Stellung der Familie entschieden wesentlich über die realen politischen Einflussmöglichkeiten. Der Politiker Perikles ist dafür beispielhaft. Aus ältestem griechischem Adel stammend, nutzte er die Instrumente der Demokratie, um seine Interessen in der Politik durchzusetzen. Das Auftreten solcher Demagogen („Volksführer“) zeigte immer wieder die Gefahr einer Entartung der Demokratie. Zu-

gleich gilt Athen unter der kraftvollen politischen Führung des Perikles als besonders erfolgreich und mächtig. So war die athenische Demokratie auch keine besonders stabile Regierungsform, sie wurde abgelöst von Oligarchie und Tyrannis.

Dieser Wechsel der Staatsformen inspirierte Aristoteles zu seiner Verfassungslehre. In seiner politischen Theorie wechselten die Verfassungen einander ab. Einer guten politischen Ordnung folgte ihre Entartung und so ergibt sich ein Kreislauf. Um dieser Instabilität und den Schwächen der Demokratie zu begegnen, plädierte Aristoteles für eine gemischte Verfassung, die Elemente der Monarchie, der Oligarchie und der Demokratie kombiniert und damit die Macht des Volkes begrenzt. Dieser Gedanke hat viele spätere Theoretiker der Politik beeinflusst.

b) Mittelalter und frühe Neuzeit

Mit einem größeren zeitlichen Sprung werfen wir einen kurzen Blick auf die Rolle des Volkswillens in der Politik des Mittelalters. Dass der Volkswille nun eine ungleich geringere Rolle spielt, ist dem Aufstieg des Christentums als lebensbestimmender Macht zu verdanken. Waren in der griechischen Antike die Götter noch Teil der jeweiligen politischen Ordnung, zeigt sich jetzt eine universale geistige Macht über den jeweiligen politischen Gemeinwesen. Damit war auch die Politik als solche in ihrer Bedeutung wesentlich relativiert.

Dennoch kann das Mittelalter nicht einfach als finstere Zeit der Unterdrückung des Volkes beschrieben werden. Die politische Ordnung war eingebettet in die übergreifende Ordnung der Welt nach dem von der Kirche autoritativ ausgelegten göttlichen Plan. In der mittelalterlichen Vorstellung richtete sich alles Irdische auf einen göttlichen Plan hin aus. Für die Regelung der weltlichen Angelegenheiten kommt dem Naturrecht besondere Bedeutung zu. Die mittelalterliche Auffassung vom Natur-

recht bezog sich dabei auf die Überzeugung, dass Gott mit der Schöpfung auch bestimmte Rechtsprinzipien geschaffen hat. Nach diesen relativ fest umrissenen Prinzipien war das politische und gesellschaftliche Leben geordnet. In diesen Ordnungsvorstellungen hatte jeder seinen ihm zugedachten Platz in der ständischen Gesellschaft. Der Wille des einzelnen Menschen hatte demgegenüber keine so große Bedeutung. Die politische Ordnung war vielmehr von der Perspektive der Gemeinschaft, der Gesamtheit her bestimmt. Als politische Leitbegriff diente der Begriff des Gemeinwohls. Dementsprechend sollte sich politische Herrschaft an der Bewahrung des Friedens, der Ordnung und des Rechts orientieren.

Die theoretische Orientierung auf das Gemeinwohl darf jedoch nicht blind machen für die aus heutiger Perspektive erschreckenden Lebensumstände. Der Begriff des Feudalismus weist darauf hin. Die Bauern waren an die Scholle gebunden, der Rechtsprechung ihres Herrn unterworfen und zu Frondiensten und Abgaben verpflichtet. Wir haben es bei der größten Bevölkerungsschicht also mit Untertanen im wahrsten Wortsinn zu tun. Die mittelalterlichen Städte kannten den Status des Bürgers, jedoch waren längst nicht alle Stadtbewohner auch Bürger. Zur politischen Mitwirkung berechtigt war wiederum nur ein kleiner Teil der Bevölkerung. Wo Untertanen sich in ständischen Vertretungen einbrachten, taten sie es nicht repräsentativ, sondern in eigenem Interesse und aufgrund privilegierter Stellung. Der Gedanke der verantworteten Herrschaft muss also scharf abgegrenzt werden vom demokratischen Prinzip verantwortlicher Herrschaft. Zwar zielt die mittelalterliche Vorstellung verantworteter Herrschaft auf das Gemeinwohl. Die Kriterien gerechter Machtausübung werden aber durch ein wiederum autoritär ausgelegtes Naturrecht bestimmt. Echte politische Mitbestimmung, Kontrolle und Teilhabe wurde nicht gewährt. Dennoch haben sich einzelne dieser im Mittelalter wurzelnden Legitimationsformeln bis in die jüngere Vergangenheit gehalten. Das antidemokratische Denken der Weima-

rer Republik wurde unter anderem gespeist von der Idee eines „Ständestaates“, der politische Mitwirkung nicht an demokratische Wahlen und Parlamente, sondern an ständische Vertretungskörperschaften knüpfen sollte. Auch das in der christlichen Naturrechtslehre verankerte Konzept einer dem Politischen vorgängigen, unabänderlichen Rechtsordnung wirkt bis heute nach.

Eine erste schwere Erschütterung erfuhr das fest gefügte mittelalterliche Weltbild in politischer Hinsicht durch die Reformation. Die protestantische Freisetzung des Gewissens hat weitreichende geistes- und politikgeschichtliche Folgen. Das ist zum einen die (Wieder)Entdeckung des Individuums in der reformatorischen Lehre, die die Beziehung des Einzelnen zu Gott in den Mittelpunkt rückt. Zum anderen ist es die Trennung von geistiger und weltlicher Gewalt, die mit der beginnenden Säkularisierung eingeleitet wird. Zwar war der Konflikt zwischen diesen beiden Gewalten, zwischen Kaiser und Papst auch im Mittelalter präsent. Doch mit dem Auftreten einer zweiten Konfession zerbricht die prinzipiell einheitliche politische Ordnung des Abendlandes. In ideengeschichtlicher Hinsicht wird das Prinzip der Souveränität, also ein wichtiger Bestandteil der uns interessierenden Frage der Volkssouveränität, entdeckt. Angesichts der blutigen Auseinandersetzungen zwischen Katholiken und Protestanten kam der französische Philosoph Jean Bodin Ende des 16. Jahrhunderts zu der Auffassung, dass es einer über den widerstreitenden Parteien stehenden Macht bedarf. Diese Macht ist der monarchische Staat. Die Souveränität, die allumfassende und nicht abgeleitete Herrschaftsgewalt wird identifiziert mit der Person des Monarchen. Damit ist Bodin ein wesentlicher Vorbereiter des Absolutismus im 17. und 18. Jahrhundert. Politikgeschichtlich wird die Entwicklung hin zum souveränen Nationalstaat als westlicher „Normalform“ politischer Herrschaft wesentlich durch das Ende des Dreißigjährigen Krieges geprägt. Die Ordnung der europäischen Staatenwelt nach dem Westfälischen Frieden, das

so genannte „Westfälische System“, schaltete religiöse Motive als Konfliktursachen nahezu aus. Mit der Anerkennung nationalstaatlicher Souveränität setzt sich auch das bis heute wirksame Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten durch.

Eine andere wichtige Konsequenz des protestantischen Aufbruchs ist die veränderte Bedeutung der Religion. Das alte Legitimationsargument staatlicher Herrschaft ist abgeschnitten. Religion und Politik treten in zunehmendem Maße auseinander. Das ist zunächst nicht so deutlich zu erkennen. Zwar führt die Reformation zu einer Freisetzung des Gewissens. Der Einzelne ist nicht nur für die Frage des persönlichen Seelenheils, sondern auch für die praktischen Fragen stärker auf sich selbst verwiesen. Es gibt für den evangelischen Christen keine vermittelnde Instanz mehr, er steht Gott unmittelbar gegenüber. Diese Form religiöser Freiheit hat auf lange Sicht gravierende Konsequenzen. Die neue Freiheit in Glaubensdingen muss für den frühneuzeitlichen Menschen eine starke Erfahrung gewesen sein. Zugleich hatte diese Erfahrung einen zwiespältigen Charakter. Mit der neu gewonnenen Glaubensfreiheit ging eine große Unsicherheit einher. Woher weiß ich, ob meine Konfession die Richtige ist, ob mein Glaubensweg wirklich zum Heil führt? Dieser fundamentalen Unsicherheit begegneten die reformierten Christen mit einer Strategie der rationalen Lebensführung. Dahinter steht der Gedanke, dass die Art und Weise des irdischen Lebens etwas über die Wahrscheinlichkeit des jenseitigen Heils – oder der ewigen Verdammnis – aussagt. In der calvinistischen Prädestinationslehre findet diese Überzeugung ihren zugespitzten Ausdruck. Das heißt, der Heilswissheit wurde mit planmäßiger Lebensführung, mit einer neuen Auffassung von Arbeit und Beruf begegnet. Diese Disziplinierung und Effektivierung des persönlichen Lebens ist die wesentliche Voraussetzung für eine der bestimmenden Mächte der Moderne. Das besagt jedenfalls die berühmte These des deutschen Soziologen Max Weber, der in der spezifisch protes-

tantischen Lebensgestaltung die Ursache für die Herausbildung des modernen Kapitalismus sieht.

Für unsere Frage des Volkswillens ist es wichtig festzuhalten, dass mit der neuen persönlichen Freiheit des Gewissens nicht, jedenfalls nicht sofort, politische Freiheit einherging. Das ist insofern wichtig, als die Überzeugung von der Notwendigkeit politischer Freiheit die wesentliche Voraussetzung für einen gehaltvollen Begriff von Volksherrschaft ist. Im Gefolge der Reformation wurde auf protestantischer Seite jedoch das landesherrliche Regiment eingeführt. Dieses Herrschaftskonzept beruhte zum einen auf dem zentralen Kompromiss des Augsburger Religionsfriedens: cuius regio, eius religio, wessen Land, dessen Glaube. Das hieß für den Einzelnen: In wessen Gebiet ich lebe, dessen Religion muss ich annehmen. Zum anderen war Grundlage die lutherische Lehre von den zwei Regimentern, der zu Folge auch die politische Herrschaft von Gott eingesetzt sei. Ihr sei unbedingter Gehorsam zu leisten. So führte auch die reformatorische Freisetzung des Gewissens zu einer politischen Ordnung, in der sich Herrschaft und Untertanen gegenüber standen.

c) Aufklärung und Revolution

Die europäische Aufklärung ging – zunächst nur geistesgeschichtlich – über die reformatorische Freiheit hinaus. Im geistigen Zentrum des Zeitalters der Aufklärung steht der Begriff der Vernunft. Die Vernunft soll dem Menschen den „Ausgang aus seiner selbst verschuldeten Unmündigkeit“ (I. Kant) weisen. Von diesem Anspruch, das gesamte Leben vernunftgemäß zu gestalten, sind keine Bereiche ausgenommen. Zunächst schlägt sich der neue Rationalismus in der Philosophie und in den Wissenschaften nieder. Daraus erfolgt die Umwälzung des gesamten bis dahin gültigen Weltbildes. Insbesondere der Fortschritt der Naturwissenschaften – man denke an Isaac Newton –

führt zur Ausbildung eines deistischen, später auch materialistisch-atheistischen Weltbildes. Der christliche Glaube gerät als die das Leben bestimmende und erklärende Macht ins Hintertreffen. Vernunft statt Glauben ist die Devise der Zeit. Der Mensch erschafft sich in gewisser Weise selbst. Das heißt natürlich nicht, dass die christlichen Kirchen verschwinden. Aber auch innerhalb der Kirchen erhält die Vernunft Bedeutung zur Beurteilung der Dogmen des Glaubens.

Von diesen geistigen Umwälzungen bleibt die politische Philosophie nicht verschont. Gegen die politisch noch mächtige Idee des Absolutismus, der sich auf die göttliche Legitimation des Monarchen stützt, richten sich implizit oder explizit eine Reihe neuer politischer Ideen zur Bestimmung politischer Herrschaft. Drei dieser bis in unsere Zeit wichtigen Ideen seien hier angesprochen.

Die Lehre vom Gesellschaftsvertrag hat ihre Wurzeln im Absolutismus. Jedenfalls tritt ein früher Vertreter dieser Lehre mit ihr für die unbegrenzte Macht des Monarchen ein. Thomas Hobbes, ein Philosoph in der Zeit des englischen Bürgerkrieges im 17. Jahrhundert, sieht angesichts der blutigen Wirren seiner Zeit die Notwendigkeit einer neuen, tragfähigen Herrschaftsbegründung. Dieses neue Argument liefert ihm die Idee vom Gesellschaftsvertrag. Hobbes stellt sich eine Gesellschaft von Menschen vor der Etablierung staatlicher Gewalt vor. Er nennt diese Fiktion den Naturzustand. In diesem Naturzustand haben die einzelnen Menschen prinzipiell unbegrenzte Macht. Jeder hat ein Recht auf alles. Die einzige natürliche Grenze des Machtstrebens ist die begrenzte physische Kraft des Menschen. Aber auch diese begrenzte Kraft reicht aus, um einen permanenten Kriegszustand zu erzeugen. Niemand kann sich seines Eigentums oder wenigstens seines Lebens sicher sein, ständig drohen Übergriffe. Hobbes nennt das den Krieg aller gegen alle. Der Naturzustand ist also gekennzeichnet durch latente Gefahr, durch Unruhe und Gewalttätigkeit. Um diesem uner-

freulichen Zustand zu entkommen, beschließen die von Hobbes vorgestellten Menschen einen gegenseitigen Vertrag. Dieser Gesellschaftsvertrag sieht die Abtretung des natürlichen Rechts auf alles an einen Souverän vor. Dieser Souverän, bei Hobbes ein Monarch, soll die Menschen nun voreinander schützen. Es handelt sich beim Gesellschaftsvertrag also um einen Machtverzicht der Bürger zugunsten einer zentralen, ordnenden, das Recht bewahrenden Macht. Diese staatliche Macht wird bei Hobbes aus Gründen der Durchsetzungsfähigkeit mit weit gehenden Befugnissen ausgestattet. Im Gegensatz zum Naturzustand hat das Volk im gesellschaftlichen Zustand also keine Macht und keine Rechte mehr. Der Grundgedanke des Gesellschaftsvertrages ist trotzdem wesentlich für die Entwicklung der Demokratie: Es gibt staatliche Herrschaft, weil das Volk sie eingesetzt hat.

Die zweite wichtige politische Idee der Aufklärung steht ebenfalls in Zusammenhang mit der Theorie des Gesellschaftsvertrages. Der englische Philosoph John Locke entwirft wenige Jahre nach Hobbes eine Staatslehre, in der der Vertragsgedanke eine wichtige Rolle spielt. Auch hier wird von der Fiktion eines Naturzustandes ausgegangen. Locke argumentiert allerdings, dass die Menschen im Naturzustand gewisse Rechte hätten. Als diese natürlichen Rechte nennt er vor allem die Rechte auf Leben, Freiheit, Eigentum. Diese Rechte seien dem Menschen angeboren, sie seien unveräußerlich, in sie dürfe niemand eingreifen. Damit ist der alte christliche Gedanke des Naturrechts wieder aufgenommen. Auch in der Lockeschen Vorstellung vom Naturzustand kommt es jedoch zu Unfrieden. Insbesondere aus dem Recht auf Eigentum ergeben sich Probleme. Aus der ungleichen Fähigkeit der Menschen, Eigentum durch Arbeit zu erwerben folgt die ungleiche Verteilung des Eigentums. Diese erweckt wiederum Neid und daraus ergebenden Streit. Zwar ist der Einzelne zur Sicherung seines wohl erworbenen Eigentums berechtigt. Aber bei der eigenmächtigen Ausübung von Justiz kommt es zu Übertretungen und wei-

teren Ungerechtigkeiten. Es muss also wieder ein Gesellschaftsvertrag her, es muss eine neutrale Instanz zur Herstellung und Bewahrung der gesellschaftlichen Ordnung eingesetzt werden. Bei Locke allerdings ist der Status der Bürger ein anderer als bei Hobbes. Da die natürlichen Rechte – Leben, Freiheit, Eigentum – angeboren und unveräußerlich sind, können sie auch nicht an den Staat abgetreten werden. Der durch den Gesellschaftsvertrag errichtete Staat ist vielmehr zur Wahrung und Durchsetzung dieser angeborenen Rechte verpflichtet. Verfehlt er dieses Ziel, sind die Bürger zum Widerstand berechtigt. Damit ist der Gedanke der Menschenrechte in der Welt. Von dieser Menschenrechtsidee geht im Laufe der Geschichte ein gewaltiger Einfluss aus. Das kritische Potenzial dieses Gedanken gegenüber absolutistischer, ungerechter, eigenütziger Herrschaft kann kaum überschätzt werden.

Ein dritter wesentlicher politischer Gedanke der Aufklärung ist die Lehre von der Gewaltenteilung. Sie wird in Verbindung gebracht mit dem französischen Staatsphilosophen Montesquieu. Montesquieu versuchte in einer groß angelegten Staats- und Gesellschaftstheorie einerseits die verschiedenen Bestimmungsfaktoren – Kultur, Geographie, Klima, Religion, Sitten und Gebräuche, Sozialstruktur – der politischen Entwicklung zu identifizieren. Zum anderen fragte er nach der Möglichkeit und den Grundlagen allgemeiner Sätze über politische Herrschaft. Hier ist die Gewaltenteilung das zentrale Prinzip für Montesquieu. Dabei wird die staatliche Gewalt aufgeteilt in Gesetzgebung, Regierung und Rechtssprechung – es war eingangs schon davon die Rede. Ziel dieser Aufteilung ist die Vermeidung – oder jedenfalls Verringerung – staatlicher Willkür. Wenn die staatlichen Machtpotenziale auf diese Art verteilt sind, so Montesquieu, dann ist die Möglichkeit zum Eingriff in Rechte und Freiheiten der Bürger geringer. Vorbild war ihm dabei die politische Ordnung Englands mit der Zweiteilung der Herrschaft zwischen Parlament und Krone. Sein Konzept ist also gegen den Absolutismus gerichtet. Ob Montesquieus Gedanke

der Gewaltenteilung auf die Demokratie, auf Volkssouveränität zielte, ist umstritten. Er selbst war Angehöriger des französischen Amtsadels, drängte von daher auf mehr parlamentarische Mitsprache. Er befürwortete die Einrichtung eines parlamentarischen Oberhauses, um der Gefahr der „Pöbelherrschaft“ entgegenzutreten. Die späteren radikalen Demokraten lehnten die Idee der Gewaltenteilung ab. Sie stimmten für ungeteilte „Volkssouveränität“. In heutigen demokratischen Verfassungen hat sich das Prinzip der Gewaltenteilung in unterschiedlicher Form aber durchgesetzt.

