

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	11
---------	----

Uwe Volkmann

Die zwei Begriffe der Demokratie – Von der Übertragbarkeit staatsbezogener Demokratievorstellungen in überstaatliche Räume	14
A. Der formale Begriff der Demokratie	15
I. Merkmale	17
1. Institutionelle Anforderungen	17
2. Normative Anforderungen	18
II. Konnex mit dem Staat	20
III. Schwierigkeiten bei der Übertragung in überstaatliche Räume	21
B. Ein substantieller Begriff von Demokratie	23
I. Merkmale	24
1. Normative Anforderungen	25
2. Institutionelle Anforderungen	26
II. Konnex mit dem Staat	27
III. Schwierigkeiten bei der Übertragung in überstaatliche Räume	28
C. Zur Maßstäblichkeit der Begriffe	30

Peter M. Huber

Der Beitrag des Europäischen Parlaments zur demokratischen Legitimation der EU	33
A. Geringe Akzeptanz der Europawahlen	33
B. Gewährleistungsgehalt der Demokratiegebote	35
I. Notwendigkeit einer Konturierung	35
II. Der unionale Grundsatz der Demokratie	36
1. Kein übergreifendes Verfassungsprinzip	36
2. Überprüfungsbedürftigkeit des Status quo	37
III. Divergenz von nationaler und unionaler Ebene	38
C. Demokratie im Mehr-Ebenen-System	38
I. Unterschiede zwischen Bundesstaat und Staatenverbund	38
II. Der Rat, nicht das Europäische Parlament als Gravitationszentrum der EU	40
D. Die EU als wechselseitige Auffang- und Kooperationsordnung	40
I. Die Verfassungen der Mitgliedstaaten als Grundlage der EU	40
II. Ebenenübergreifende Kooperation als Strukturmerkmal der EU	41

E.	Demokratische Legitimation im Verfassungsverbund	42
I.	Zusammenspiel von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten	43
II.	Begrenzte Legitimationskraft des Europäischen Parlaments	44
III.	Exkurs	45
F.	Folgerungen	45

Winfried Kluth

	Möglichkeiten der Einbindung nationaler Parlamente in die Europäische Gesetzgebung	47
A.	Die Fragestellung	47
B.	Die Mitwirkung der nationalen Parlamente an der Europäischen Rechtsetzung de lege lata	48
I.	Bislang keine normtextliche Erwähnung der nationalen Parlamente im Primärrecht	48
1.	Regelungen in den Verträgen	48
2.	Erklärungen und Protokolle zu den Verträgen	49
3.	Zwischenbilanz	51
II.	Die Regelungen der mitgliedstaatlichen Verfassungen zur Mitwirkung der nationalen Parlamente an Angelegenheiten der Europäischen Union	51
1.	Art. 23 GG	51
2.	Übersicht zu ausgewählten Verfassungen anderer Mitgliedstaaten	55
C.	Art. 12 EU (Lissabon) und das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union	56
I.	Der EU-Verfassungsvertragsentwurf als Zwischenschritt	56
II.	Übergang zum Vertrag von Lissabon	57
D.	Die verfassungs- und europarechtliche Einordnung der Mitwirkung der nationalen Parlamente bei den Angelegenheiten der Europäischen Union	60
I.	Das Verständnis demokratischer Legitimation und die Rolle der Parlamente	60
II.	Konsequenzen für die Beurteilung der Mitwirkung nationaler Parlamente am Europäischen Rechtsetzungsprozess	61
E.	Das Modell einer zweiten Kammer	62
F.	Ausblick	63
	Anhang 1: Erklärungen zum Gründungsvertrag der Europäischen Union (1992)	65
	Anhang 2: Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union	66
	Anhang 3: Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union	68