Diese drei wesentlichen politischen Ideen der Aufklärung stehen für den bedeutsamen Wandel der Ordnungsvorstellungen. Die mittelalterliche Idee einer vorgegebenen Ordnung, die es zu bewahren gilt, eines göttlichen Plans, der im Rahmen staatlicher Herrschaft vollzogen werden muss, hat sich erledigt. An ihre Stelle ist der Gedanke der aufgegebenen Ordnung getreten. Der Mensch der Aufklärung nimmt sein politisches Schicksal selbst in die Hand, er will die politischen Verhältnisse gestalten. Dieser Wandel des Weltbildes von vorgegebener zu aufgebener Ordnung erfährt alsbald praktische Bedeutung.

Eine weitere wesentliche Voraussetzung für die Durchsetzung des Prinzips der Volkssouveränität in der Französischen Revolution ist die Entstehung einer bürgerlichen Öffentlichkeit. Ohne diese Öffentlichkeit wäre die rasche und wirksame Verbreitung der genannten und anderer politischer Ideen nicht erfolgt. In den literarischen Zirkeln der Aufklärung, den Salons, den Zeitungen und Zeitschriften diskutierte das Bürgertum diese neuen Gedanken. Zugleich fanden sich in dieser öffentlichen Diskussion erst die Bürger zu einem Bürgertum als politischer Macht zusammen. Die Begriffe Bürgertum und Öffentlichkeit gehören untrennbar zusammen. Diese Zusammengehörigkeit machte das politische Potential des bürgerlichen Volkes aus. Sie ist darüber hinaus von grundsätzlicher Bedeutung für die Demokratie.

Wie kam es nun zur politischen Machtergreifung des Volkes in der Französischen Revolution? Es kann hier keine Abfolge der Ereignisse geboten werden, nur die wesentlichen Punkte für die Frage nach dem Volkswillen sind zu nennen. Zunächst musste der Volkswille mit einer ganz konkreten Bevölkerungsgruppe identifiziert werden – mit dem dritten Stand, im Gegensatz zum Adel als erstem Stand und zum Klerus als zweitem Stand. Das tat die Versammlung des dritten Standes am 17. Juni 1789. Sie erklärte sich zur Nationalversammlung. Der dritte Stand ist die Nation. Diese These hatte der französische Theoretiker und Staatsmann Emmanuel Joseph Sieyès in seinem berühmten Pamphlet „Was ist der dritte Stand?“ vorbereitet. Er antwortet auf die Frage: „Alles. Was ist er bislang in der politischen Ordnung gewesen? Nichts. Was verlangt er? Etwas zu sein.“ Damit ist die Idee des Volkswillens auf den Punkt gebracht. Sieyès stellt in seiner Schrift fest, dass der dritte Stand, das Volk, praktisch alle gesellschaftlichen und ökonomischen Leistungen erbrächte. Das verschaffe ihm die Legitimation auch politisch führend zu sein. Im amerikanischen Unabhängigkeitskrieg wurde dieser Argumentationsgang so zusammengefasst: „*No taxation without representation*“ (Keine Besteuerung ohne parlamentarische Repräsentation).

Theoretisch dargelegt wurde die nun entscheidende Bedeutung des Volkswillens durch einen weiteren Wandel im Konzept des Gesellschaftsvertrages. Jean-Jacques Rousseau, der entscheidende philosophische Impulsgeber der Französischen Revolution, der sie gleichwohl selbst nicht mehr erlebte, legt diese Modifikation der Vertragsfigur in seinem Buch zum Gesellschaftsvertrag dar. Seine ganze Sorge gilt der Freiheit der Staatsbürger nach dem Zustandekommen des Vertrages: „*Wie findet man eine Gesellschaftsform, die mit der ganzen gemeinsamen Kraft die Person und das Vermögen jedes Gesellschaftsgliedes verteidigt und schützt und kraft dessen jeder einzelne, obgleich er sich mit allen vereint, gleichwohl nur sich selbst gehorcht und so frei bleibt wie vorher?*“ Die Lösung dieser

schwierigen Frage sieht Rousseau in seiner Form des Gesellschaftsvertrages. Die Herrschaftsgewalt wird nicht an eine Körperschaft oder Regierung übergeben. Sie bleibt in Form der Gesetzgebungsgewalt direkt beim Volk. Rousseau schwebt eine Gemeinschaft freier und gleicher Staatsbürger vor, in der jeder das, was er an die Gemeinschaft abgibt von ihr auf höherer Stufe zurückerhält. Die so vereinten Staatsbürger bilden einen vereinigten Willen aus, den Gemeinwillen (*volonté générale*). Ausdruck dieses Gemeinwillens ist das allgemeine Gesetz. Rousseau legt größten Wert darauf, seinen Gemeinwillen von dem Willen aller, also der Summe einzelner privater Willen zu unterscheiden (*volonté de tous*). Der Gemeinwille ist etwas anderes als die bloße Aufrechnung und Abwägung privater Interessen und Ziele. Er kommt zustande durch das „sich ganz hingeben an die Gemeinschaft“, durch eine vorgestellte Form des „allgemein Werdens“. Rousseau behauptet, und das knüpft in gewisser Hinsicht an die aristotelische Aussage vom Menschen als politischen Lebewesen an, dass politische Freiheit nur in dieser Art des Aufgehens in der staatsbürgerlichen Gemeinschaft möglich sei. Der Gehorsam gegen das selbst gegebene Gesetz ist Freiheit.

Es ist offensichtlich, dass hier eine starke Definition des Volkswillens geboten wird. Die Kritiker Rousseaus sehen darin eine schlechte Volkswillens-Metaphysik. In den Augen dieser Kritiker ist diese Idee des Allgemeinwillens überzogen, ja gefährlich. Und Rousseau selbst führt die Gefahren unfreiwillig vor Augen: *„Damit demnach der Gesellschaftsvertrag keine leere Formel sei, enthält er stillschweigend folgende Verpflichtung, die allein den Übrigen Kraft gewähren kann; sie besteht darin, dass jeder, der dem Allgemeinwillen den Gehorsam verweigert, von dem ganzen Körper zum Gehorsam gezwungen werden soll; das hat keine andere Bedeutung, als dass man ihn zwingen wird, frei zu sein.“* So schlägt der Ausgangspunkt der Freiheit in Zwang um. Der weitere Verlauf der Französischen Revolution hat dieser theoretischen Gefahr grausame Wirk-

samkeit verliehen. Im Namen des jakobinischen Tugendstaates wurden die „Feinde des Volkes“ enthauptet, wurde Staatsterror als strenge Form der Gerechtigkeit verübt.

Dennoch bleiben die Werte der Französischen Revolution „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ für die Verbreitung der Demokratie von Bedeutung. Der Terror der Jakobiner wurde überwunden und aus den Entartungen dieser frühen Gehversuche moderner Volksherrschaft wurden Konsequenzen gezogen. Die Verbindung zwischen Demokratie und Menschenrechten, die die erste französische Verfassung zum Ausdruck brachte, blieb maßgeblich für die weitere Entwicklung.

d) Verspätete Volkssouveränität in Deutschland

In Deutschland ist dieses Ineinanderfallen von Volksherrschaft und Menschenrechten nicht zu finden. Hier treten beide Forderungen mehr oder weniger auseinander. Zunächst herrscht nach den Napoleonischen Kriegen der Geist der Restauration. Dennoch kommt es zu einer fortschreitenden Verrechtlichung der Machtausübung. In den deutschen Ländern werden nach und nach Verfassungen verabschiedet. Damit sind die Mitwirkungsbefugnisse der Landtage festgeschrieben. Von Volkssouveränität und Demokratie kann trotzdem nicht die Rede sein. Das Wahlrecht zu den Parlamenten unterliegt Beschränkungen, vor allem bleibt das entscheidende politische Gewicht bei den Fürsten- und Königshäusern. Die konstitutionelle Monarchie bleibt die Staatsform Deutschlands. Dem will die Revolution von 1848/49 mit einer weitergehenden Demokratisierung auf nationalstaatlicher Ebene begegnen.

In der Paulskirchenverfassung von 1849 treten die beiden Elemente – Volkssouveränität und Menschenrechte – noch gemeinsam in Erscheinung. Mit dem Scheitern der deutschen Revolution treten sie wieder auseinander. Fortan kämpfen die

Liberalen für die Erweiterung der bürgerlichen Freiheit in einer konstitutionellen Monarchie. Die Demokraten, später die aufkommende und rasch erstarkende Arbeiterbewegung, treten für die volle Souveränität des Volkes, mithin die Abschaffung der Monarchie ein. Das ursprüngliche politische Ziel beider Bewegungen – die nationale Einheit – wird ohne die politische Mitwirkung des Volkes seitens der Fürsten verwirklicht. So kommt es in Deutschland zu einer Entwicklung, in der sich wesentliche Elemente des Liberalismus ohne die demokratische Komponente durchsetzen.

Die Verkörperung der deutschen Einheit, das Deutsche Kaiserreich, erscheint als autoritärer Rechtsstaat, der einen weitgehenden Rechtsschutz seiner Bürger vereint mit politischer Bevormundung. Diese historische Erfahrung eines Rechtsstaates ohne Demokratie hatte weitreichende Nachwirkungen. Zumal dieser Rechtsstaat bei den politischen Freiheitsrechten gravierende Einschränkungen verordnet. Kulturkampf und Sozialistengesetze machen das deutlich. So erscheint das Kaiserreich in einem gefährlichen Schwebestand. Zwar sind politische Parteien, die zunächst repräsentativ gewählte Abgeordnete zusammenfassen, mit zunehmender Organisation und Professionalisierung dann „eigene“ Kandidaten aufstellen, im Reichstag vertreten. Die Macht des Parlaments ist aber sehr begrenzt, die Zusammenarbeit mit der Regierung nur teilweise möglich. Insbesondere die Sozialdemokraten haben so keine Gelegenheit, sich in politischer Verantwortung zu üben. Und das deutsche Volk hat keine Gelegenheit, sich an den Parlamentarismus und an politische Parteien zu gewöhnen. Mit dem im Wesentlichen selbstverschuldeten Ende der Monarchie in der letzten Phase des verlorenen Ersten Weltkrieges zeigten sich dann die Versäumnisse der verpassten Demokratisierung. Die gravierenden Probleme, die durch die Führungsschwäche des letzten deutschen Kaisers und seiner Regierung verursacht wurden, mussten von der neu entstehenden, noch sehr schwachen Demokratie gelöst werden.

Die erste deutsche Staatsform, die den Volkswillen als Grundlage ihrer Herrschaftsgewalt anerkannte, hatte keine guten Ausgangsbedingungen. Die Weimarer Republik erschien den meisten ihrer Bürger nicht als die Verkörperung politischer Freiheit und Instrument der Volksherrschaft. Die Bürger der Weimarer Republik sahen zuerst die erdrückenden Bedingungen des Versailler Vertrages, sie wurden beeinflusst von der unverantwortlichen Dolchstoßlegende, sie erlebten die Spaltung der Arbeiterbewegung. Später kamen die katastrophale Wirtschaftskrise und die politische Instabilität hinzu. Und der ersten deutschen Demokratie fehlten die Demokraten. Die vom Volk legitimierte parlamentarische Regierung wurde bestenfalls hingenommen. Die monarchistischen Sehnsüchte weiter Bevölkerungskreise wurden auf den Reichspräsidenten projiziert, der mit „starker Hand“ regieren sollte, obwohl das nicht im Sinne der Verfassung war. Man kann für die Weimarer Republik in gewissem Sinne von einer Volksherrschaft ohne Volkswillen sprechen. Gewählt wurde zwar häufig in der Republik. Aber es fehlte doch der ausdrückliche Wille des Volkes, sich parlamentarisch und repräsentativ regieren zu lassen. Dem steht eine Verfassung gegenüber, die dem Volk auf mehreren Ebenen große – in den Augen der Kritiker: zu große – Mitwirkungsmöglichkeiten bietet. Neben den Wahlen zum Reichstag gab es in der Weimarer Republik eine Reihe von Volksentscheiden, also direkte Gesetzgebungsakte des Volkes. Und der Reichspräsident wurde direkt vom Volk gewählt. Diese vielfältigen demokratischen Mitgestaltungsmöglichkeiten hatten aber keine unterstützende Wirkung für die Republik. Es wird im Gegenteil sogar angenommen, dass die Konkurrenz demokratisch legitimer Kräfte zur Schwächung des Parlamentarismus entscheidend beigetragen hat.

Schließlich trugen die vielen Schwächen der Weimarer Republik dazu bei, dass das deutsche Volk bereitwillig der „totalitären Versuchung“ erlag. Diese „totalitäre Versuchung“ beruhte auf der impliziten Behauptung, den Volkswillen ohne

demokratische Beteiligung des Volkes besser vollziehen zu können. Der Nationalsozialismus ist gekennzeichnet von einem übermäßigen Gebrauch der Begriffe Volk und Volkswille. Diesen Begriffen wurde allerdings eine rassistische Bedeutung untergeschoben. Das deutsche Volk sei eine Blutsgemeinschaft. Aus dieser Blutsgemeinschaft rühre eine innere Verbundenheit des Volkes, eine Volksgemeinschaft, ein einheitlicher Wille. An diesem Willen habe jeder kraft seiner „Artgleichheit“ teil. Aufgrund dieser rassistisch verbürgten Einheit des Volkswillens seien Wahlen und Verfahren demokratischer Willensbildung überflüssig. Seinen höchsten Ausdruck finde der Volkswille im Willen des „Führers“, sein Wille und der Volkswille seien identisch. So führe die Politik des Reichskanzlers und „Führers“ automatisch und unfehlbar den Volkswillen aus.

Auffällig und kennzeichnend ist, dass die Volkswillensrhetorik keinerlei institutionelle Sicherungen der realen Macht des Volkes kannte. Nüchtern betrachtet handelte es sich bei den Bürgern des „Dritten Reiches“ doch nicht um freie „Volksgenossen“, sondern um Untertanen, die jeder Form staatlicher Machteinwirkung schutzlos ausgeliefert waren. Aus heutiger Perspektive schwer verständlich ist die breite Zustimmung zu dieser kranken Idee der Volksgemeinschaft, der aufgrund rassistischer Kriterien angeblich schon vorliegenden politischen Einheit. Erklärt werden muss dieses Einverständnis wohl durch die Instabilität der Republik von Weimar, durch geschickte Propaganda und symbolische Politik der Nationalsozialisten. Das nationalsozialistische Regime beruhte auf einer ganzen Reihe sozialpolitischer Wohltaten, die für viele Deutsche – auf Kosten der Juden und der Bevölkerung der besetzten Gebiete – reale Verbesserungen der Lebensbedingungen mit sich brachten. Von daher hatten viele Bürger das Gefühl, dass im „Dritten Reich“ tatsächlich das Volkswohl befördert würde. Die spezielle Mischung aus sozialpolitischer Anbiederung an die Mehrheit und aus brutaler Verfolgung von Opposition und Minderheit verlieh dem nationalsozialistischen System eine gewisse Stabilität.

Die Katastrophe des Nationalsozialismus zeigt aber, dass eine Reduzierung des Volkswillens auf rassistische Parolen keine tragfähige Grundlage für eine wirklich volksfreundliche Politik war. Die Festlegung des Volkswillens auf den Willen einer Mehrheit zur Unterdrückung, Ausbeutung und Ermordung der Minderheit kann kein Konzept für den Willen einer Nation sein. Der Wille des Volkes darf nicht zum Willen von Mehrheit und Minderheit halbiert werden. Ein Regime, das diesem fehlgeleiteten Konzept eines angeblichen Volkswillens folgt, betreibt keine Politik, keine gemeinschaftliche Regelung öffentlicher Angelegenheiten, es betreibt Terror und Bürgerkrieg.

Die junge Bundesrepublik hat aus den Erfahrungen des Untergangs der Weimarer Republik und der Nazi-Herrschaft Konsequenzen gezogen. Eine dieser Konsequenzen besteht in der zurückhaltenden Verwendung des Begriffes Volk in der neu gestalteten Verfassung. „*Du bist nichts, Dein Volk ist alles*“ war eine der nationalsozialistischen Parolen. Dem setzt das Grundgesetz ganz bewusst den einzelnen Menschen als Ausgangspunkt staatlicher Herrschaft gegenüber: „*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.*“ (Art. 1 GG) Der Wille des Volkes wird so konsequent aus dem Willen des freien und mündigen Bürgers entwickelt. Auch in der Gestaltung der politischen Verfahren ist das Grundgesetz gegenüber einem unreflektierten Einfluss des Volkswillens skeptisch. Es gibt keine direktdemokratischen Verfahren auf Bundesebene. In den Worten von Theodor Heuss sollte keine „Prämie für Demagogen“ geschaffen werden. Die Bundesrepublik konstituierte sich ganz bewusst als Grundrechtsstaat. Staatliche Maßnahmen, auch demokratisch zustande gekommene Gesetze, die gegen die Grund- und Menschenrechte verstoßen, sind ungültig. Das ist das eine Bollwerk gegen die Ausgrenzung und Entwürdigung von Minderheiten. Die andere Maßnahme zur Integration von Mehrheit und Minderheit des Volkes ist die ausgeklügelte Verteilung politischer Macht. Ein den ganzen Volkswillen hal-

bierender politischer Durchgriff der Mehrheit soll so verhindert werden.

Mit der zweiten Demokratie hatten die Deutschen im Westen des geteilten Landes, auch Dank der Hilfe anderer demokratischer Staaten, mehr Glück. Das Schicksal des östlichen Teils Deutschlands zeigte erneut die Konsequenzen einer Verkürzung des Volkswillens. Im Gegensatz zum Nationalsozialismus wurde hier nicht aufgrund rassischer, sondern aufgrund sozialer Kriterien eine Minderheit festgelegt. Die Umdeutung des Volkswillens zum Willen der Arbeiterklasse richtete sich gegen die alten bürgerlichen Schichten, aber je nach politischer Lage auch gegen die Arbeiter selbst, wie das Beispiel des 17. Juni 1953 zeigte. Ohne echte Mitwirkungsbefugnisse des Volkes und ohne die Wahrung grundlegender Menschenrechte musste alle Volkswillensrhetorik vom Arbeiter- und Bauernstaat hohle Phrase bleiben. Dass dann 1989 unter der Berufung auf den Willen des Volkes und mit der Sichtbarkeit dieses demonstrierenden Volkes auf den Straßen das autoritäre Regime zusammenbrach, beweist die allgemeine Durchschlagskraft des volksouveränitären Arguments am Ende des 20. Jahrhunderts.

Als vorläufige Essenz dieser kurzen historischen Anmerkungen ist deutlich geworden, gegen welche Widerstände das Prinzip der Volkssouveränität erkämpft werden musste. Es zeigt sich, dass heute, jedenfalls in westlichen Staaten, dem Willen des Volkes eine vergleichsweise hohe Stellung eingeräumt wird und dass diese Entwicklung einherging mit der allgemeinen Erhöhung des Lebensstandards. Fest steht aber auch, dass die Demokratie eine gefährdete Staatsform ist, deren Existenz und weiterer Bestand nicht selbstverständlich ist.

3. Theoretische Positionen

Das Prinzip der Volkssouveränität ist als ein Legitimationsargument demokratischer Staaten im Grundsatz unbestritten. Über den genauen Stellenwert dieses Prinzips und über die Frage, wie viel reale Macht dem Volk übertragen werden sollte, herrscht dagegen keine Einigkeit. Die Fülle unterschiedlicher Positionen kann hier nicht dargestellt werden. Um eine Schneise in das unübersichtliche Dickicht politischer Theorien zu schlagen, wird exemplarisch und vereinfachend unterschieden zwischen „rechten“ und „linken“ Positionen. Dieses eigentlich zu grobe Raster kann nicht mehr leisten, als die ungefähre Richtung bestimmter Demokratieideen zu verdeutlichen.

a) Das Volk kann nicht regieren

Auf der „rechten“ oder konservativen Seite politischer Ordnungsvorstellungen dominieren tendenziell Meinungen, die dem Willen des Volkes eher skeptisch gegenüberstehen. Das mag sich auf die monarchistischen Traditionen dieser Theorien zurückführen lassen. Es wird eine ganze Reihe von Argumenten gegen eine herausgehobene Rolle des Volkes im politischen Prozess ins Feld geführt.

Ein geradezu klassisches Argument ist das der Verführbarkeit des Volkes. Die historische Erfahrung wie das antike griechische Beispiel zeigte, dass der Wille des Volkes wechselhaft und schwankend ist. Das Auftreten von Demagogen und Populisten belegt diese Tendenz des Volkes, entschlossenen Führern zu folgen. Daraus werden unterschiedliche politiktheoretische Schlüsse gezogen, die hier nicht abschließend, sondern exemplarisch genannt werden.

Der deutsche Staatsrechtler Carl Schmitt stellt das Problem der politischen Einheitsbildung in den Vordergrund seiner Überlegungen. Vor dem Hintergrund der politischen Zersplitterung der Weimarer Zeit plädiert Schmitt für einen auf Gleichheit und Gemeinschaft gerichteten Volksbegriff. Eine starke Einheit des Volkes ist für Schmitt Voraussetzung der Demokratie. Diese Einheit zu bewahren, ist Aufgabe der Politik. Von Rousseau beeinflusst, wird das Vorhandensein einzelner Interessen als störend dargestellt, nötig sei vielmehr ein gemeinsamer starker Wille. Demokratie ist für Schmitt Identität von Regierenden und Regierten. Diese Identität sei vorhanden, bei wesensmäßiger Übereinstimmung des Volkswillens und des Willens der politischen Führung. Der Parlamentarismus wird als geschichtlich überholte Form politischer Organisation beschrieben. Im Parlament kämen lediglich die Einzelinteressen zum Vorschein. Zur Herstellung und Bewahrung politischer Einheit taue der Parlamentarismus nicht. Als Repräsentant der politischen Einheit komme nur der Reichspräsident in Frage. Demokratische Wahlen spielen für Schmitt als Ausdruck des Volkswillens eine allenfalls untergeordnete Rolle. Dem Volk komme vielmehr vor allem eine Akklamationsfunktion zu, es könne allenfalls politische Herrschaft bestätigen. Eine eigenständige, kreative politische Rolle kann das Volk so nicht spielen.

Das Denken Carl Schmitts ist stark vom Problem der staatlichen Einheit und Ordnung her bestimmt. Zur Abwehr von Gefährdungen staatlicher Ordnung, insbesondere eines drohenden Bürgerkrieges, plädiert Schmitt für eine begrenzte Diktatur. Man kann Schmitt so als Theoretiker der letzten Präsidialkabinette der Weimarer Republik sehen. Kritiker halten ihn für einen geistigen Wegbereiter des Nationalsozialismus. Schmitt sieht in gesellschaftlichem Pluralismus vor allem eine Gefahr staatlicher Einheit, während andere Theoretiker den Pluralismus gerade als Grundlage der Demokratie sehen. Die Parlamentarismuskritik geht von einem wenig realistischen Idealbild aus. Sie ist aber Ausdruck einer weit verbreiteten Skepsis ge-

gen das Parlament in der Weimarer Zeit. Mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit einer gewissen Einheit und Gleichgesinntheit des Volkes in grundlegenden Fragen des politischen Zusammenlebens hat Schmitt allerdings einen bedenkenswerten Anstoß auch für die Würdigung der Demokratie gegeben.

Eine andere Sicht auf die „mangelnde politische Kompetenz“ der Bürgerschaft hat der österreichische Ökonom Joseph Schumpeter geprägt. Schumpeter hält das klassische Demokratiemodell für unrealistisch. Politische Willensbildung verlaufe nicht von unten nach oben. Das Volk sei vielmehr von politischen Führern beeinflusst und manipuliert. Die politischen Willensäußerungen der Bürger seien außerdem eher oberflächlich und nicht von tiefgründigen Reflektionen über die eigenen langfristigen Interessen geprägt. Die Wähler handelten nicht rational, sie würden nicht einmal ihre eigenen Interessen richtig einschätzen. Die Idee des mündigen Bürgers sei Selbstbetrug, so Schumpeter: *„[Der normale Bürger] fällt auf eine tiefere Stufe der gedanklichen Leistung, sobald er das politische Gebiet betritt. Er argumentiert und analysiert auf eine Art und Weise, die er innerhalb der eigenen Sphäre bereitwillig als infantil anerkennen würde. Er wird wieder zum Primitiven. Sein Denken wird assoziativ und affektmäßig.“* Das ist eine deutliche Aussage über die Grenzen der Mitwirkung des Volkes in politischen Dingen.

Aus dieser Diagnose werden zwei Schlüsse gezogen. Zum einen müsse der politische Prozess anders beschrieben werden. Politiker treten als Anbieter von politischen Ideen und Programmen auf. Die Bürger reagieren auf diese politischen Angebote mit entsprechender Nachfrage. Der politische Prozess wird hier also wie ein Marktgeschehen beschrieben, zwischen der Auswahl der Waschmittelmarke und politischen Wahlen bestehe kein prinzipieller Unterschied. Dem entspricht eine minimalistische Definition von Volksherrschaft. Demokratie sei *„jene institutionelle Anordnung zur Erzielung politischer*

Entscheidungen, in der Personen die Entscheidungsmacht mit Hilfe eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen der Wähler erwerben“. Die teilnehmende Funktion des Volkes wird hier also eher gering veranschlagt.

Diese Sichtweise des Volkswillens stützt sich auf andere Theorien, die die Notwendigkeit von Eliten betonen. Analytisch sehen es diese Theoretiker als erwiesen an, dass niemals eine breite Masse von Menschen an der politischen Herrschaft beteiligt gewesen sei. Politische Herrschaft sei Sache von Eliten, die die Masse anleiten, führen, beeinflussen. Diese Eliten würden bisweilen ausgetauscht. Dass durch eine Revolution oder einen Machtwechsel aber das Volk an die Macht komme, gilt den Elitetheoretikern als ausgeschlossen. Es würde vielmehr eine alte Elite durch eine neue Elite ersetzt. Das Bild einer mehr oder weniger dumpfen Masse, die den Eliten als Herrschaftsobjekte zur Verfügung stünde, ist jedenfalls nicht das Bild vom Bürger, das ein wohlgeordnetes demokratisches Gemeinwesen ausmacht. Hinzuweisen ist noch auf den unterschiedlichen Charakter und die Offenheit von Eliten. Der Begriff der Leistungselite verweist auf die Vorstellung, dass maßgebliche Stellungen in Politik und Gesellschaft nach dem Leistungsvermögen, nach Begabung und Fleiß zu vergeben seien. Solange das gewährleistet ist, bleiben die Prinzipien der Demokratie und die Elitenidee vermittelbar.

Ein anderes Thema der eher konservativen, dem Volkswillen skeptisch gegenüberstehenden Theoretiker ist die Staatssouveränität. Dieses Thema der Souveränität des Staates, und nicht notwendigerweise des Volkes, kann auf eine lange Tradition seit der „Erfindung“ der Souveränität durch Bodin zurückblicken. Auch der oben genannte Carl Schmitt kann in die Reihe dieses, auf den souveränen Staat orientierten Denkens eingeordnet werden. Kennzeichnend für diese Art des Denkens über Politik ist die Ansicht, dass der Staat die neutrale Kraft über den widerstreitenden Kräften der Gesellschaft sei.

Die bürgerliche Gesellschaft ist gekennzeichnet von einer Vielzahl besonderer, teilweise gegenteiliger Interessen. Arbeitnehmer stehen gegen Arbeitgeber, Kirchenleute gegen Atheisten, Umweltfreunde gegen Autofahrer und so weiter. Der von den Denkern der Staatssouveränität vorgestellte Staat steht aber auf wundersame Weise über diesen Interessen, er hebt sie auf einer höheren Ebene der Allgemeinheit auf. Im Staat und seinen Organen wird aus egoistischen Interessen ein politischer Wille. Vornehmstes Instrument dieser Transformationsleistung ist die Beamtenschaft, die ohne eigene politische Interessen das Gemeinwohl nach den Regeln der Verwaltungskunst vollzieht. Parteien und Politiker, die der Natur der Sache gemäß ihre Tätigkeit für den Staat eben nicht neutral ausüben, erscheinen in dieser Staatsidee leicht als Störfaktor. So mag diese Art des Staatsdenkens, insbesondere in ihrer juristischen Präzision und Ästhetik einiges für sich haben. Ob damit aber der moderne Staat realistisch beschrieben ist, insbesondere ob sich die säuberliche Trennung von Staat und Gesellschaft aufrechterhalten lässt, mag zweifelhaft erscheinen. Allzu leicht findet sich in der Idealisierung des souveränen Staates auch ein Nachklang der deutschen Trennung von Liberalismus und Demokratie. Der Rechts- und Verwaltungsstaat gewährt Grundrechte und sichert dem Bürger seinen Freiheitsraum, er betreibt Daseinsvorsorge für alle möglichen Bereiche des Lebens. Für die Mitwirkung und Teilhabe der Bürger, für den konkreten Willen des Volkes erscheint der Platz in dieser technischen Staatsmaschine allzu begrenzt.

In der praktischen Politik kann man an einigen Punkten einen Niederschlag dieser theoretischen Positionen erkennen. So geht die Skepsis gegenüber dem Volkswillen oftmals einher mit generellen Zweifeln an der politischen Gestaltbarkeit der Lebensverhältnisse. Bestimmte Tatsachen des Lebens seien eben so, wie sie sind. An ihnen könne Politik nichts ändern. Damit liefe auch ein entsprechender Volkswillen ins Leere.

b) Alle Macht dem Volk

Auf der „linken“ Seite des politischen Spektrums dominieren Theorien, die dem Volk weitestgehende politische Befugnisse einräumen. Im Hintergrund wirken hier oft noch die Ideen Rousseaus, die in der französischen Revolution bedeutsam wurden. Mit seiner Konzeption vom Gesellschaftsvertrag und mit seinen Überlegungen zur Ungleichheit der Menschen und zu Mitteln der Veränderung dieser Ungleichheit präsentierte Rousseau ein Idealbild einer egalitären, auf Gleichheit zielenden Demokratie. Im Buch über den Gesellschaftsvertrag wird eine zu große Ungleichverteilung des Eigentums als ganz wesentlicher Hinderungsgrund der Durchsetzung der Demokratie betrachtet. Ohne weitgehende Gleichheit der sozialen Stellung und der Vermögen sei auf lange Sicht keine rechtliche und politische Gleichheit möglich. Auch solle in der Rousseauschen Demokratie kein Luxus und eine grundsätzliche Einfachheit der Sitten herrschen. Schließlich zielt diese Demokratievorstellung auf eine direkte Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung, ähnlich dem antiken griechischen Vorbild. Repräsentation und Parlamentarismus sind für Rousseau Anzeichen einer Oligarchie oder Aristokratie. Demokratie beruhe auf direkter Beteiligung des Volkes. Diese direkte Demokratie kann aber, so Rousseau, nur in überschaubaren politischen Einheiten, wo die Bürger einander kennen, funktionieren. Sein Idealbild eines Gemeinwesens ist die Stadt Genf. Damit ist schon die Begrenzung dieses Demokratieideals auf sehr spezielle Gegebenheiten angezeigt. Man kann in Rousseau ein „Genie des Partikularen“, den Denker kleinräumiger, bürgerchaftlicher, kommunitärer Gemeinwesen sehen. Die Verhältnisse heutiger Flächenstaaten sind aber doch anders. So mache die moderne nationalstaatliche Demokratie, argumentieren die Kritiker Rousseaus, eben andere Verfahren und eine andere Bestimmung des Einflusses des Volkswillens notwendig.

Der Stellenwert der Demokratie bei Karl Marx ist nicht leicht zu bestimmen. In der Frühschrift zur Kritik des Hegelschen Staatsrechts wird die Demokratie der republikanischen Phase der Französischen Revolution noch als echte Selbstbestimmung gewürdigt. Schon im Kommunistischen Manifest wird der Demokratiebegriff allerdings auf ein proletarisches Prinzip, auf Überwindung des Kapitalismus und Herrschaft des Proletariats verengt. Marx' Demokratievorstellung wird man aus der Schrift über die Pariser Kommune herleiten müssen. Hier wird Stellung bezogen für die direktdemokratische, strikt basisverwurzelte Herrschaft der Arbeiter. Alle politischen Ämter werden direkt gewählt. Die Amtsinhaber üben ein so genanntes imperatives Mandat aus, sie sind an die Anweisungen der Basis gebunden. Kennzeichnend ist auch eine Fusion der Staatsgewalten statt der liberalen Gewaltenteilung. Schließlich steht die revolutionäre Direktdemokratie für die Zerschlagung aller Elemente, die einer Homogenisierung, einer Gleichmachung der Gesellschaft entgegenstehen. Dazu zählt die Auflösung von Verbänden, Parteien und Kirchen ebenso wie die Abschaffung der Gewaltentrennung. Insofern wird die aus dem Volk hervortretende Staatsmacht tendenziell total. Demokratie hat keinen Wert an sich, sie ist Mittel des revolutionären Befreiungskampfes. So ist auch das Verhältnis zur liberalen Demokratie instrumentell. Sie wird unterstützt, wo sie nicht oder nicht mehr existiert. Diese Unterstützung dient aber nur der „Eroberung der großen Massen der Arbeiter für den revolutionären Sozialismus“ (Engels). Schon in der Marxschen Theorie ist also die Tendenz zur Begrenzung des Volkswillens auf die Arbeiterklasse zu sehen. Herrschaft des Volkes heißt Herrschaft des Proletariats, heißt Unterdrückung und Bekämpfung anderer sozialer Elemente.

Aus den marxschen Lehren wurden unterschiedliche Schlüsse gezogen. Unvereinbar mit jeder Vorstellung von Demokratie ist die totalitäre Ideologie des Marxismus-Leninismus und des Stalinismus, die die Verhältnisse im Ostblock bis 1989 bestimm-

te. Bei den westlichen Marxisten und ihren Nachfolgern war und ist die Haltung zur liberalen Demokratie uneinheitlich. Zum einen gab es Befürworter einer so genannten Räte-
demokratie. Diese Vorstellung orientiert sich relativ eng an der politischen Organisation der Pariser Kommune oder der Marx-
schen Darstellung derselben. Die Wähler sollen in Basiseinheiten – als Arbeiter eines Betriebes, als Bewohner eines Bezirkes
– organisiert werden. Alle öffentlichen Funktionsträger werden direkt gewählt. Es gibt keine konkurrierenden politischen Par-
teien. Die gewählten Räte sind Gesetzgeber, Regierung und Gericht in einem. Solche Räte solle es auf verschiedenen Ebenen
geben, wobei die höheren Ebenen jeweils von den niederen beschickt werden. Theoretisch läuft die Willensbildung
also von unten nach oben. Andere, weniger dogmatisch orientierte, basisdemokratische Linksbewegungen treten ebenfalls
für einzelne Elemente einer solchen revolutionären Direktdemokratie ein. Auch hier werden diese direktdemokratischen
Verfahren nicht auf die Regelung öffentlicher Angelegenheiten nach klassischem Verständnis beschränkt. Sie sollen vielmehr
umfassend und allgegenwärtig im täglichen Leben verankert werden. Dem Projekt einer revolutionären Direktdemokratie
liegt die Leitidee einer „Totalpolitisierung“ zu Grunde. Damit ist auch schon eine Schwäche dieser Vorstellung von der weitest
möglichen Durchsetzung des Volkswillens benannt. Die totale Politisierung verlangt eine umfangreiche Beteiligung der
Bürger. Dazu ist ein hoher politischer Mobilisierungsgrad und Informationsstand und vor allem ein umfangreiches Zeitbudget
notwendig. In der Realität haben räteähnliche Organisationsformen nur eine geringe Lebenserwartung. Ob es auch aus der
Perspektive des Volkswillens wünschenswert ist, in allen Lebensbereichen demokratische Beteiligung zu erlangen, mag
zweifelhaft sein. Wenn man an die schon gegebenen Notwendigkeiten und Möglichkeiten demokratischer Versammlung
und Beschlussfassung denkt, kommt ohne Anspruch auf Vollständigkeit eine ganze Reihe zusammen: Politische Wahlen
auf vier oder fünf Ebenen (EU, Bund, Land, Stadt/Landkreis,

Gemeinde/Ortschaft), Betriebsrat, Gewerkschaft, Verein, Kirchengemeinde, Kindergarten und Schule, Partei, Wohnungsgenossenschaft, Mieterversammlung, Bürgerinitiative, Aktionärsversammlung usw. Nach dieser Reihe von Versammlungen, Rechenschaftsberichten, Beschlussfassungen und Wahlen darf auch dem engagiertesten Bürger einmal seine Ruhe gegönnt werden. Ob es also ein Interesse an einer noch weitergehenden „Totalpolitisierung“ gibt, kann in Frage gestellt werden. Schon die erschreckend geringe, vergleichsweise wenig zeitaufwändige Beteiligung an Wahlen stellt die Grenzen des Beteiligungsbedürfnisses vor Augen. Die größere Gefahr der Idee einer revolutionären Direktdemokratie liegt allerdings in ihrem potenziell totalitären Charakter. Dem Walten der auf den direkten Volkswillen gestützten, alle Gewalten vereinigenden Staatsmacht sind keine Grenzen gesetzt. So besteht keine Sicherung dagegen, dass sich die Volksdemokratie gegen Teile des Volkes richtet.