Eliška Wagnerová

Das Ende der nationalen Verfassungsgerichtsbarkeit?	71
A. Stellung des tschechischen Verfassungsgerichtes und des Europäischen Gerichtshofes hinsichtlich ihrer Legitimationsgrundlage und einige ihre wechselseitige Beziehung beeinflussende Faktoren	71
B. Sekundäres Europarecht und die Verfassungsgerichtsbarkeit	74
I. Fragen des Vorrangs des sekundären Europarechts vor der Verfassungsordnung	74
II. Immunität des umgesetzten Europarechts gegen eine verfassungsgerichtliche Überprüfung?	78
III. Gelten Verfassungsgerichte als Gerichte im Sinne des Art. 234 des EG-Vertrags?	83
C. Verfassungsgerichtliche Prüfung des primären Europarechts	83
D. Fazit	86

Hans Georg Dederer

Zur Gewaltenteilung in der Union: Checks and Balances, institutionelles Gleichgewicht oder Konfusion?	89
A. Grundzüge der »reinen« Gewaltenteilung	89
B. »Gewaltenteilung« in der Union nach Lissabon	90
I. Gesetzgebung	90
II. Vollziehung	92
1. Politische (Gesamt-)Leitung	92
2. Verwaltung	95
III. Rechtsprechungsfunktion	96
IV. Zusammenfassung	96
C. Charakterisierung des institutionellen Gefüges nach Lissabon	96
I. System von »Checks and Balances«?	96
II. Institutionelles Gleichgewicht?	99
1. Konzept des »institutionellen Gleichgewichts«	99
2. Verschiebungen im institutionellen Gleichgewicht durch Lissabon	102
D. Schlussbetrachtung	106

Christoph Degenhart

Direkte Demokratie in der europäischen Rechtsetzung?	108
A. Vorbemerkung	108

B.	Europäische Union nach demokratischen Grundsätzen – europäische Demokratie?	108
I.	Demokratie, Volk und Staat	108
II.	Demokratische Grundsätze	109
1.	Demokratische Legitimation und Repräsentation	109
2.	Demokratische Grundsätze und direkte Demokratie – der methodische Ansatz	111
C.	Demokratische Grundsätze der Union – Demokratiedefizite?	111
I.	Demokratische Legitimation der europäischen Rechtsetzung – das Konzept der doppelten Legitimation	111
1.	Von den nationalen Parlamenten zum Rat	112
2.	Repräsentation der Bürger im europäischen Parlament	112
3.	Legitimationsdefizite und Ergänzungsfunktion direkter Demokratie	113
II.	Demokratische Legitimation auf Zeit	114
III.	Parteienstaatliche Demokratie - Opposition	114
D.	Direkte Demokratie als Stärkung demokratischer Grundsätze in der Union	116
I.	Hinnehmbarkeit demokratischer Defizite?	116
1.	Defizite	116
2.	Rechtfertigungsversuche	116
II.	Direkte Demokratie als Ausgleich für Legitimationsdefizite	117
1.	Demokratische Selbstbestimmung und Wahlen zum europäischen Parlament	117
2.	Direkte Demokratie als zusätzliche Legitimationskette	117
III.	Direkte Demokratie als demokratische Begrenzung von Herrschaft	118
IV.	Direkte Demokratie und demokratische Öffentlichkeit	118
E.	Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht	119
F.	Optionen	120
I.	Bürgerbegehren und -Entscheid, Referendum, Plebiszit	120
II.	Quoren und Mehrheiten	121
III.	Obligatorisches Vertragsreferendum	121

Thomas Schmitz

	Die Stärkung der Legitimation grundlegender Reformen der Union durch die Konventsmethode	123
A.	Einführung	123
B.	Grundlagen	124
I.	Die Europäische Union als staatsähnliche Supranationale Union	124
II.	Arten der Reform der Europäischen Union	124
1.	Einfache Reform, grundlegende Reform, Verfassunggebung	125
2.	Reform im Verfahren der Regierungskonferenz, im Konventsverfahren und im vereinfachten Verfahren	125