Einen anderen Weg gehen die Französischen Vorstellungen des sozialdemokratischen Reformismus zur Frage der Demokratie. Auch dort dominiert ein aktivistisches, expansionistisches Demokratieverständnis. Dem Willen des Volkes soll also mehr Raum gegeben werden. Kerngedanke der Theorien sozialer Demokratie ist der Ausbau der liberalen zur sozialen Demokratie. Die liberale Demokratie wird als bürgerlicher Rechtsstaat verstanden, der die persönliche Freiheit des Bürgers schützt und politische Mitwirkung gestattet. Die Realität zeigt nun, dass es trotz rechtlicher Gleichheit und Freiheit in der liberalen Demokratie zu gravierender Ungleichheit und ökonomischer Abhängigkeit kommen kann. Darum plädieren die Vertreter sozialer Demokratie für einen Formwandel vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat. Soziale Demokraten schätzen die liberale Demokratie. Sie wollen aber mit der Demokratie nicht Halt machen bei staatlichen Institutionen, sondern sie erweitern auf Wirtschaft und Gesellschaft. Vertreter sozialer Demokratie argumentieren also für soziale Grundrechte, für staatliche Interven-

tionen und Umverteilung, für gesellschaftliche und wirtschaftliche Mitbestimmung. Der Wille des Volkes bezieht sich nicht nur auf den Staat, er soll auch gelten in Wirtschaft und Gesellschaft. Auf die latente Gefahr der Überpolitisierung wurde schon bei der revolutionären Direktdemokratie hingewiesen. Sie ist, was die Forderung nach demokratischer Mitbestimmung in allen Lebensbereichen betrifft, auch bei den Vorstellungen sozialer Demokratie vorhanden. Ein anderer Kritikpunkt ist die Frage der Leistungsfähigkeit des Demokratieprinzips. Für die Organisation staatlicher Aufgaben hat es sich bewährt. Ob es aber für unternehmerische Tätigkeit, für Wissenschaft und Bildung, für Kunst und Religion in gleicher Weise taugt, ist umstritten. Bei der Gewährung sozialer Rechte zeigen sich deutlich die Grenzen der Möglichkeiten des Sozialstaates. Und der Interventionsstaat steht immer in Gefahr, nicht dem allgemeinen Willen des Volkes zu dienen, sondern denjenigen Gruppen, die am besten organisiert sind und die ihre Anliegen besonders gut artikulieren und durchsetzen können.

In der praktischen Politik haben die Ideen der sozialen Demokratie vielfältigen Niederschlag gefunden. Nach dem verlorenen Zweiten Weltkrieg waren Vorschläge zur staatlichen Wirtschaftslenkung, zur öffentlichen Kontrolle von Schlüsselindustrien und zur Verhinderung von Monopolen nicht nur bei den Sozialdemokraten, sondern auch bei den Unionsparteien verbreitet. Der Gedanke der Wirtschaftsdemokratie hat Eingang in die Gesetzgebung über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer gefunden. Den Gewerkschaften werden gewisse Rechte eingeräumt, um wenigstens im Ansatz „Gleichheit“ zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu schaffen.

In der Praxis finden sich also Elemente beider Auffassungen über den Stellenwert der Volkssouveränität. Eine verständige Einschätzung der Möglichkeiten des Volkswillens wird zwischen diesen theoretischen Polen einen realistischen Weg ausmachen müssen.

c) Plebiszitäre oder repräsentative Demokratie

Teile des Streits um den konkreten Stellenwert der Volkssouveränität finden sich auch in der Auseinandersetzung um die Vorzüge und Nachteile direkter Demokratie wieder. Das heißt nicht, dass alle Gegner der direkten Demokratie dem konservativen Lager zuzuschlagen wären und umgekehrt. Aber es gibt gewisse Überschneidungen in den Argumentationen. Relativ unabhängig von politischen Lagern finden sich Argumente, die für oder gegen die Einführung plebiszitärer Demokratieelemente angeführt werden.

Die Befürworter direkter Demokratie treten mit der Behauptung an, dass eine vermehrte Einführung von Plebisziten ein Mehr an Demokratie bedeute. So heißt der Verein zur Propagierung dieser Idee auch „Mehr Demokratie“. Folgende Argumente werden von den Vertretern direkter Demokratie angeführt: Im Zentrum steht die Aussage, dass die direkte Demokratie die ursprünglichere Form sei, dass sie der Idee der Demokratie am Besten entspreche. Die Bürger von der Gesetzgebung fernzuhalten und diese nur den gewählten Vertretern zu überlassen, sei in gewisser Weise undemokratisch. Verfahren direkter Demokratie könnten den „Parteiabsolutismus“ auflösen, sie würden anstelle der Meinungen von Politikern den Willen des Volkes zum Ausdruck bringen. Das politische Engagement, das Interesse an und die Kompetenz in öffentlichen Angelegenheiten würden wachsen, wenn es mehr direkte Einwirkungsmöglichkeiten des Volkes gäbe. Auch würden direktdemokratische Instrumente zur Begrenzung öffentlicher Ausgaben führen, da die Bürger genau wüssten, dass es um ihr Geld geht. Schließlich seien direktdemokratische Verfahren ein gutes Mittel um besonders schwierige, strittige oder für unlösbar gehaltene Fragen mit der direkten Autorität des Volkswillens zu entscheiden.

Dem werden eine ganze Reihe von Argumenten entgegengesetzt. Theodor Heuss' Meinung vom Plebiszit als „Prämie für

Demagogen“ wurde schon genannt. Auch die Vorbehalte gegenüber der politischen Urteilskraft des Volkes wurden erwähnt. Bei Verfahren der Volksgesetzgebung kommt hinzu, dass für die Beurteilung und das Verstehen von Gesetzestexten eine gewisse Fachkompetenz von Nöten ist. Wer schon einmal ein konkretes Gesetz gelesen hat, wird das nachvollziehen können. Auch würde bei Volksabstimmungen die komplexe Sachlage pluralistischer Gesellschaften auf eine schlichte Ja-Nein-Entscheidung reduziert. Minderheitenmeinungen ließen sich bei Volksentscheiden nicht berücksichtigen, die parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse der Minderheit fehlten. Es bestünde ferner die Gefahr, dass sich besonders gut organisierte Sonderinteressen mit geschickter Manipulation und Propaganda durchsetzen. Bedeutsam erscheint auch das Argument, dass mit Verfahren direkter Demokratie eine parallele Entscheidungsstruktur zum Parlament aufgebaut werde. Die Parlamente würden in ihrer Verantwortlichkeit geschwächt, wenn man etwa sagen könnte, dass es sich bei einem Gesetz „nur“ um einen Parlamentsbeschluss, nicht um ein Plebiszit handle. Klassisch ist die Aussage, dass direkte Demokratie nur in ganz kleinen politischen Einheiten mit begrenztem Regelungsbedarf funktionieren könne. Der moderne Flächenstaat braucht Volksvertreter, die sich an Stelle des Volkes an einem Ort versammeln können.

Schließlich kann man auch die grundsätzliche Logik des „Mehr Demokratie“ Arguments anzweifeln. Wieso soll eine plebiszitäre Demokratie die bessere, ursprünglichere, reinere Form sein? Mit genau derselben Logik könnte man die repräsentative Demokratie als die eigentliche Form begreifen. Es gibt eben nicht nur klassische Theoretiker direkter Demokratie, wie Rousseau, sondern auch wirkmächtige Anwälte der repräsentativen Demokratie, wie die Autoren der Federalist Papers als Vordenker der amerikanischen Demokratie oder den britischen Philosophen John Stuart Mill. Zudem hat sich die moderne Demokratie in ihren Ursprüngen in Amerika und Frankreich in

repräsentativen Verfahren, mit dem Zusammentreten von Parlamenten begründet. Hier steht der Volkswille am Ende, nicht am Anfang der politischen Willensbildung. Die Verfahren der repräsentativen Demokratie sind Hilfsmittel zur ausgewogenen Formung dieses Willens. Der Begriff der Repräsentation selbst zielt auf diese Deutung des Volkswillens. Repräsentation ist die Sichtbarmachung von etwas, das so nicht vorhanden oder jedenfalls nicht konkret fassbar ist. Es gibt also keine zwingende Logik, in der direkten Demokratie die überlegene und reine Form der Volksherrschaft zu sehen.

d) Der Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Volkssouveränität

Am Ende der Darstellung theoretischer Überlegungen muss das Problem des Zusammenhangs von Volkssouveränität und Menschenrechten zur Sprache kommen. Wir sahen eingangs, dass bestimmte Grundrechte der Verfassung den politischen Entscheidungsraum der Volksvertretung einschränken. Menschenrechte gelten unabhängig von parlamentarischer Gesetzgebung oder Volksentscheiden. Gibt es also einen Gegensatz zwischen Menschenrechten und dem Prinzip der Volkssouveränität? Welches der beiden Prinzipien hat Vorrang?

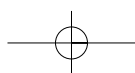
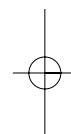
Die Entscheidung der deutschen Verfassung in diesem Punkt ist klar. Die Grundrechte gehen jeder gesetzgeberischen Tätigkeit vor. Grundlegende Menschenrechte sind selbst vor einer Verfassungsänderung geschützt. Auch ein fiktiver zukünftiger Verfassungsgeber dürfte nicht hinter die elementaren Grundrechte des Grundgesetzes zurückgehen. Das ist natürlich eine mehr oder weniger hypothetische Bestimmung. Warum sollte sich ein künftiger Verfassungsgeber von der „alten“ Verfassung etwas vorschreiben lassen? Der hinter dieser hypothetischen Überlegung stehende Gedanke ist jedoch staatstheoretisches Allgemeingut. Menschenrechte gelten nicht, weil sie von einer

gesetzgeberischen Körperschaft beschlossen wurden. Sie kommen dem Menschen kraft seines Menschseins zu, sie sind, wie wir es bei Locke sahen, angeboren. Diese Überlegung wird von der großen Mehrzahl der Staatsdenker geteilt. Aber es gibt auch andere Meinungen. Der schon mehrfach erwähnte Rousseau hat auch zu dieser Frage etwas beizutragen. Das ist insofern von Belang, als Rousseau ja der Theoretiker eines starken und mächtigen Volkswillens ist. Bei Rousseau gibt es zwar Bürgerrechte, aber keine angeborenen, unveräußerlichen Grundrechte. Das heißt, dass die Bürgerrechte existieren, weil sich die Bürger eines Gemeinwesens diese Rechte gegenseitig zuerkennen. Die grundlegenden Freiheitsrechte sind also genau wie das gesamte Recht das Ergebnis von (Volks)Gesetzgebung. Das hieße aber, dass die Volkssouveränität den Menschenrechten vorgeht. Was also wäre eine gültige Lösung dieses Problems?

Der deutsche Philosoph Jürgen Habermas hat einen Vorschlag zur Lösung dieses Rätsels unterbreitet. Dieser Vorschlag betont die Gleichursprünglichkeit von Menschenrechten und Volkssouveränität. Habermas fragt danach, welche grundlegenden Rechte sich Menschen vernünftigerweise gegenseitig einräumen müssen, wenn sie ihr politisches Zusammenleben mit dem Mittel des positiven Rechts, also auf Basis des Volkswillens, regeln wollen. Die Antwort ist nahe liegend: Menschenrechte sind die Voraussetzung dafür, dass die gleichberechtigte Regelung öffentlicher Angelegenheiten gelingen kann. Sie sichern die Freiheit zu politischer Beteiligung. Und die klassischen Freiheitsrechte sind sowieso erst die Voraussetzung freier menschlicher Entfaltung. Anders herum laufen aber auch Menschenrechte ohne Volkssouveränität ins Leere. Um in privater und öffentlicher Autonomie leben zu können, muss gleichberechtigte politische Beteiligung gesichert sein. Der Begriff der Autonomie ist wiederum der zentrale Punkt der Ethik Kants. Autonomie meint bei Kant so etwas wie Selbstständigkeit und Selbstgesetzgebung. Der Mensch begreift sich als Wesen der

Freiheit und handelt aus dieser Freiheit heraus. Das Prinzip der Autonomie zeigt sich darin, die Kriterien des eigenen Willens so zu gewinnen, dass diese zugleich ein allgemeines Gesetz sein könnten. Freiheit und Selbstgesetzgebung fallen also im Begriff der Sittlichkeit zusammen. In dieser Bestimmung und Befähigung zur sittlichen Selbstgesetzgebung besteht nach Kant die Würde des Menschen. Ausdruck findet die Idee der Autonomie in der berühmten Formel des kategorische Imperativs: *„Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, dass sie ein allgemeines Gesetz werde.“* Dieses Ineinsfallen von Freiheit und Selbstgesetzgebung bei Kant hat weitreichende politische Konsequenzen.

Zunächst definiert Kant Freiheit als das einzige angeborene Menschenrecht: *„Das angeborene Recht ist nur ein einziges. Freiheit (Unabhängigkeit von eines Anderen nötiger Willkür), sofern sie mit jedes Anderen Freiheit nach einem allgemeinen Gesetz zusammen bestehen kann, ist dies einzige, ursprüngliche, jedem Menschen kraft seiner Menschheit zustehende Recht.“* Damit ist dem Menschenrecht der Freiheit das Prinzip der Gleichheit hinzugefügt: Freiheit nur, insofern sie mit der Freiheit anderer vereinbar ist, als gleiche Freiheit für alle. So zeigt sich der Gleichheitsanspruch als notwendige Kehrseite des modernen Freiheitsbewusstseins. Wenn man Freiheit und Gleichheit als ordnungstiftende Rechtsprinzipien ernst nimmt, dann können sie nicht auf eine Sphäre vorstaatlicher privater Individualrechte verkürzt werden. Gemäß der obigen Formel kann die Entscheidung darüber, was als vereinbar mit der Freiheit aller gelten soll, nur von allen getroffen werden. Ethische Selbstgesetzgebung impliziert politische Volksgesetzgebung. Freiheit und Gleichheit müssen in der Politik zur Entfaltung kommen als gleichberechtigte Mitbestimmung aller Bürger in der Demokratie. Auch in dieser Hinsicht ist also auf den untrennbaren Zusammenhang von Menschenrechten und Volkssouveränität hingewiesen.



4. Die westliche Praxis demokratischer Willensbildung

Nach diesen eher theoretischen Überlegungen zum Stellenwert des Volkswillens in der Politik ist es an der Zeit, die entsprechende praktische Umsetzung dieser Prinzipien zu betrachten. Dabei sollen grundlegende Elemente der demokratischen Willensbildung in westlichen Staaten dargestellt werden. Einige große Gemeinsamkeiten westlicher Demokratien kamen schon im Theoriekapitel zur Sprache. Die westlichen Staaten sind in der Hauptsache repräsentative Demokratien. In ihnen herrscht Gewaltenteilung und die grundlegenden Menschenrechte werden garantiert. Auch der Wille des Volkes, wir würden sonst nicht von Demokratien reden, spielt in der westlichen politischen Praxis eine Rolle. Wie der Volkswille aber in politische Entscheidungen einfließt, das folgt durchaus verschiedenen Prinzipien.

a) Der Unterschied zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen

Ein ganz grundsätzlicher Unterschied in der politischen Willensbildung westlicher Demokratien besteht in der Art des Regierungssystems. Hier gibt es das parlamentarische und das präsidentielle System. Nun haben alle westlichen Staaten ein Parlament und die meisten auch einen Präsidenten. Woran macht sich also dieser Unterschied fest?

Das hauptsächliche Unterscheidungsmerkmal parlamentarischer und präsidentieller politischer Systeme liegt in der Abberufbarkeit der Regierung. Im parlamentarischen System kann die Regierung durch das Parlament abberufen werden. Amtsdauer und Amtsführung der Regierung sind abhängig vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit. In ihr hat diese Mehrheit das Recht,

die Regierung abzuwählen. Es bestehen regelmäßig enge Verbindungen zwischen der Parlamentsmehrheit und der Regierung. Die Regierung geht aus dem Parlament hervor und die Fraktionen der Parlamentsmehrheit sind für die Stabilität und das politische Überleben der Regierung verantwortlich. Exekutive und Legislative sind aufeinander angewiesen. In diesem Punkt herrscht also eher Gewaltenschränkung als Gewaltenteilung. Die Tätigkeiten von Regierung und Gesetzgebung sind trotzdem formal voneinander getrennt. Die Regierung verabschiedet auch im parlamentarischen System keine Gesetze, wie es bisweilen in den Medien fälschlich zu hören und zu lesen ist. Die Regierung verabschiedet Gesetzentwürfe, die sie ins Parlament einbringt. Im Parlament werden diese Entwürfe dann beraten, meist in verschiedenen Punkten geändert und schließlich verabschiedet.