III.	Besonderheiten bei der Verfassungsgebung in der Europäischen Union	125
1.	Die noch ausstehende Verfassung der Europäischen Union	125
2.	Die Unmöglichkeit der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes in einer Supranationalen Union	126
3.	Das Erfordernis der stärkstmöglichen demokratischen Legitimierung der Verfassung einer demokratischen Supranationalen Union	126
4.	Wer ist das »Volk« bei der Verfassungsgebung in einer Supranationalen Union?	127
IV.	Probleme der repräsentativen Demokratie in der Europäischen Union	127
1.	Europa auf dem Weg zur Regierungendiktatur?	127
2.	Die Relevanz der Stärke der demokratischen Legitimation	128
3.	Der Grad der Vermittlung und die Sachnähe der Legitimierenden als Kriterien für die Stärke der demokratischen Legitimation	128
V.	Das europäische Volk und seine Rolle in einer demokratischen Europäischen Union	128
1.	Die Existenz eines Volkes auf der Ebene der Union	128
2.	Europäisches Unionsvolk, Staatsvölker der Mitgliedstaaten und Regionalvölker der Gliedstaaten und Regionen	129
3.	Legitimierung der Reformen durch das europäische Volk und die Völker der Mitgliedstaaten	130
C.	Sinn und Notwendigkeit des Konventsverfahrens bei grundlegenden Reformen der Union	130
I.	Vor- und Nachteile des Konventsverfahrens	130
1.	Mehr Transparenz	130
2.	Mehr Rationalität	131
3.	Mehr Offenheit und Bürgernähe	131
4.	Möglichkeit der Volksvertretung auf mehreren Ebenen und der Verbindung von unmittelbarer Repräsentation und Expertenwissen	132
5.	Mehr Aufwand	132
6.	Längere Dauer	132
7.	Geringere Steuerbarkeit durch die Eliten und größeres »politisches Risiko«	133
II.	Der demokratische Mehrwert des Konventverfahrens	133
III.	Das Konventsverfahren als demokratisches Erfordernis bei der Ausarbeitung einer demokratischen Unionsverfassung	134
IV.	Das Konventsverfahren als demokratisches Desiderat bei der Vorbereitung sonstiger grundlegender Reformen der Union	134
D.	Demokratische Anforderungen an die Ausgestaltung des Konventsverfahrens	134
I.	Zusammensetzung des europäischen Konventes	135
II.	Arbeitsweise des europäischen Konventes	136

III. Begleitung der Konventsarbeit durch unionsweite öffentliche Reformdiskussion	136
IV. Insbesondere: Überwindung der Sprachbarriere in der Reformdiskussion	136
V. Maßgeblichkeit des Reformvorschlages des europäischen Konventes	137
E. Die Notwendigkeit der Ergänzung des Konventsverfahrens durch ein unionsweites Referendum	137
I. Das unionsweite Referendum als zwingendes Erfordernis demokratischer Verfassungsgebung in einer demokratischen Supranationalen Union	138
II. Das unionsweite Referendum als demokratisches Desiderat bei sonstigen grundlegenden Reformen der Union	138
III. Ausgestaltung als europäisches und nationales Doppelreferendum	138
F. Die Erforderlichkeit der Regelung des Reformverfahrens in einem Vorvertrag	139
G. Ausblick	140
Literaturauswahl	140

Gerald Häfner

Ein möglicher Weg zu Mehr Demokratie in der Union	142
Protokoll der Podiumsdiskussion vom 18.6.2009	152
Referentinnen und Referenten	175

Vorwort

»Demokratie in der Europäischen Union« ist seit Langem ein Thema im politischen und rechtswissenschaftlichen Diskurs. Das viel beschworene Demokratiedefizit hat inzwischen fast legendären Charakter. Der Vertrag von Lissabon enthält eine Reihe wichtiger Neutarierungen im institutionellen Gefüge der Union, welche die demokratische Legitimation der europäischen Entscheidungen verbessern, doch der Vertrag zog auch viel Kritik auf sich. Nach dem »Nein« der Iren im ersten Referendum zum Lissabon-Vertrag und dem damit verbundenen vorläufigen Scheitern des Ratifikationsprozesses befand sich die Union erneut in der Krise. Erst durch das positiv beantwortete zweite - und aus einem demokratiepolitischen Blickwinkel problematische - Referendum des irischen Souveräns wurde der Weg frei.