Im präsidentiellen System sind dagegen Regierung und Parlament voneinander relativ unabhängig. Die Amtsdauer der Regierung ist in der Verfassung festgelegt. Die Parlamentsmehrheit kann die Regierung nicht abberufen, außer in Fällen von schwerem Amtsmissbrauch (impeachment). Abgesehen von dieser Ausnahme kann das Parlament den Präsidenten in seiner Amtszeit nicht stürzen. Es kommt sogar häufig vor, dass der Präsident während seiner Amtszeit die Mehrheit der Parlamentsabgeordneten gegen sich hat. Typisches Beispiel einer präsidentiellen Demokratie sind die Vereinigten Staaten von Amerika. Hier finden sich alle Merkmale einer Präsidentialform der Demokratie: Weitgehende Trennung von Exekutive und Legislative, eine einheitliche Exekutive, in der Regierung und Staatsoberhaupt in einer Person vereint sind, Direktwahl des Präsidenten durch das Volk, keine Möglichkeit zur Abberufung der Regierung während der Amtszeit, kein Recht zur Parlamentsauflösung beim Präsidenten, schwache Fraktionsdisziplin und vor allem vergleichsweise locker gefügte Parteien.

Für die parlamentarische Demokratie sind demgegenüber die Elemente typisch, die sich in England am Anfang des 19. Jahrhunderts herausgebildet haben. Zu diesen Elementen zählt in erster Linie die enge Verbindung von Parlamentsmehrheit und Regierung. In der parlamentarischen Demokratie stehen sich nicht Regierung und Parlament, sondern die Regierungsmehrheit und die Opposition im Parlament gegenüber. Das heißt, dass dem Oppositionsführer eine herausragende Bedeutung zukommt. Vor allem hat diese Art der Organisation der demokratischen Willensbildung eine besondere Funktion und Bedeutung der parlamentarischen Fraktionen zur Folge. Die Regierung ist auf die Unterstützung der Mehrheitsfraktion unbedingt angewiesen. Der Fraktionsdisziplin kommt also eine entscheidende Bedeutung für die Regierungsfähigkeit zu. Auch die Oppositionsfraktionen müssen diszipliniert arbeiten. Schließlich führt ein politisches System, das die Regierungsgewalt aus dem Parlament herleitet in aller Regel zu straff organisierten und mächtigen Parteien. Die Einbindung einer ganzen Fraktion in die Regierungsgeschäfte macht diese besondere Rolle von Parteien notwendig. Indem nicht nur eine kleine Personengruppe wie das Kabinett, sondern eine große Gruppe von Parlamentariern Regierungsverantwortung trägt, wird eine gewisse programmatische Integration, vor allem eine professionelle Einbindung der handelnden Personen, in einen Parteizusammenhang nötig. Dem Staatsoberhaupt, sei es ein Präsident oder ein Monarch, kommen im parlamentarischen System vor allem repräsentative Funktionen zu. Bisweilen hat der Staatspräsident Funktionen in der auswärtigen Politik und so genannte Reservefunktionen für den Fall einer Regierungskrise.

Im Ergebnis weist die Unterscheidung zwischen parlamentarischem und präsidentiellem Regierungssystem auf eine wichtige Tatsache hin. Parlamente, Fraktionen, Parteien haben trotz formal sehr ähnlicher Organisation in beiden Systemen unterschiedliche Aufgaben. Das heißt, zwei Parlamente mögen sich

im formalen Aufbau sehr ähneln; ihre innere Natur kann aber je nach Regierungssystem recht verschieden sein. Das hat gewisse Konsequenzen. Der Politikwissenschaftler Werner Patzelt spricht seit einiger Zeit von einem latenten Verfassungskonflikt in Deutschland. Dieser latente Verfassungskonflikt habe seine Ursache in einigen gravierenden Fehlteilen der deutschen Bevölkerung über ihr Regierungssystem. Diese fehlerhaften Annahmen über die Funktion unseres politischen Systems kamen in einigen Umfragen über Einstellungen und Beurteilungen der Bürger zu ihrem Staat zu Tage. Im Kern läuft das Problem darauf hinaus, dass viele Bürger unser parlamentarisches System durch die Brille des Präzidentialismus beurteilen. Die Bürger wollen also einen starken Regierungschef, der relativ unabhängig vom Parlament regiert, der im Bundestag „mal richtig durchgreift“. Die Gewaltenteilung wird in einem nicht zutreffenden Sinn als Gebot der Trennung von Regierung und Parlament interpretiert. Vor allem wollen die Bürger Politiker, die nicht zu stark in Parteien eingebunden sind und die möglichst nur kurz und nebenberuflich in Parlamenten sitzen. Viele lehnen auch die Fraktionsdisziplin als undemokratisch ab. Verbreitet ist auch die Ansicht, die Opposition solle nicht nur kritisieren, sondern zum Wohle des Landes konstruktiv mitarbeiten. Auch herrschen starke Vorbehalte gegen die herausragende Rolle politischer Parteien in Deutschland. All diese Punkte sind aber schlicht Ausfluss der Tatsache, dass die Bundesrepublik eine parlamentarische Demokratie ist. Die Kritik der Bürger ist also in weiten Teilen bedingt durch ein mangelndes Verständnis des parlamentarischen Regierungssystems oder durch das implizite Idealbild der präsidentiellen Demokratie. Dieses gravierende Missverständnis über die Funktionsweise des eigenen politischen Systems ist aber tendenziell gefährlich, es ist, wie Patzelt es sagt, ein latenter Verfassungskonflikt. Die Quelle dieses Missverständnisses wird von einigen Beobachtern darin gesehen, dass die Deutschen ihre politischen Organisationen am englischen Beispiel orientiert hätten, unser politisches Denken aber eher aus der republika-

nisch-plebiszitären Tradition Frankreichs herrühre. Auch in der länger zurückliegenden eigenen politischen Tradition ist die dualistische Form von Regierung und Parlament verankert.

Für einen Wechsel zum präsidentiellen System gäbe es jedoch nur wenige gute Gründe. Entgegen der früheren Lehrmeinung, dass der Präzidentialismus dem Parlamentarismus überlegen sei, sieht man heute die verschiedenen Stärken und Schwächen der beiden Demokratietypen. Keinesfalls wird man dem parlamentarischen Regierungssystem eine geringere Leistungsfähigkeit bescheinigen können. Es handelt sich einfach um zwei verschiedene Wege, den Willen des Volkes politisch zur Geltung zu bringen.

b) Mehrheits- und Konsensusdemokratie

Ein zweites Unterscheidungsmerkmal demokratischer Willensbildung ist die Differenzierung zwischen der Mehrheits- und der Konsensusdemokratie. Die Mehrheitsregel ist eine wesentliche Grundlage der Demokratie. Die Mehrheit setzt sich bei Abstimmungen und Wahlen durch; was sie will, wird gemacht. Es gibt aber auch Entscheidungsverfahren in der Demokratie, die auf einen breiten Konsens bauen. Das ist der Fall, wenn sehr große Mehrheiten oder gar Einstimmigkeit benötigt werden oder wenn verschiedene Gremien für eine Entscheidung zusammenarbeiten müssen. Man kann westliche Demokratien relativ deutlich danach unterscheiden, welches der beiden Elemente überwiegt.

Die Mehrheitsdemokratie ist gekennzeichnet durch die Konzentrierung der Regierungsmacht in den Händen einer allein regierenden Mehrheitspartei. Die Regierung dominiert hier über das Parlament. Mehrheitsdemokratien haben oft ein Zweiparteiensystem. Dem entspricht ein Mehrheitswahlrecht (siehe unten). Es herrscht ein pluralistisches, auf Wettbewerb beru-

hendes System der Interessengruppen. Der Staat ist als Zentralstaat organisiert. Die parlamentarische Vertretung konzentriert sich auf eine Kammer. Die Verfassung ist mit einfachen Mehrheiten abänderbar. Auch die Zentralbank ist von der Regierung abhängig.

Eine Konsensusdemokratie ist demgegenüber erkennbar an der genau gegenteiligen Ausprägung der entsprechenden Merkmale: Die Regierungsmacht verteilt sich auf eine Parteienkoalition, es herrscht ein Gleichgewicht zwischen Parlament und Regierung, es gibt ein auf Verhältniswahlrecht beruhendes Vielparteiensystem, die Interessengruppen werden koordiniert, der Staatsaufbau ist föderal, es gibt zwei Gesetzgebungskammern, die Verfassung ist nur schwer abänderbar, die Gesetze unterliegen richterlicher Nachprüfbarkeit und die Zentralbank ist autonom. Die Bundesrepublik Deutschland ist also beispielsweise eine Konsensusdemokratie.

Mehrheits- oder Konsensusdemokratie kommen selten in Reinform vor, aber man wird doch nach der einen oder anderen Seite eine Tendenz ausmachen können. Die Mehrheitsdemokratie ist darauf angelegt, einer politischen Mehrheit weite Handlungsspielräume zu schaffen. In der Konsensusdemokratie ist politisches Handeln nur unter großem Konsens zwischen einer Vielzahl beteiligter Akteure möglich. Beide Systeme haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Die Mehrheitsdemokratie ermöglicht schnelles und reibungsloses politisches Handeln. Die herrschende Mehrheit kann für die Dauer ihrer Amtszeit relativ frei entscheiden. Das begünstigt etwa notwendige durchgreifende Reformschritte. Zugleich ist diese ungebremste Handlungsfähigkeit der Mehrheit für die jeweilige Minderheit tendenziell bedrohlich. Sie steht der Macht der Mehrheit relativ schutzlos gegenüber. Die im Vergleich größere Reformfähigkeit der Mehrheitsdemokratie muss aber nicht immer von Vorteil sein. Rasche Reformen können hohe Kosten nach sich ziehen, es besteht die Gefahr des Überhasteten und

Einseitigen. Außerdem wird die nicht beteiligte Minderheit versucht sein, bei einem Machtwechsel die Entscheidungen in ihrem Sinn zurückzudrehen. Auch dadurch können hohe Folgekosten entstehen.

In der Konsensusdemokratie ist ein politischer Wandel schwieriger zu bewerkstelligen. Die regierende Mehrheit sieht sich hier vielen so genannten Vetospielern, also anderen Akteuren, die das politische Handeln der Mehrheit blockieren können, gegenüber. Das führt zu einer gewissen Schwerfälligkeit und Langsamkeit des politischen Prozesses. Dieses institutionelle Arrangement belohnt in gewisser Hinsicht politische Kräfte, die für die Erhaltung des Status quo eintreten. In Zeiten erhöhten Reformbedarfs zeigen sich die Beharrungskräfte der Konsensusdemokratie; auch dafür steht das deutsche Beispiel. Es gibt aber auch Vorteile dieser auf Konsens beruhenden Umsetzung des Volkswillens. Zwar sind die Kosten, die bis zum Fallen einer politischen Entscheidung entstehen, relativ hoch, die Folgekosten von Entscheidungen sind aber tendenziell geringer. Dadurch, dass Reformen konsensual zustande kommen, ist die gesellschaftliche Akzeptanz meist höher. Auch haben politische Entscheidungen längeren Bestand. Vor allem aber ist die Gefahr, dass eine Minderheit ausgegrenzt wird, wesentlich geringer.

Die jeweiligen Vor- und Nachteile der Mehrheits- und Konsensusdemokratie sind im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Voraussetzungen demokratischer Staaten zu sehen. Für weitgehend homogene Bevölkerungen, in denen es keine großen oder unversöhnlichen Gegensätze gibt, ist die Mehrheitsdemokratie eine geeignete Organisationsform. In ethnisch oder religiös gespaltenen Staaten, in denen es eine strukturelle Mehrheit gibt, die dauerhaft über eine Minderheit dominieren könnte, wäre eine Mehrheitsdemokratie fatal. Hier bietet sich die integrierende Kraft der Konsensusdemokratie an. In ihrer Leistungsfähigkeit sind beide Demokratietypen durchaus ver-

gleichbar. Die ältere, vor allem vom angelsächsischen Vorbild geprägte Meinung, dass die Mehrheitsdemokratie leistungsfähiger sei, kann im internationalen Vergleich nicht bestätigt werden. Es gibt also nicht den pauschalen demokratischen Königsweg, sondern verschiedene Wege der Realisierung der Demokratie.

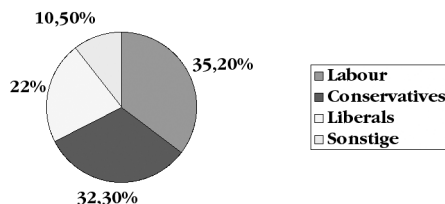
c) Wahlsysteme

Eine ganz wichtige Frage in der Umsetzung des Volkswillens in politische Entscheidungen ist das Wahlsystem. Auch hier gibt es zwei verschiedene Grundtypen: Mehrheitswahl und Verhältniswahl. Bei der Verhältniswahl treten Parlamentskandidaten auf Parteilisten an. Die Stimmenanzahl, die die Partei erhält, wird in Parlamentssitze umgerechnet und entsprechend der Reihenfolge der Parteiliste ziehen die Kandidaten in das Parlament ein. Eine Partei, die beispielsweise 30 Prozent der Stimmen erhält, wird auch ungefähr 30 Prozent der Sitze im Parlament erhalten.

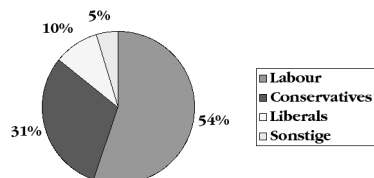
Das ist bei der Mehrheitswahl anders. Hier erfolgt die Wahl der Parlamentsmitglieder nicht über Parteilisten, sondern über Wahlkreise. In jedem Wahlkreis treten also die Kandidaten der verschiedenen Parteien gegeneinander an. Der Kandidat, der die meisten Stimmen auf sich vereint, erringt den Parlaments-sitz. Das heißt aber auch, dass die übrigen Stimmen unberücksichtigt bleiben. Wenn Kandidat X also den Wahlkreis mit 42 Prozent gewinnt, finden 58 Prozent der Stimmen keine Beachtung. Zwischen den prozentualen Stimmanteilen und der Sitzverteilung besteht demzufolge ein Unterschied. Anhand einer grafischen Darstellung der Ergebnisse der letzten Parlamentswahlen in Großbritannien kann man das verdeutlichen:

Es ist also bei der Mehrheitswahl eine deutliche Differenz zwischen den prozentualen Ergebnissen der Wahl und der pro-

Prozentuale Ergebnisse



Sitzverteilung



zentualen Sitzverteilung im Parlament möglich. In einem System mit Verhältniswahlrecht wäre die prozentuale Verteilung ungefähr gleich. Auch hier kommt es jedoch zu Verzerrungen. Zum einen fallen in den meisten Systemen die Stimmen kleinerer und kleinster Parteien in gewisser Weise weg, weil es eine Sperrklausel, in Deutschland sind es 5 Prozent der Stimmen, gibt, die zur Erringung von Parlamentssitzen überwunden werden muss. Bei einer großen Anzahl kleiner Parteien können so schnell 10 Prozent oder 15 Prozent der abgegebenen Stimmen „wegfallen“. Die prozentualen Sitzanteile der Parteien, die die Sperrklausel überwunden haben, fallen dann dementsprechend größer aus. Außerdem ist die Umrechnung der abgegebenen Stimmen in Parlamentssitze mit gewissen Problemen der Rundung verbunden, die auch bei Verhältniswahlrecht zu einer (kleinen) Abweichung der Stimmen- und der Sitzprozente führen.

Es stellt sich also die Frage, ob das Mehrheitswahlrecht den Willen des Volkes angemessen abbildet. Der von vielen Wählern als ungerecht empfundenen Abweichung von Stimmen- und Sitzverteilung stehen jedoch einige Vorteile der Mehrheitswahl gegenüber. Eine Konsequenz des Mehrheitswahlrechts ist die Tendenz zur Bildung eines Zwei-Parteien-Systems. Das liegt einfach daran, dass ein Wahlsystem, welches auf eine große Stimmenmehrheit zum Einzug ins Parlament baut, für kleine Parteien unattraktiv ist. So sind die klassischen Länder mit Mehrheitswahlrecht, die USA und Großbritannien, jeweils

von zwei großen Parteien geprägt, wobei die Bedeutung der Liberalen in Großbritannien wächst. Ein Zwei-Parteien-System hat einiges für sich. Bei Wahlen stehen sich zwei klare Alternativen gegenüber. Die Regierung wird im Zwei-Parteien-System von einer Partei gestellt. In der Folge sind die Verantwortlichkeiten klar zurechenbar. Wer mit der Regierung unzufrieden ist, muss einfach die Oppositionspartei wählen. Bei einer Koalitionsregierung ist das schwieriger. An welcher Partei liegt denn das Versagen der Regierung? Und welche Oppositionspartei wäre dann zu wählen? Vor allem fallen politische Wechsel im Zwei-Parteien-System eindeutig aus. Auch die inhaltliche Bedeutung des Wahlergebnisses ist völlig klar. Im Vielparteiensystem ist häufig schwer zu bestimmen, welcher politische Kurs aus einem Wahlergebnis abzuleiten ist, man denke an die Probleme nach der Bundestagswahl 2005. Im Zwei-Parteien-System sind also auch politische Wechsel deutlicher. Schließlich sind die Parteien gezwungen, eine breite Wählerschaft anzusprechen und verschiedene Interessen zu integrieren.

Das Verhältniswahlrecht führt dagegen in aller Regel zu einem Vielparteiensystem. Das macht in parlamentarischen Demokratien die Regierungsbildung schwieriger. Es besteht die latente Gefahr einer zersplitterten Parteienlandschaft, die stabiles Regieren unmöglich macht. Die bei Verhältniswahlrecht regelmäßig entstehenden Koalitionsregierungen sind gleichfalls weniger stabil. Außerdem sind Machtwechsel ohne Parlamentswahl möglich, wenn sich die Koalitionspartner in der laufenden Legislaturperiode anders orientieren. Der genaueren Abbildung des Volkswillens im Parlament stehen also einige Nachteile gegenüber.