Die Meinungen zum jetzt in Kraft getretenen Lissabon-Vertrag sind geteilt: Die Befürworter sehen durch die Stärkung der Rechte des direkt gewählten Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente sowie durch die Verankerung des direktdemokratischen Elements der europäischen Bürgerinitiative in dem Vertragswerk einen wichtigen Schritt in Richtung Demokratisierung Europas. Doch ist dem tatsächlich so? Oder gilt eher das Gegenteil, etwa die These, dass das Demokratiedefizit noch besteht und sich sogar verschärft?

Lassen sich überhaupt die traditionellen Anforderungen an ein demokratisches Herrschaftssystem ohne Weiteres auf die »Organisationsform Europäische Union« übertragen? Die Europäische Union ist ein Staatsgebilde »sui generis«, das historisch einzigartig und mit keiner anderen nationalen oder internationalen staatlichen Organisationsform zu vergleichen ist. Doch diese Beschreibung erlaubt nicht den Verzicht auf die Beantwortung der Frage, wie wir uns eine demokratische Europäische Union vorstellen. Wie soll ein demokratisches Verfahrensrecht für diese politische, supranationale Entscheidungsebene aussehen? Eine gründliche Auseinandersetzung damit, wie europäische Entscheidungsmechanismen im Spannungsfeld von Brüsseler Technokratie, nationalen Egoismen und globaler Bedingtheit demokratisch ausgestaltet werden können, tut deshalb not.

Mehr Demokratie e.V. und die Demokratie-Stiftung an der Universität zu Köln haben daher zentrale Fragen und Voraussetzungen sowie mögliche Ausgestaltungen von Demokratie auf supranationaler europäischer Ebene als Thema für das von ihnen initiierte Kolloquium gewählt.

Ziel der Tagung war es, aus rechtswissenschaftlicher Sicht den Problemen einer adäquaten Demokratiekonzeption für die Union, der demokratischen Legitimation durch nationale Parlamente oder durch das Europäische Parlament, des institutionellen Gleichgewichts und der Gewaltenteilung, der Konzeption politischer Gemeinschaft im supranationalen Staatenverbund und schließlich der Möglichkeit direktdemokratischer Elemente in europäischen Entscheidungsprozessen nachzugehen.

Der Mitveranstalter Mehr Demokratie e.V. ist eine überparteiliche Bürgeraktion, die sich seit über 20 Jahren für Volksentscheide und die Verbesserung des Wahlrechts einsetzt. Ihr Ziel ist es, die Bürger über wichtige Fragen selbst entscheiden zu lassen. Der Verein betrachtet sich als Motor für die direkte Demokratie in Gemein-

den und Bundesländern, auf der Bundesebene und in Europa. Mehr Demokratie ist der Überzeugung, dass die Entscheidungsstrukturen innerhalb der EU für die Bürgerinnen und Bürger zu wenig demokratisch und nur wenig durchschaubar sind. Die EU erlässt bindende Gesetze, doch die Rückbindung an das demokratische Kernprinzip der Volkssouveränität ist mangelhaft. Zwar gibt es das aus Wahlen hervorgegangene Europaparlament, dessen Rechte durch den Vertrag von Lissabon gestärkt sind, doch besitzt es immer noch nicht die volle Legislativkompetenz, beispielsweise nach wie vor nicht das Recht der Gesetzesinitiative. Dieses liegt bei der Europäischen Kommission und die Gesetze werden in der Regel vom Ministerrat und – immer noch nicht in allen Fällen – dem Parlament beschlossen. Insofern muss auch das Prinzip der Gewaltenteilung weiterhin als problematisch angesehen werden.

Im Rahmen des damaligen EU-Konvents für die Zukunft Europas warb Mehr Demokratie für die Ratifizierung des europäischen Grundlagenvertrages durch rechtlich bindende Referenden der europäischen Völker. Ein weiterer zentraler Diskussionsvorschlag war die Aufnahme direktdemokratischer Elemente in die europäischen Verträge. Das Instrument der Europäischen Bürgerinitiative (Art I-47 Abs. 4, Vertrag für eine Verfassung Europas) ist nicht zuletzt ein Erfolg der Bemühungen des Vereins Mehr Demokratie. Diese Bestimmung fand auch Eingang in den Vertrag von Lissabon (Art. 11 Abs. 4 EUV) und ist heute bindendes Vertragsrecht. Mehr Demokratie setzt sich im Rahmen der jetzt stattfindenden Diskussion um die Ausführungsbestimmungen, für eine bürgerfreundliche Umsetzung ein.

Die Demokratie-Stiftung an der Universität zu Köln ist eine unselbstständige Stiftung an der Universität zu Köln, die es sich zur Aufgabe genommen hat auf wissenschaftliche Art und Weise Rahmenbedingungen und Funktionsweise von Demokratie und Demokratisierung zu untersuchen. Dabei ist wohl unbestritten, dass unser auf nationalstaatlicher Ebene entwickeltes Demokratiemodell vor gewaltigen Herausforderungen steht. Gerade Supranationalisierung und Internationalisierung bergen erhebliche Risiken für das klassische demokratische Modell, eröffnen jedoch auch neue Möglichkeiten. Wie im Nationalstaat entwickelte Theorien auf die europäische oder internationale Ebene übertragen werden können, ist eines der zentralen Arbeitsgebiete der Stiftung.

Auf der Tagung, die am 17. und 18. Juni 2009 an der Universität zu Köln stattfand, sind viele dieser Fragen erörtert worden und es wurde um neue Lösungsansätze gerungen. Es ist uns eine große Freude, die Ergebnisse der Tagung nun in diesem Band veröffentlichen zu können. Diesen Beiträgen ist es, so meinen wir, gelungen, die Diskussion über Demokratie auf europäischer Ebene von pauschalen Schlagworten wie »Demokratiedefizit« zu befreien und stattdessen eine konkrete und inhaltliche Auseinandersetzung mit Chancen und Risiken der Demokratie auf supranationaler Ebene zu führen. Kurz nach der Tagung ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon ergangen. Dieses hat eine schon jetzt kaum mehr überschaubare Flut an Literatur zur Folge gehabt und zu einer Neuausrichtung der Debatte um die Mitgliedschaft Deutschlands in der supranationalen Union geführt. Gleichzeitig bleiben auch nach diesem Urteil viele Probleme ungelöst und die Frage

der Demokratiefähigkeit der Union stellt sich mit bisher kaum geahnter Dringlichkeit.

Es würde uns freuen, wenn die hier versammelten Beiträge Impulse für diese so wichtige Debatte geben könnten.