In Deutschland herrscht eine Kombination aus beiden Wahlsystemen, das so genannte personalisierte Verhältniswahlrecht. Die Wortkombination deutet schon an, dass die Verhältniswahlkomponente ausschlaggebend ist. Es findet also eine rela-

tiv genaue Abbildung der prozentualen Stimmenanteile in der parlamentarischen Sitzverteilung statt. Realisiert wird das personalisierte Verhältniswahlrecht über die Erst- und Zweitstimme. Die Zweitstimme ist hierbei die „Parteienstimme“. Das Ergebnis der Zweitstimmen entscheidet über die prozentuale Zusammensetzung des Bundestages. Mit der Erststimme wird ein Direktkandidat im Wahlkreis gewählt. Wer sich im Wahlkreis durchsetzt, der hat seinen Bundestagsplatz sicher, egal wie hoch der Zweitstimmenanteil der Partei ist. Bei den Erststimmen dominieren die beiden großen Parteien SPD und CDU, so wie es das Mehrheitswahlrecht erwarten lässt. Für die gesamte Sitzverteilung im Bundestag ist das aber beinahe unerheblich, die geschieht ja nach den Zweitstimmenanteilen.

Dieses Verfahren, das die Vorteile beider Wahlsysteme kombinieren soll, macht in der Praxis einige Schwierigkeiten. Einerseits haben viele Bürger Probleme, dieses System zu verstehen: Was war noch mal Erst- und Zweitstimme? Muss ich zweimal dieselbe Partei ankreuzen oder kann ich Erst- und Zweitstimme verschiedenen Parteien geben? Warum kann ich verschiedenen Parteien, auch offensichtlich unsinnigen Kombinationen, die Stimme geben? Viele Bürger haben von der Möglichkeit, „strategisch“ zu wählen oder für eine Koalition zu votieren gehört. Also beispielsweise als Anhänger der Grünen diese Partei mit der Zweitstimme zu wählen, die Erststimme aber dem SPD-Direktkandidaten zu geben, weil der grüne Kandidat nach aller Wahrscheinlichkeit chancenlos ist, die Stimme „verloren“ wäre. Das wird allerdings auf dem Wahlzettel oft vertauscht angekreuzt, so dass genau der entgegengesetzte Effekt eintritt. Der überwiegende Teil der Wähler mag das Wahlsystem vielleicht verstehen. Grundsätzlich sollten demokratische Wahlen aber so einfach sein, dass sie jeder versteht.

Spätestens beim Problem der Überhangmandate fühlen sich auch viele gut informierte Bürger überfordert. Darum sei das hier noch einmal erklärt. Oben wurde festgehalten, dass die

Sitzverteilung im Bundestag aufgrund des Zweitstimmenergebnisses erfolgt. Zugleich ist aber jedem mit der Erststimme direkt gewählten Kandidaten sein Parlamentssitz sicher. Wenn also der Fall eintritt, dass eine Partei mehr Direktmandate erringt, als ihr nach dem Zweitstimmenanteil zustünden, wird ein Ausgleich – die so genannten Überhangmandate – notwendig. Durch diese Überhangmandate entsteht also wiederum eine gewisse Verzerrung des proportionalen Verhältnisses von Zweitstimmenanteilen und Sitzen im Bundestag. Insoweit kommt hier also ein Element des Mehrheitswahlrechts zum Tragen. Im derzeitigen Bundestag kommen so zu den 598 gesetzlichen Mandaten noch 16 Überhangmandate hinzu. Tendenziell werden durch die Überhangmandate die beiden großen Parteien SPD und CDU begünstigt. Im Zusammenhang mit den Überhangmandaten tritt ein weiteres Problem auf, von dem im Zusammenhang der letzten Bundestagswahl bisweilen in den Medien die Rede war. Das System der Zuteilung der Mandate über Landeslisten und die Überhangmandate können zu negativen Stimmen führen. Das heißt, dass eine Partei davon profitiert, dass sie weniger Zweitstimmen erhält. Dieser Effekt ist recht gering und er tritt selten auf. Aber er ist problematisch. Wenn ich nicht sicher sein kann, mit meiner Stimme die von mir gewollte Partei zu unterstützen, sondern wenn meine Stimme zu Verlusten für diese Partei führen kann, ist ein wesentlicher Grundsatz des Wahlrechts verletzt. Aber wie gesagt – das Problem tritt selten auf und man sollte sich davon nicht verunsichern lassen. Dennoch ist hier Raum für Reformen des Wahlrechts gegeben. Vor allem zeigt sich, dass schon die technische Umsetzung des Volkswillens vermittels demokratischer Wahlen nicht einfach zu bewerkstelligen ist.

d) Parteien, Interessengruppen, öffentliche Meinung

Eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung des Volkswillens in politische Entscheidungen spielen Parteien. Es wurde schon

gezeigt, dass gut organisierte Parteien insbesondere für die parlamentarische Demokratie von großer Bedeutung sind. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland spiegelt diese Bedeutung politischer Parteien wieder: *„Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Organisation muss demokratischen Grundsätzen entsprechen“* (Art. 21 I GG). Insofern ist die Existenz verschiedener politischer Parteien eine wichtige Voraussetzung eines den Volkswillen in besonderem Maße berücksichtigenden Staatswesens.

Es gibt in westlichen Staaten sehr verschiedene Parteien, was den Organisationsgrad und die politische Ausrichtung betrifft. Für die Bundesrepublik Deutschland liefert das Parteiengesetz eine sehr präzise Definition des Begriffs: *„Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.“* Diese besonderen Anforderungen an eine Partei resultieren aus ihrer privilegierten Stellung im politischen Prozess. Auch in der inhaltlichen Gestaltung setzt das Grundgesetz einer Partei klare Grenzen. Parteien, die auf die Abschaffung oder Beschädigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung hinarbeiten, können verboten werden. Das soll sicherstellen, dass die Privilegien des Grundgesetzes nicht gegen die demokratische Ordnung unseres Staates ausgenutzt werden. Hier ist vor allem eine Konsequenz aus der Weimarer Zeit gezogen worden.

Grundsätzlich haben politische Parteien in liberalen Demokratien eine ganze Reihe von Funktionen zu erfüllen. Besonders wichtig für die Bildung des Volkswillens ist die so genannte Interessenaggregation, die von Parteien betrieben wird. Zunächst existieren in pluralen Gesellschaften ja unüberschaubar viele verschiedene Interessenlagen. Politische Parteien bündeln diese Interessen, sie verschaffen solchen Interessenbündeln Ausdruck und wandeln sie idealer Weise in politische Programme um. Damit sind sie ein entscheidendes Glied im dem Prozess vom Willen des Volkes hin zu politischen Entscheidungen. Die zweite große Funktion von Parteien ist gleichfalls von Bedeutung: Parteien rekrutieren politisches Personal. Sie stellen Kandidaten bei den verschiedenen Wahlen auf. Sie sorgen für die Einbindung dieser Kandidaten in einen politischen Gesamtzusammenhang. Das unterscheidet sie von Bürgerinitiativen und Wählergemeinschaften, die zumeist auf lokaler Ebene aktiv sind. Die parteiliche Einbindung von politischen Mandatsträgern schafft einen erweiterten Verantwortungszwang. Politiker sind natürlich in erster Linie ihren Wählern gegenüber verantwortlich. Aber auch die jeweiligen Parteien schauen sehr genau auf die Leistungen ihrer Mandatsträger. Das schafft ein zusätzliches, sehr effektives Instrument der Kontrolle. Schließlich übernehmen Parteien eine Art Scharnierfunktion zwischen Bürger und Staat. Sie bringen einerseits die Interessen der Bürger gegenüber dem Staat zur Geltung, auch in dem ganz konkreten Sinn, dass ein guter Abgeordneter sich für „seine“ Wähler ins Zeug lägt und sich um ihre Belange kümmert. Zum anderen vermitteln sie politische Entscheidungen den Bürgern gegenüber, sie erklären, informieren und erläutern staatliche Politik. Im parlamentarischen Regierungssystem, davon war schon die Rede, haben Parteien außerdem eine wichtige Rolle für die Stabilität und den Erfolg der Regierung und der sie tragenden Fraktionen. Ungeachtet der populären Parteiverdrossenheit sind Parteien also für die Geltendmachung des Volkswillens von entscheidender Wichtigkeit.

Ein weiterer Einflusskanal für den Willen der Bürger sind die verschiedenen Interessenverbände. Auch sie bündeln verschiedene Interessenlagen, allerdings auf einer niedrigeren Ebene als es politische Parteien tun. Im Gegensatz zu Parteien stellen Interessengruppen kein eigenes Personal für allgemeine Wahlen auf. Große Interessengruppen bemühen sich aber um intensive Kontakte mit politischen Parteien, hier gibt es auch personelle Überschneidungen. Interessengruppen gibt es für beinahe alle Lebensbereiche. Eine neuere Systematik unterscheidet fünf Typen von Interessengruppen: Organisierte Interessen im Wirtschaftsbereich und in der Arbeitswelt (Unternehmer- und Selbständigenverbände, Gewerkschaften, Konsumentenverbände), im sozialen Bereich (Sozialanspruchsvereinigungen, Sozialleistungsvereinigungen, Selbsthilfegruppen), im Bereich der Freizeit und Erholung (Sportvereine und -verbände, Geselligkeits- und Hobbyvereine), im Bereich von Religion, Kultur und Wissenschaft (Kirchen, Sekten, wissenschaftliche Vereinigungen, Bildungswerke, Kunstvereine) und im gesellschaftspolitischen Querschnittsbereich (ideelle und gesellschaftspolitische Vereinigungen). Neben der Bündelung und Formung von Interessen der Bürger üben Interessenverbände mit der Bereitstellung von Sachverstand eine wichtige Funktion für das politische System aus. Je nach Art der vertretenen Interessen kann die politische Einflussnahme unterschiedliche Formen annehmen. Am stärksten ausgeprägt und institutionell verankert ist sicherlich die Interessenvertretung durch die Wirtschaftsverbände und die Gewerkschaften. Diese Verbände werden teilweise direkt in den politischen Prozess mit einbezogen.

Generell gilt, dass die Interessengruppen für die von ihnen vertretenen Lebensbereiche ein einzigartiges Wissen haben. Dieses Wissen wird beispielsweise in der Vorbereitung von Gesetzen oder im Gesetzgebungsverfahren genutzt. Der ebenfalls viel gescholtene Lobbyismus erfüllt also auch eine wichtige politische Funktion. In pluralistischen Gesellschaften ist ein freies Spiel der verschiedenen Kräfte die Voraussetzung für die Ver-

wirklichung des Gemeinwohls. Allerdings ist bei diesem Spiel der Kräfte auf die „Chancengleichheit“ der beteiligten Gruppen zu achten. Wo diese Chancengleichheit nicht herrscht, muss sich der Gesetzgeber besonders den schwach vertretenen Interessen zuwenden.

Schließlich spielt die öffentliche Meinung bei der Geltendmachung des Volkswillens in westlichen Demokratien eine herausragende Rolle. Grundsätzlich kommt wohl kein politisches Regime ohne ein Mindestmaß an Zustimmung der Öffentlichkeit aus. Deshalb organisieren auch autoritäre Regime Rituale der Zustimmung wie Demonstrationen und Plebiszite. In der Demokratie kommt der öffentlichen Meinung jedoch eine konstitutive Rolle zu. Das heißt nicht, dass Demokratie die Herrschaft der öffentlichen Meinung ist. Schließlich hat diese Meinung einen Doppelcharakter, sie ist nicht immer Ausdruck des Volkswillens, sondern kann in der Mediengesellschaft auf vielfältigen Wegen beeinflusst und hergestellt werden.

In der Entwicklung der Demokratie kam der öffentlichen Meinung aber eine wichtige Rolle zu. Vor allem als Instrument der Herrschaftskritik ist sie eine scharfe Waffe. Als egalitäres Instrument darf die öffentliche Meinung jedoch nicht überschätzt werden. Es gibt immer eine gewisse Meinungsführerschaft, die besonderes Gehör findet. Auch die Bereitschaft verschiedener Bevölkerungsteile, sich Gehör zu verschaffen, ist unterschiedlich stark ausgeprägt. Schließlich ist die veröffentlichte Meinung von vielfältigen, insbesondere wirtschaftlichen Interessen geprägt. Darum ist zum einen die grundrechtliche Absicherung der Meinungs- und Pressefreiheit von besonderer Bedeutung für die Demokratie. Jeder Bürger soll die Möglichkeit haben, seine Meinung frei zu äußern, keine Gruppe von publizistischer Wirksamkeit ausgeschlossen sein. Zum anderen ist es auch Sinn und Zweck demokratischer Verfahren, den Willen des Volkes streng repräsentativ, nach den Prinzipien der Frei-

heit, Gleichheit und Allgemeinheit, und nicht als bloßen Reflex der öffentlichen Meinung zu bilden. Volkswille und öffentliche Meinung sind eben nicht deckungsgleich.

e) Einige Probleme westlicher Demokratien

Die Aufzählung einiger Kernelemente des Einflusses der Bürger auf die Politik demokratischer Staaten soll die Probleme, mit denen Demokratien zu kämpfen haben nicht verschweigen. An die Frage nach der Rolle der öffentlichen Meinung in der Demokratie knüpft die Kritik der Demoskopie an. Meinungsumfragen begegnen uns heute in großer Zahl. Es gibt wohl kaum eine strittige Frage, bei der nicht die Meinung des Volkes eingeholt würde. Diese Allgegenwart der Demoskopie ist in mehrfacher Hinsicht fragwürdig. Sie erhöht die Gefahr des Populismus und des kurzfristigen Denkens in der Politik. Wer sich als Politiker im Wochenrhythmus mit Beliebtheitskalen und fiktiven Wahlergebnissen konfrontiert sieht, steht in der Gefahr, langfristig angelegte, vielleicht unpopuläre aber notwendige Strategien zu vernachlässigen. Die Repräsentativität vieler schnell gestrickter Umfragen ist sehr zweifelhaft. Vorgeblich repräsentative Befragungen werden gezielt für Kampagnen erstellt und genutzt. Schließlich befördert die übermäßige Demoskopie die schleichende Aushöhlung der hergebrachten demokratischen Verfahren. Politiker werden nicht gewählt, um Plebiszite in Form von Umfragen auszuführen. Vielmehr müssen von Politikern den Wählern gegenüber zu verantwortende eigenständige Entscheidungen getroffen werden. Diese Entscheidungen können sich gegen die jeweils herrschende öffentliche Meinung richten. Auch die Demokratie braucht politische Führung. Die Beurteilung der Qualitäten der politischen Führung erfolgt nicht durch die Hitlisten der Beliebtheit. Diese Beurteilung erfolgt am Ende der Amtszeit in freier, gleicher, allgemeiner und geheimer Wahl.

Die Einschätzung der Bedeutung von Wahlen ist ein zweites Problem in westlichen Staaten. Der Anteil der Nichtwähler ist in den meisten Demokratien in den letzten Jahren gestiegen. In Deutschland ist die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Bundestag auf ungefähr 80 Prozent gefallen. Das ist im internationalen Vergleich noch recht hoch, an amerikanischen Kongresswahlen nehmen bisweilen nur 35 Prozent der Wahlberechtigten teil. Auf den niedrigeren politischen Ebenen ist die Wahlbeteiligung aber auch in Deutschland recht gering. Dieses Phänomen der Nichtwähler wird in zwei unterschiedliche Richtungen interpretiert. Einerseits sehen Wahlforscher in den Nichtwählern die Verdrossenen und Unzufriedenen. Diese Unzufriedenheit bezieht sich auf die vorhandenen politischen Parteien und Kandidaten, auf das politische System insgesamt oder auf die persönliche soziale und wirtschaftliche Lage. In dieser Interpretation gelten Wahlen als Ausdruck des Vertrauens in die Demokratie. Die große Gruppe der Nichtwähler erscheint so als Gegner der Demokratie. Die gegenläufige Interpretation sieht das Problem der Nichtwähler gelassener. Hier wird die Enthaltung bei Wahlen als Zeichen diffuser Zustimmung oder als Desinteresse gewertet. Nichtwähler messen dieser Ansicht zufolge Politik keine besondere Bedeutung für ihr Leben bei. Es gibt wichtigere Dinge als Politik und die Dinge gehen auch ohne große Beteiligung ihren Gang. Einiges spricht dafür, dass Demokratien auch mit dieser Art politischer Gleichgültigkeit gut existieren können. Das scheint jedenfalls in „normalen“ Zeiten zuzutreffen. Ob mit dieser Einstellung auch Krisen zu meistern sind, bleibt aber fraglich. Genauso zweifelhaft ist, ob die Nichtwähler wirklich ihren Interessen nachkommen.

In direktem Zusammenhang mit dem Problem der Nichtwähler steht der Sachverhalt der ungleichen Beteiligung. Der Begriff der ungleichen Beteiligung bezieht sich auf die Tatsache, dass es in unterschiedlichen sozialen Schichten der Bevölkerung einen unterschiedlichen Grad der politischen Beteiligung gibt.

Das bezieht sich nicht nur auf Wahlen, sondern auch auf andere Arten der Kundgabe des eigenen politischen Willens: Demonstrationen, Petitionen, Bürgerinitiativen. Es zeigt sich, dass bei sozial und ökonomisch schlechter gestellten Schichten die Bereitschaft zu politischem Engagement, und sei es nur das Wählen, geringer ist als bei Mittel- und Oberschichten. Das führt zu einem demokratischen Problem. Ungleiche Beteiligung heißt ungleicher Einfluss. In anderen Worten, sozial schlechter gestellte Bürger haben weniger politischen Einfluss. Nicht weil sie von der Demokratie ferngehalten werden, wie es noch zu Zeiten des Drei-Klassen-Wahlrechts der Fall war, sondern weil sie sich im statistischen Mittel weniger beteiligen. Auch aus dieser Perspektive erscheint eine Erhöhung der Wahlbeteiligung, insbesondere bei den Wahlen auf der niedrigeren politischen Ebene geboten.