Köln, März 2010

Die Herausgeber

Die zwei Begriffe der Demokratie – Von der Übertragbarkeit staatsbezogener Demokratievorstellungen in überstaatliche Räume

Uwe Volkmann

Es gehört zu den Eigentümlichkeiten der Debatte über die Europäische Union und das weitere Voranschreiten der europäischen Integration, dass sie hierzulande ganz von der Sorge um den Verlust von Demokratie beherrscht ist. Andere Länder haben andere Sorgen: In England fürchtet man sich vor dem Verlust des britischen Pfundes, in Frankreich vor der Aushöhlung des Sozialstaats, in Polen möglicherweise vor einem wachsenden deutschen Einfluss. Den Deutschen selbst aber geht es um die Demokratie, und das Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon liefert dafür nur den vorerst letzten Beleg¹. Über die Gründe wird viel spekuliert. Möglicherweise tritt Demokratie dabei nur als Platzhalter für andere, tiefer empfundene Ängste auf, die man als solche aus den verschiedensten Motiven nicht zu artikulieren wagt: Ängste vor der Erschütterung des Alten und Gewohnten, Ängste vor einer namenlosen und unverständenen Bürokratie, Ängste um eine nationale Kultur. Möglicherweise ist die Sorge aber auch echt und entspringt einer Ahnung oder auch einem intuitiven Wissen darum, dass das, was man bisher unter Demokratie verstand, auf der europäischen Ebene nicht oder nicht ohne erhebliche Abstriche zu haben ist. Die Frage wäre dann allerdings, welche Vorstellung von Demokratie diesem intuitiven Wissen näherhin zugrunde liegt und was es von ihr aus gesehen ist, das bei der Übertragung in überstaatliche Räume verloren zu gehen droht. Und es ist damit verbunden die Frage, ob wir uns über diese Vorstellung selbst immer hinreichend Rechenschaft ablegen und uns darüber klar sind, was wir wirklich, das heißt jenseits einiger ganz oberflächlicher Erkennungsmerkmale, meinen, wenn wir von Demokratie sprechen. Man kann dies auch die Frage nach dem Begriff von Demokratie nennen, und zwar nach einem Begriff, der über eine so allgemeine Bestimmung wie Demokratie als »Herrschaft des Volkes« oder das berühmte »government of the people, by the people, for the people« hinausgeht. Allerdings stößt die nähere Konturierung dieses Begriffs auf erhebliche Schwierigkeiten und ist bis heute kontrovers geblieben. Die Geschichte hat unterschiedliche Verwirklichungstypen von Demokratie und dazu noch eine Reihe von Herrschaftsformen hervorgebracht, die sich selber allesamt als Demokratie bezeichneten, ohne es im heutigen Sinne wirklich zu sein. Die politische Philosophie schließlich hat in Gestalt verschiedener Theorien oder Modelle der Demokratie nicht einen, sondern mehrere ganz verschiedene De-

¹ BVerfG, NJW 2009, 2267 ff. insbesondere Rz. 211 ff., 244 ff.

mokratiebegriffe vorgestellt, die einander oft nur in einem schmalen Kern, oft nicht einmal darin zu entsprechen scheinen². Lässt sich dann aber ein angemessener Begriff von Demokratie überhaupt sinnvoll formulieren? Die These, die ich dazu vorstellen möchte, ist, dass sich sämtliche der verschiedenen Theorien, Typen und Modelle mit einer gewissen Vereinfachung zurückführen lassen auf zwei Grundmodelle oder Grundbegriffe, die all unserem Sprechen über Demokratie in dem Sinne zugrunde liegen, dass, wenn immer wir das Wort gebrauchen, wir auf einen dieser Begriffe Bezug nehmen, ohne uns selber darüber immer hinreichend im Klaren zu sein³. Sie sind auf eine je spezifische Weise auf den Staat als klassische Organisationsform des Politischen zugeschnitten, ohne dass dies ihren Formulierungen notwendig abzulesen wäre, sodass auch ihre Übertragung in überstaatliche Räume auf je spezifische Schwierigkeiten stößt. In der Bundesrepublik dominierte mehr oder weniger der anspruchsvollere Begriff, und hier liegt der Grund dafür, dass wir mit der Europäischen Union gerade in puncto Demokratie ein Problem haben und im Zusammenhang mit ihr hierzulande weit häufiger von einem Demokratiedefizit oder ungenügender demokratischer Legitimation die Rede ist, als es in anderen Mitgliedstaaten der Fall ist.

A. Der formale Begriff der Demokratie

Nach dem ersten und eher anspruchslosen Begriff, den man den formalen Begriff nennen kann, ist Demokratie vor allem ein äußerlicher Legitimations- und Zurechnungsmodus, der seinen Ausgang von der privaten Freiheit voneinander distanzierter Individuen nimmt, unter denen am Ende eine statistische Mehrheit entscheidet. Gegeben sein muss dafür vor allem ein Ensemble von Institutionen und Verfahren, die Demokratie als äußere Form einrichten: also eine gewählte Vertretung, regelmäßige Wahlen, gewisse Mechanismen gegenseitiger Kontrolle, aber auch eine basale Struktur von Freiheit und Rechtsgleichheit. Als Demokratie gilt dann jede politische Ordnung, in der die maßgeblichen Entscheidungen statistisch auf den Willen einer

2 *M. Schmidt*, *Demokratiethorien*, 4. Aufl. 2008, kommt – je nach Zählweise – auf mehr als zwanzig verschiedene Demokratiethorien, vgl. S. 25 ff., 161 ff., 289 ff.

3 *J. Habermas* kommt immerhin auf drei »normative Modelle« der Demokratie, vgl. ders., *Die Einbeziehung des anderen*, 1996, S. 277 ff., und zwar das liberale, das republikanische und das deliberative Modell; daran anknüpfend etwa *M. Nettesheim*, *Demokratisierung der EU und Europäisierung der Demokratiethorie*, in: H. Bauer/P. M. Huber/K.-P. Sommermann (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, 2005, S. 143 (149 ff.). Es finden sich allerdings auch eine Reihe von Zweiteilungen, etwa bei *F. W. Scharpf*, *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, 1970, S. 21 ff. (outputorientierte/inputorientierte Demokratie); *B. Barber*, *Starke Demokratie*, 1994 (starke/schwache Demokratie); *R. Forst*, *Kontexte der Gerechtigkeit*, 1994, S. 143 ff. (republikanische/liberale Demokratie); *R. Dworkin*, *Freedom's Law*, 1996, S. 19f. (statistische/gemeinschaftliche Demokratie); *S. Unger*, *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*, 2008, S. 56 ff. (holistisch-monistisches/individualistisch-pluralistisches Demokratieverständnis).

jeweiligen Mehrheit in bestimmten dazu vorgesehenen Verfahren oder Legitimationssketten zurückgeführt werden können⁴. Die Ahnherren dieses Demokratieverständnisses sind die klassischen Staatsphilosophen des politischen Liberalismus, also etwa John Locke und Immanuel Kant, Alexis de Tocqueville und John Stuart Mill, die je für sich die Mitsprache des Einzelnen an staatlichen Entscheidungen ganz auf den Zweck der Sicherung der privaten Freiheitssphären hinordneten und dafür ein Gerüst an Regeln und Verfahren skizzierten⁵. Es ist aber nicht auf diese beschränkt und hat auch in verschiedenen neueren Demokratietheorien seine Spuren hinterlassen: in der elitären Herrschaftskonzeption eines Max Weber, die dem Gedanken der Bestenauslese verhaftet ist; in dem relativistischen Ansatz von Hans Kelsen, der Demokratie auf eine bloße Form und Methode der Entscheidungsfindung reduziert und ihr deshalb jeden Eigenwert abspricht; in neueren outputorientierten Modellen, die statt nach der Beteiligung des Einzelnen an den zu treffenden Entscheidungen nach der Problemangemessenheit der je gefundenen Lösung fragen⁶. Das Grundmuster und zugleich das Extrem eines solchen Demokratiebegriffs liefert indes nach wie vor die ökonomische Theorie der Demokratie, die noch heute in den Public-Choice-Theorien der Neuen Politischen Ökonomie fortlebt und Demokratie in Analogie zum Modell des Marktes, den einzelnen Akteur je nach seiner Stellung als Unternehmer oder Konsument auf diesem Markt konzipiert. Nach einer klassischen Definition gilt dann die »demokratische Methode« als »diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben«, mit der Betonung auf Konkurrenzkampf⁷.