Eine letzte Anfrage richtet sich auf die Zukunftsfähigkeit der Demokratie als politischer Herrschaftsform. Bisher zeigten Untersuchungen, dass die Demokratie im internationalen Vergleich eine recht leistungsfähige Staatsform ist. Die wohlhabendsten Länder der Erde sind Demokratien. Aber nicht erst seit dem wirtschaftlichen Aufstieg autoritärer Regime in Asien, vor allem der Volksrepublik China, ist die Frage nach der Zukunftstauglichkeit von Demokratien gestellt. Anhand dreier politischer Herausforderungen sei diese Frage erörtert: Die terroristischen Anschläge vom 11.9.2001 in New York und Washington haben die Verwundbarkeit offener Gesellschaften deutlich gemacht. In der Reaktion auf den internationalen Terrorismus haben viele Demokratien ihre Sicherheitsgesetze verschärft, teilweise auf Kosten der persönlichen Freiheit ihrer Staatsbürger. Kritiker sehen in dieser Betonung der Sicherheit gegenüber der Freiheit eine Gefährdung der Demokratie. Im Zuge der Verschärfung des islamischen Fundamentalismus und des westlichen Kampfs gegen den Terror ist auch das Zusammenleben mit muslimischen Minderheiten, vor allem in Westeuropa, schwieriger geworden. Die Konflikte, die sich so in

den westlichen Demokratien aufzun, zeigen die Verwundbarkeit des demokratischen Gemeinwesens. Eine zweite große Zukunftsherausforderung, wiederum vor allem für die westeuropäischen Demokratien, ist die demografische Frage. Wie wird das Zusammenleben in alternden Gesellschaften politisch zu gestalten sein? Werden die neu entstehenden strukturellen Mehrheiten der Alten eine zukunftsfähige Politik zuwege bringen? Ist eine Umkehrung des demografischen Trends in freiheitlichen Lebensformen zu bewerkstelligen? Drittens ist fraglich, wie die demokratischen Staaten die vor allem wirtschaftliche Dynamik der Globalisierung bewältigen werden. Noch zählen die etablierten Demokratien in der Gesamtschau zu den Globalisierungsgewinnern. Aber die Zahl der Globalisierungsverlierer in den einzelnen Ländern nimmt zu. Daraus kann eine gewaltige soziale Sprengkraft entstehen. Die westlichen Demokratien haben alle Chancen den Zukunftsherausforderungen mit entschlossener Politik zu begegnen. Für eine Position des Ausruhens auf der Sicherheit und Überlegenheit der Demokratie gibt es aber keinen Grund. Auch im 21. Jahrhundert muss der Gestaltungsanspruch des Volkes verteidigt und erkämpft werden.

5. Andere Staaten

Nach der Darstellung einiger Aspekte der Verwirklichung des Volkswillens in der liberalen Demokratie soll die Sprache auf andere Staaten kommen, in denen der Volkswille eine nur untergeordnete Rolle spielt. Mit welchen Argumenten wird dort politische Herrschaft legitimiert?

Eine der deutlichsten und offensten Herausforderungen an die politische Lebensform westlicher Demokratien geht zurzeit sicherlich vom Iran aus. Das liegt nicht nur an den außenpolitischen Provokationen, sondern auch an der Vorbildwirkung, die der Iran für einige muslimische Eiferer hat. Nach der iranischen Revolution von 1979 hat sich unter der Herrschaft des Revolutionsführers Khomeini ein islamischer Staat gebildet. Die Revolution war gegen ein monarchistisches Regierungssystem gerichtet und hatte von daher gewisse Ähnlichkeiten mit demokratischen Revolutionen in anderen Teilen der Welt. Die iranische Revolution zielte allerdings nicht auf Volksherrschaft. Der Iran versteht sich selbst als Theokratie, als Staat in dem das islamische Recht verwirklicht wird. Dieser Auslegung des islamischen Rechts sind alle anderen Staatsgewalten untergeordnet. An der Spitze des Staates steht der oberste Rechtsgelehrte und geistliche Führer. Dieser Führer hat weit reichende Machtbefugnisse. Ihm untersteht das Militär und er ernennt die obersten Richter. Der Religionsführer wird von einem Expertenrat aus schiitisch-muslimischen Geistlichen gewählt. Vom Regierungssystem her hat der Iran einige Elemente einer präsidentiellen Demokratie übernommen. An der Spitze der Regierung steht der Präsident, der alle vier Jahre direkt vom Volk gewählt wird. Die Kandidaten für das Präsidentenamt werden allerdings vom Religionsführer ausgewählt. Dem Präsidenten steht ein gleichfalls vom Volk gewähltes Parlament gegenüber, das gegen die Regierung ein Misstrauensvotum mit Zweidrittelmehrheit durchsetzen kann. Mit demokratischen

Institutionen, denen sie formell ähnlich sind, haben diese Organe aber wenig gemein. Ein vom Religionsführer ernannter Wächterrathat die letzte Kontrolle über alle Parlamentsbeschlüsse, gegen die er ein Veto einlegen kann. Die iranische Verfassung legt fest, dass alle drei Staatsgewalten der religiösen Führung unterstellt sind. Sie sind damit nicht unabhängig in ihren Entscheidungen, sondern abhängig vom geistlichen Führer. Der Wille des Volkes findet in der autoritativen Auslegung der Scharia seine klare Grenze.

Neben dem politischen System des Iran, wo die geistliche Herrschaft dominiert, gibt es noch andere Modelle muslimischer Staaten. Saudi-Arabien ist ein Beispiel, in dem die weltliche Macht dominiert. Diese weltliche Macht legitimiert sich aber durch eine islamisch-fundamentalistische Strömung, den Wahabismus. Hier dient die Religion also zur Begründung absoluter monarchischer Herrschaft. In Saudi-Arabien gibt es weder ein Parlament, noch Parteien oder Gewerkschaften. Der König ist Staats- und Regierungsoberhaupt in einer Person, zudem noch geistliches Oberhaupt der saudischen Muslime. Die Herrschaftsanordnung erinnert stark an mittelalterliche Gesellschaftsideale der Einheit von geistlicher und weltlicher Macht. Diese beiden Varianten muslimischer Staatsordnung stellen ein klares Gegenmodell zu der auf der Idee der Volkssouveränität gründenden liberalen Demokratie dar.

Ein wirtschaftlich erfolgreiches Modell autokratischer Herrschaft gibt die Volksrepublik China ab. Die Beurteilung des politischen Systems Chinas ist im Westen unterschiedlich. Kritiker sehen in China eine harte Diktatur am Werk, die die Menschenrechte verletzt, alle Demokratisierungsforderungen unterdrückt und nach außen eine rücksichtslose Politik nationaler Interessen verfolgt. China wohl gesonnene Politiker und Geschäftsleute verweisen auf die beeindruckende Wirtschaftsleistung der Volksrepublik und die Öffnung hin zu marktwirtschaftlichen Prinzipien. Der Marktwirtschaft würden

Demokratie und Menschenrechte über kurz oder lang folgen. China selbst lehnt die westliche Demokratie als Ordnungsmodell, das für die chinesischen Verhältnisse nicht taugt, ab. Die kommunistische Partei hält an ihrem Machtmonopol fest. Es gibt keine unabhängigen staatlichen Kontrollinstanzen, keine politischen Gegengewichte und keine Opposition. Vom früheren Totalitarismus hat sich China gleichwohl entfernt. Die totalen Herrschaftsansprüche in allen Lebensbereichen der Mao-Ära gibt es nicht mehr.

Im ersten Artikel der chinesischen Verfassung heißt es: *„Die Volksrepublik China ist ein sozialistischer Staat unter der demokratischen Diktatur des Volkes, der von der Arbeiterklasse geführt wird und auf dem Bündnis der Arbeiter und Bauern beruht.“* In der theoretischen Rückführung der Staatsgewalt folgt China also dem klassischen „volksdemokratischen“ Muster, wie es vor 1989 im Ostblock vorherrschte. Auch das politische System erinnert in gewisser Weise an die frühere Sowjetunion. Die Kommunistische Partei hat die Führungsrolle in allen politischen Fragen inne. Es herrscht Gewaltkonzentration, also bewusste Ablehnung der Gewaltenteilung von Legislative, Exekutive und Judikative. Die Zentralregierung hat weitgehende Durchgriffsrechte gegenüber den regionalen Verwaltungen. Individuelle Rechte der einzelnen Bürger werden kollektiven Interessen untergeordnet. Das oberste Staatsorgan ist der Nationale Volkskongress. Ihm obliegt die Ausarbeitung von besonders wichtigen Gesetzen, die Bestätigung des Staatshaushaltes, die Wahl der wichtigsten Mitglieder der Staatsorgane und die Änderung der Verfassung. Der Volkskongress wird nicht in allgemeiner Wahl bestimmt. Mehr als zwei Drittel der Abgeordneten gehören der kommunistischen Partei an.

Staatsoberhaupt ist der chinesische Staatspräsident. Dieses Amt wird vom Generalsekretär der kommunistischen Partei bekleidet. Der Staatsrat mit dem Ministerpräsidenten und den Ministern bildet die Regierung der Volksrepublik. Die Mitglieder der

höchsten Regierungsämter werden von der kommunistischen Partei ausgewählt und vom Volkskongress bestätigt. Es handelt sich in China also um ein Einparteiensystem ohne freie Wahlen und mit nur geringem Mitbestimmungsrecht des Volkes auf lokaler Ebene. An der sozialistischen Ideologie, die den Staat legitimiert, wurden mehrfache Änderungen vorgenommen. Die kommunistische Partei versteht sich nicht mehr nur als Vorhut der Arbeiterklasse, sondern der ganzen chinesischen Nation. Vorrangiges gesellschaftliches Ziel ist der Aufbau von bescheidenem Wohlstand. Die kommunistische Partei versucht sich so als Volkspartei darzustellen, die für wirtschaftliches Wachstum und sozialen Fortschritt auftritt. Auch nationalistische Argumentationen spielen eine zunehmende Rolle.

Einige der jüngeren Entwicklungen in China könnten als Voraussetzungen für eine Demokratisierung gedeutet werden: Es wird ein begrenzter Pluralismus geduldet, es gibt eine moderne Wirtschaftsgesetzgebung, bei der Besetzung von Parteiämtern herrscht eine gewisse Konkurrenz. Von den Kriterien, die als günstig für die Demokratisierung eines Landes gelten, erfüllt China einige: Das Land hat ein stabiles Wirtschaftswachstum, es herrscht weitgehende ethnische Homogenität und die technologische und wirtschaftliche Verflechtung mit dem Westen ist hoch. Dem steht aber die gravierende Ungleichheit zwischen den Landesteilen entgegen. Die Mehrheit der chinesischen Bevölkerung in den Landregionen lebt in großer Armut. Eine so gravierende Ungleichverteilung von ökonomischen und sozialen Machtressourcen gilt als Hindernis beim Aufbau demokratischer Institutionen. Schließlich argumentiert die chinesische Führung, dass eine Demokratie im nationalen Maßstab für China nicht möglich sei. China wolle stattdessen die überkommenen Modelle überwinden und eine harmonische sozialistische Gesellschaft aufbauen, die dem Glück aller diene. Ziel sei ein sozialistisches System mit maßvoll erweiterten Partizipationsmöglichkeiten. Diese Linie scheint auch auf eine gewisse Unterstützung der Bevölkerung zu treffen, die fürch-

tet, dass eine Demokratisierung die Sicherheit und den neu erreichten Wohlstand gefährden könnte.

Ein Beispiel für eine defekte Demokratie ist das politische System Russlands. In Russland findet sich ein politisches Regime, das neben und hinter einigen Elementen der Demokratie einen bürokratischen Autoritarismus etabliert hat. In der Begrifflichkeit des Kreml ist dafür bisweilen von gelenkter Demokratie (managed democracy) die Rede. Auch dieses politische System ist dadurch gekennzeichnet, dass es eine Reihe vertrauter demokratischer Institutionen der Form nach kennt. Die reale Funktion dieser Institutionen ist aber von dem, was als der übliche Standard westlicher Demokratien gilt, relativ weit entfernt. Kritiker sprechen von der Imitation eines demokratischen Systems, hinter dessen Fassade eine autoritäre Regierung steckt. Es herrscht eine Politik der Stärke des Staates, verstanden als Stärke von Präsident und Verwaltung. Begründet wird das mit der Wiederherstellung von elementaren Staatsfunktionen, die in der Jelzin-Ära nicht sichergestellt waren. Insofern plädiert die Staatsführung für Ordnung und Sicherheit statt Demokratie. Mit dieser Politik der Stärke und der nationalen Größe sichert sich das Regime auch die Unterstützung großer Teile der Bevölkerung. Diese diffuse Unterstützung ist aber etwas anderes als die differenzierte Entwicklung und Geltendmachung des Volkswillens in etablierten Demokratien.

Russland befindet sich nicht als einziger Staat in der Grauzone zwischen Demokratie und Autoritarismus. Es gibt vielmehr eine ganze Reihe von Ländern, die sich in jüngerer Vergangenheit demokratisiert haben und die auf dem Weg von der autoritären Diktatur zur liberalen Demokratie stecken geblieben sind. Auch das Argument, dass die politische Stabilität eine Phase der autoritären Herrschaft, der gelenkten Demokratie erfordere, ist häufig zu vernehmen. Ob die autoritäre Regierungsform jedoch geeignet ist, diese Stabilität herbei-

zuführen, bleibt fraglich. Schließlich schaffen gerade demokratische Verfahren genau die Basis für friedliche Machtwechsel und für kontinuierliche Politik.

Zwei Tendenzen zeigen sich in diesen sehr unterschiedlichen Formen autoritären Regierens. Zum einen wird an Stelle eines realen und wirksamen Einflusses des Volkes mit Gemeinwohlformeln operiert. Die jeweils ausgeübte Herrschaft erfolge im Sinne des Volkes und zum Besten des Volkes. Da wo autoritäre Herrschaft ein gewisses Maß an Ordnung und wirtschaftlicher Wohlfahrt zustande bringt, ist dieses Argument nicht ganz von der Hand zu weisen. Nur, wenn politische Herrschaft wirklich im Sinne des Volkes ausgeübt wird, warum stellen sich die Regierungen dann nicht dem Volkswillen in freien und fairen Wahlen? Eine wirkliche und dauerhafte Sicherung gemeinwohlorientierter Politik kann nur im Rahmen der Einbeziehung des Volkswillens in die Ausübung staatlicher Herrschaft geschehen. Die zweite Feststellung, die aus der kurzen Darstellung autoritärer Systeme folgt, ist, dass der Mangel oder das Fehlen von Demokratie in den beschriebenen Fällen einhergeht mit einer Missachtung der Menschenrechte. Insofern findet sich der theoretisch vorgetragene Zusammenhang von Menschenrechten und Volkssouveränität auch in der Praxis bestätigt. Autoritäre oder absolutistische Herrschaftsformen gestehen ihren Bürgern keine Menschenrechte zu. Das betrifft zum einen demokratische Mitwirkungsrechte, was in der Logik des Systems liegt, aber auch die grundlegenden Freiheitsrechte werden von autoritären Regimen oftmals, in den hier angesprochenen Fällen immer, missachtet und verletzt. Wenn davon auszugehen ist, dass kein Mensch grausamer Behandlung und Erniedrigung durch seinen Staat ausgesetzt werden will, dann herrscht auch in der Frage der Menschenrechte nicht der Wille des Volkes.

6. Der Wille des Volkes und andere politische Grundprinzipien

Nach der Darstellung praktischer Aspekte des Volkswillens ist noch einmal auf eine theoretische Einordnung dieses Begründungselementes demokratischer Herrschaft zurückzukommen. Es hat sich mehrfach schon angedeutet, dass der Wille des Volkes eine wichtige, aber nicht die alleinig bestimmende Rolle bei der Ausübung demokratischer Herrschaft spielt. Ein gehaltvoller Demokratiebegriff wird mehr als die griechischen Wortstämme *demos* und *kratos* – Volk und Macht/Herrschaft beinhalten müssen. In der politischen Wissenschaft wird für die Bezeichnung des Typus westlicher Demokratien der Begriff des demokratischen Verfassungsstaates vorgeschlagen. Mit der Idee vom demokratischen Verfassungsstaat sind mehrere Prinzipien freiheitlicher Politik umfasst. Es gibt verschiedene Definitionsversuche dieser Prinzipien. Hier sollen mit dem Begriff des demokratischen Verfassungsstaates fünf solcher Grundsätze umfasst werden: Volkssouveränität, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Sozialstaatsprinzip und die internationale völkerrechtliche Einbindung.

Über den ersten Grundsatz der Volkssouveränität müssen hier keine großen Worte mehr verloren werden. Es ist kein sinnvolles anderes Argument der Herrschaftsbegründung in Sicht. Die reale Sicherung des politischen Einflusses des Volkes schafft die Voraussetzungen für eine dem Gemeinwohl dienende Machtausübung. Das Prinzip der politischen Repräsentation macht Volksherrschaft in modernen Flächenstaaten möglich. Die verschiedenen Verfahrensarten demokratischer Willensbildung sichern sowohl den Einfluss des Volkes als auch die politische Handlungsfähigkeit des Staates. Die in der Demokratie herrschende Mehrheitsregel ist die fairste Art politischer Entscheidungsfindung. Zugleich sichern demokratische Regeln die Rechte der Minderheit und halten die

Möglichkeit offen, dass eine Minderheit zur Mehrheit anwachsen und politische Verantwortung übernehmen kann.

Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit (rule of law) ergänzt und sichert das Demokratieprinzip. Die Idee des Verfassungsstaates ist es, Macht durch Recht zu begrenzen. Der politischen Machtausübung werden klare rechtliche Regeln gegeben, die staatliche Gewalt wird zugunsten der Freiheit des Einzelnen beschränkt. Die Verfassung gibt dem Staat Maß und Form. Im Sinne des Prinzips der Gewaltenteilung werden Organe geschaffen und Funktionen unterschieden. Auch der rechtsstaatliche Grundsatz hat legitimierende Wirkung. Die staatliche Gewalt wird an das Recht gebunden und erhält von daher zusätzliche Legitimation. Der Rechtsstaat sichert zudem die politische Einheit. Er schafft neben der Dynamik des politischen Prozesses feste Organe und Institutionen, eine bleibende Ordnung. In dieser einheitssichernden Funktion des Rechtsstaates liegt auch ein Element der Kontinuität. Der staatliche Aufbau wird unabhängig vom Wechsel der politischen Führungsgruppen. Zudem sichert das Rechtsstaatsprinzip die Rationalität des staatlichen Lebens. Es macht staatliches Handeln berechenbar, schafft Rechtssicherheit, Klarheit und Übersichtlichkeit. All diese Leistungen des Rechtsstaates werden bei der Klage über die Bürokratie leicht übersehen. Der Primat des Rechts bedeutet nicht die totale Verrechtlichung aller Lebensbereiche. Aber er bewirkt die feste Bindung an das Recht, und zwar nicht nur der Regierten und der Minderheit, sondern gerade auch der Regierenden und der Mehrheit. Diese feste Rechtsbindung sichert auch die relative Unparteilichkeit des Rechts. Zwar kann die parlamentarische Mehrheit Recht setzen. Dieses Recht muss aber verfassungsmäßig sein. Und es kann sich, weil Recht nach allen Seiten bindet, auch gegen die Mehrheit selbst wenden. Das Recht taugt nur bedingt als Ausdruck der Interessen Einzelner, es zielt auf Allgemeinheit.

Das mehr oder weniger formale Rechtsstaatsprinzip wird inhaltlich angereichert durch die unverbrüchliche Geltung der Menschenrechte. Von ihnen war auch schon mehrfach die Rede. Erst die Wahrung und Achtung der Menschenrechte sichert dem Einzelnen einen Raum persönlicher Freiheit. Diese Schaffung der Möglichkeit freiheitlicher Lebensgestaltung ist Grundlage sowohl der persönlichen Entwicklung als auch des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die politischen Teilhaberechte als unteilbarer Bestandteil der Menschenrechte sichern die Chance zu demokratischer Mitwirkung ganz konkret ab. Insofern wird der Zusammenhang von Menschenrechten und demokratischem Prinzip klar. Menschenrechte schaffen die Bedingungen, um als gleiche und freie Bürger auf demokratischem Wege Politik zu gestalten. Menschenrechte zielen auf Demokratie. Das bringt der Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte deutlich zum Ausdruck: *„Jedermann hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen. Jedermann hat unter gleichen Bedingungen das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande. Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muss durch wiederkehrende, echte, allgemeine und gleiche Wahlen zum Ausdruck kommen, die mit geheimer Stimmabgabe oder mit einem gleichwertigen freien Wahlverfahren stattfinden.“*

Viertens zielt die Idee des demokratischen Verfassungsstaates auf das Element der Sozialstaatlichkeit. In klassischem Verständnis meint die Idee des Sozialstaates die Ausrichtung staatlichen Handelns auf die Herstellung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit, die Sicherung eines Existenzminimums für alle sowie die Milderung der Ungleichverteilung und der sozialen Gegensätze. Gegenwärtig unterliegt das Konzept des Sozialstaates einem grundlegenden Wandel. Die Gründe, die ein gewisses Maß an Sozialstaatlichkeit als notwendigen Bestandteil der Demokratie erscheinen lassen, bestehen jedoch weiter-

hin. Zum einen läuft ein bloß auf Abwehr staatlicher Eingriffe gerichteter Freiheitsbegriff ins Leere. Den Menschen von der Willkür des Staates zu befreien, um ihn der Willkür ökonomischer Kräfte zu überlassen, erscheint nicht als taugliche Idee politischer Freiheit. Zum anderen machen die Lebensverhältnisse der Industriegesellschaft, die Spezialisierung, die Technisierung und die Komplizierung einen anderen Staat als den klassisch-liberalen des frühen 19. Jahrhunderts nötig. Der moderne Staat muss in das wirtschaftliche und soziale Leben intervenieren, er muss planen und lenken. Der vorsorgende, planende und leistende Staat ist Voraussetzung für individuelles und gesellschaftliches Leben unter den Bedingungen der technischen Zivilisation. Zugleich hat das Sozialstaatsprinzip eine deutliche Grenze. Wo das politische Gemeinwesen in einen Wohlfahrts- und Versorgungsstaat sich aufzulösen droht und ein Leben in selbstverantwortlicher Freiheit unmöglich wird, ist diese Grenze überschritten.

Schließlich ist die internationale Einbindung und die Beachtung des Völkerrechts ein letzter wichtiger Bestandteil des demokratischen Verfassungsstaates. Aus der historischen Erfahrung der Deutschen wird das schnell einsichtig. Die Missachtung und Verletzung des Völkerrechts und die außenpolitische Isolation sind starke Faktoren des Unfriedens. Ein im Inneren demokratisch gestaltetes Gemeinwesen kann nicht nach außen als Aggressor auftreten. Es ist auf ein gedeihliches Zusammenleben mit nahen und fernen Nachbarn angewiesen. Der Wille des Volkes kann nur insofern zur Geltung kommen, als er den Willen anderer Völker jedenfalls toleriert. Das ist ein grundsätzliches Gebot einer auf den Frieden angelegten Weltordnung. Gestützt wird dieses Gebot von der These des demokratischen Friedens. Diese alte Theorie, sie geht im Kern auf Immanuel Kant zurück, besagt, dass Demokratien gegeneinander keinen Krieg führen. Bis auf ganz wenige Ausnahmen hat sich die These vom demokratischen Frieden als sehr haltbar erwiesen. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen:

Die Aussage, dass Demokratien sich untereinander nicht bekriegen, eröffnet nicht den Raum dafür, nach Gutdünken Kriege oder Interventionen gegen Diktaturen und autoritäre Regime zu führen. Das moderne Völkerrecht beruht auf einem grundsätzlichen Verbot des Angriffskrieges, auf dem Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker.

So verweist der Begriff des demokratischen Verfassungsstaates auf ein kunstvolles Gefüge von Normen und Institutionen, die erst im Zusammenspiel ihre volle Wirksamkeit entfalten. Eine einseitige Reduzierung auf eines der Elemente, und sei es der Wille des Volkes, muss als Verkürzung dieses anspruchsvollen Konzepts liberal-demokratischer Herrschaft erscheinen. Der Blick auf die komplexe Konstruktion demokratischer Regeln und Organisationsformen öffnet die Augen für die schwierige Kunst der Politik im demokratischen Verfassungsstaat. Gute Politik kann in diesem komplexen Normzusammenhang keine einfachen Lösungen und Rezepte anbieten. So nahe liegend die Idee des „Durchregierens“ oder ähnlicher Vorstellungen auch ist, angesichts der feinen Balance verschiedener Staatselemente erscheint sie so nicht wünschenswert. Unter den Bedingungen des demokratischen Verfassungsstaates erfordert gute Politik vielmehr ein abgewogenes, die vielfältigen Abhängigkeiten berücksichtigendes, gleichzeitig aber entschlossenes Handeln. Der Wille des Volkes wird in der liberalen Demokratie auf zwei gegensätzliche Arten gesichert: Durch das Freihalten eines persönlichen Spielraumes vor der Durchgriffsmacht des Staates, also der Hemmung und Ausbalancierung der staatlichen Gewalten und durch politisches Handeln, durch demokratische Führung, die den Volkswillen in aktive Politik umsetzt. Zwischen diesen gegensätzlichen Polen muss eine demokratischen Grundsätzen folgende Politik agieren, das macht ihre besondere Schwierigkeit aus. Die Normen und Institutionen des demokratischen Verfassungsstaates haben ihren Sinn in der Sicherung und Schaffung politischer Freiheit. Der

ganze Aufwand politischer Willensbildung in der Demokratie müsste nutzlos erscheinen, wenn er nicht für die Erreichung eines hohen Ziels notwendig wäre. Die politische Freiheit ist der Grundwert, dem die liberale Demokratie verpflichtet ist. Wie politische Freiheit sich konkret gestaltet, das ist eine Frage unterschiedlicher institutioneller Arrangements. Es gibt die liberale Demokratie als präsidentiellen und parlamentarischen Typ, als Mehrheits- und Konsensdemokratie, als umfassenden oder als minimalistischen Sozialstaat. Vor allem ist die Ausgestaltung politischer Freiheit aber Angelegenheit der Bürger, des Volkes, auf das sich die Staatsgewalt zurückführt.

7. Ausblick und Fazit

Letztens muss ein Blick in die mögliche Zukunft des Prinzips der Volkssouveränität geworfen werden. Zwei Entwicklungen sind es, die von vielen Beobachtern als bestimmend für diese Zukunft angesehen werden.

Der Einfluss der Europäischen Union auf fast alle Bereiche der Politik ist schwer zu übersehen. Schon damit ergibt sich ein Problem für die Frage nach der Volkssouveränität. Diskutiert wird das als Frage nach dem Demokratiedefizit der Europäischen Union. In dieser Diskussion wird meistens eine minimalistische Definition von Demokratie zugrunde gelegt. Sie besagt, dass wer von politischen Entscheidungen betroffen ist auch die Chance haben soll, an ihrer Entstehung mitzuwirken. Das heißt, wer als Deutscher von Gesetzen des Bundes betroffen ist, der hat das Recht über die politische Zusammensetzung der gesetzgebenden Gewalt zu entscheiden. Im politischen System der Europäischen Union ist das nur sehr bedingt der Fall. Zwar wird auch das Europäische Parlament direkt von den Bürgern der Europäischen Union gewählt. Es hat aber nur ganz eingeschränkte Befugnisse in der „Gesetzgebung“ der Europäischen Union. Das Schwergewicht in der europäischen Rechtssetzung liegt beim Rat der Europäischen Union. In diesem Rat sind die jeweiligen Fachminister der Mitgliedsstaaten versammelt. Es handelt sich also um ein Organ der nationalen Regierungen. Damit, so argumentieren die Kritiker, ist die Gewaltenteilung durchbrochen. Die nationalen Exekutiven sind für die Gesetzgebung der Europäischen Union verantwortlich. Außerdem werden Bedenken wegen des Verfahrens im Rat genannt. Die Verhandlungen des Rates finden hinter verschlossenen Türen statt, eine demokratische Kontrolle sei kaum möglich. Vor allem würden die nationalen Parlamente ihrer gesetzgeberischen Einflussmöglichkeiten beraubt. Demgegenüber argumentieren weniger skeptische Beobachter mit

der so genannten demokratischen Legitimationskette. Demokratische Entscheidungen müssen zwar auf den Willen des Volkes zurückzuführen sein, dies könne aber auch über eine längere Legitimationskette geschehen: Die nationalen Völker wählen Parlamente, diese wählen wiederum Regierungen und der Rat der europäischen Union setzt sich aus Mitgliedern jener Regierungen zusammen. Seine Entscheidungen seien also über mehrere Ebenen auf den Willen der europäischen Bürger rückführbar. Für die Kritiker ist diese Legitimationskette zu lang, um noch demokratischen Ansprüchen zu genügen.

Ein weiteres Problem der Volkssouveränität in der Europäischen Union ist im Zuge der Abstimmungen über die Verfassung für Europa zu Tage getreten. Der Modus der Beschlussfassung über den Verfassungsvertrag wurde so gewählt, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten dem Vertrag zustimmen müssen. Wie diese Zustimmung innerstaatlich ausgestaltet wird, blieb den Ländern der Europäischen Union überlassen. In vielen Mitgliedsländern gab es Volksabstimmungen. In Deutschland und einigen anderen Ländern haben die nationalen Parlamente die Entscheidungsgewalt inne. Schon diese Verschiedenheit der Zustimmungsverfahren für eine gemeinsame Verfassung kann verwundern. Das Ergebnis dieses Verfahrens ist gleichfalls unbefriedigend. Eine große Zahl europäischer Staaten hat den Verfassungsvertrag angenommen. Das negative Votum der französischen und der niederländischen Volksabstimmung sorgte aber dafür, dass die Verabschiedung der europäischen Verfassung insgesamt gescheitert ist. Etwas zugespitzt könnte man sagen, der Wille des deutschen, polnischen, griechischen usw. Volkes nach einer europäischen Verfassung wurde nicht erfüllt, weil der Wille des französischen Volkes dem entgegenstand. Im Rahmen der Europäischen Union zeigen sich also klare Grenzen eines Konzeptes nationaler Volkssouveränität. Ob und wie dieses Konzept in Europa überwunden werden kann, ist schwer zu sagen. Ein alternativer Abstimmungsprozess über die Verfassung für Europa hätte so aussehen können,

dass ein europaweites Referendum über den Verfassungsvertrag stattfindet. Wenn der Vertrag eine Mehrheit der europäischen Bürger und eine Mehrheit der europäischen Staaten hinter sich vereinigt, wäre er angenommen. Nur, dann hätte möglicherweise das niederländische Volk eine Verfassung, die es gar nicht will. Den nationalstaatlichen Grenzen der Volkssouveränität ist nicht leicht zu entkommen.

Eine zweite große Entwicklung, die die Durchsetzungsfähigkeit des Volkswillens tendenziell beeinträchtigt, ist die Globalisierung mit all ihren ökonomischen, politischen und sozialen Folgen. Das Phänomen der Globalisierung ist zu vielfältig, um hier näher behandelt werden zu können. Ganz allgemein gesprochen führt eine enger werdende, zunehmend verflochtene Welt aber dazu, dass der Wille eines Volkes und die Willen aller andern Völker auch in zunehmende Verflechtung geraten. Die Lösung der dadurch entstehenden Probleme wird wohl dahin gehen müssen, nach Möglichkeiten der Durchsetzung eines Willens der Völker zu suchen.

Etwas konkreter und gegenwärtiger ist festzustellen, dass die vielfältigen Globalisierungsprozesse die Souveränität der Nationalstaaten in Frage stellen. Es gibt eine stark zunehmende Anzahl von Problemen, die der Nationalstaat nicht mehr alleine lösen kann. Mit der Souveränität der Staaten ist auch die Souveränität der Völker in Frage gestellt. Ein Lösungsansatz, um die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten, zielt darauf, die Globalisierung politisch zu gestalten. Hier werden verschiedene Konzepte des globalen Regierens (global governance) vorgeschlagen. Es geht wohl gemerkt nicht um Vorstellungen eines Weltstaates. Sondern es geht darum, in der internationalen Zusammenarbeit von Regierungen und nicht-staatlichen Akteuren nach neuen politischen Lösungen zur Bewältigung grenzüberschreitender Probleme zu suchen. Dabei geht es vor allem um die Etablierung neuer politischer Ordnungsstrukturen. Beispiele wären eine Welthandelsordnung,

eine internationale Wettbewerbsordnung, eine Weltwährungs- und Finanzordnung, eine Weltökologieordnung und anderes mehr. Diese Ziele zu erreichen, ist eine ungeheure politische Aufgabe. Ob sie bewältigt werden kann, ist sehr fraglich. Auch wenn diese Systeme einer global governance zu den erwähnten Ordnungsstrukturen führen sollten, bleibt ein demokratietheoretisches und -praktisches Problem. Die Wirkungsweisen des globalen Regierens zielen auf die Zusammenarbeit von Regierungen, internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Akteuren. Das ist notwendig, weil diese Institutionen für die Lösung der gestellten Probleme die entscheidende Rolle spielen. Zugleich ist es problematisch, weil diese Arbeitsweise nicht dem Prinzip demokratischer Repräsentation genügt. Während man bei internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen noch mit der (allerdings extrem langen) Legitimationskette argumentieren kann, fehlt den verschiedenen nichtstaatlichen Akteuren jede demokratische Legitimation. Auch die Verfahren der global governance genügen kaum demokratischen Ansprüchen, sie sind häufig informell, die beteiligten Akteure werden nicht nach repräsentativen, sondern nach funktionalen Gesichtspunkten ausgewählt. Die Fokussierung auf Regierungszusammenarbeit bedeutet, dass die nationalen Parlamente als eigentlich repräsentative und gesetzgebende Organe kaum eine Rolle spielen. In den Konzepten globalen Regierens gibt es zudem einen gewissen Trend, mit Gemeinwohlformeln anstelle der konkreten Einbindung des Volkswillens zu operieren.

Diese kurze Erwähnung zweier aktueller, mutmaßlich auch für die Zukunft wichtiger Probleme der Durchsetzung des Volkswillens soll nicht entmutigen. Vielmehr haben die vorangegangenen Überlegungen zur Natur des Willens des Volkes doch zweierlei gezeigt: Die Berücksichtigung des Volkswillens als Grundlage der freiheitlichen Ordnung eines Gemeinwesens ist keine einfache Sache. Die Demokratie braucht eine Fülle unterschiedlicher Verfahren und Mechanismen, um die Teilhabe

des Volkes an politischer Herrschaft zu sichern. Diese Teilhabe kann sehr unterschiedlich umgesetzt werden. Das wurde an den verschiedenen Typen der Demokratie deutlich. Das macht aber auch Hoffnung, dass der Grundsatz demokratischer Herrschaft anpassungsfähig ist an die Gegebenheiten von Politik und Regieren im 21. Jahrhundert, dass es Mittel und Wege geben wird, den Willen des Volkes auch unter diesen neuen Bedingungen zur Geltung zu bringen.

Zweites haben die Überlegungen deutlich gemacht, dass die politische Bedeutsamkeit des Willens des Volkes nicht vom Himmel gefallen ist. Sie ist vielmehr das Ergebnis historischer Auseinandersetzungen. Das heißt aber auch, dass der konkrete Einfluss des Volkes immer wieder neu zu verteidigen und gegebenenfalls zu erkämpfen ist. Das verweist auf die große Bedeutung politischer Beteiligung. Schließlich ist an die Aussage des Aristoteles vom Menschen als dem politischen Lebewesen (*zoon politikon*) zu erinnern. Sie macht deutlich, dass politische Beteiligung auch einen Wert in sich hat, dass sie untrennbarer Bestandteil menschlicher Existenz ist. Das die Demokratie tragende Ethos politischer Freiheit nimmt diese Aussage auf. Der demokratische Verfassungsstaat versucht diesen Anspruch politischer Freiheit in einen politischen Ordnungsentwurf umzusetzen. Im Zentrum dieser Form der politischen Ordnung steht der Bürger. So steht der Wille des Volkes für das Versprechen einer bürgerlichen Existenz, das Leben als Bürger, nicht als Untertan zu führen. Die Einlösung dieses Versprechens hängt nicht nur vom politischen System, sondern auch von der politischen Lebensführung der Bürger ab.