4 Das Kriterium des Statistischen knüpft an *R. Dworkin* an, vgl. ders. (Fn. 3), ferner ders., Freiheit, Selbstregierung und der Wille des Volkes, in: *G. Lohmann/S. Gosepath* (Hrsg.), Philosophie der Menschenrechte, 4. Aufl. 2007, S. 292 (295 ff.).

5 Deutlich etwa bei *Locke* in der Beschränkung des Staates auf die Sicherung von Leben, Freiheit und Eigentum der Bürger, sämtlich unter dem Begriff des Eigentums (»property«) zusammengefasst, vgl. ders., *Two Treatises of Government*, 1690, dt. Zwei Abhandlungen über die Regierung, hrsgg. von *W. Euchner*, Neuauflage 2008, II §§ 138 ff. Bei *Kant* ergibt sich dieser Zusammenhang aus der Verschränkung von demokratischer Staatsbegründung und seinem berühmten Rechtsbegriff, nach der das Recht ausschließlich die Aufgabe hat, die Sphären individueller Willkür voneinander abzugrenzen, s. ders., *Die Metaphysik der Sitten*, Werkausgabe Bd. VIII, hrsgg. von *W. Weischädel*, 14. Aufl. 2005, S. 337.

6 Siehe etwa *M. Weber*, Politik als Beruf, in: ders., *Gesammelte politische Schriften*, Bd. 5, 1988, S. 505 ff.; ders., *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl. 1972, S. 167f.; *H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, jetzt in: ders., *Verteidigung der Demokratie*, hrsgg. von *M. Jestaedt/O. Lepsius*, S. 153 (223 ff.); zu output-orientierten Modellen grundlegend bereits *Scharpf* (Fn.3).

7 Die Definition bei *J. Schumpeter*, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 1950, S. 428; ähnlich etwa *A. Downs*, *An Economic Theory of Democracy*, 1956, dt. *Ökonomische Theorie der Demokratie*, 1968, S. 11.

I. Merkmale

Zu den charakteristischen Merkmalen dieses Demokratiebegriffs gehört es dementsprechend, dass sich von ihm aus vergleichsweise geringe oder gar keine normativen Anforderungen ergeben, also Anforderungen an eine bestimmte Qualität des politischen Prozesses; im Gegenteil ist es im Grunde gleichgültig, wie sich die am Ende maßgebliche Mehrheit gruppiert, in welcher Art und Weise die Bürger daran mitwirken und wie die letztlich getroffene Entscheidung konkret zustande kommt, solange am Ende nur die privaten Freiheiten der Bürger soweit wie möglich gewahrt bleiben oder gefördert werden. Auf der anderen Seite ergeben sich von einem formalen Demokratiebegriff aus eine Reihe von Mindestanforderungen an die politischen Institutionen, und zwar im Sinne einiger äußerer Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit von Demokratie die Rede sein kann, also als zugleich notwendige wie hinreichende Bedingungen von Demokratie. Gerade dies kennzeichnet diesen Demokratiebegriff ja, dessen wesentlicher Vorzug insofern auch darin gesehen werden kann, dass er eine relativ einfache Unterscheidung zwischen Demokratie und Nicht-Demokratie ermöglicht⁸.

1. Institutionelle Anforderungen

Beginnt man in diesem Sinne mit den institutionellen Anforderungen, so lassen sie sich bei allen Unterschieden, die es zwischen den verschiedenen Richtungen im Einzelnen geben mag, zu vier größeren Blöcken zusammenfassen, die den formalen Demokratiebegriff positiv konstituieren. Jeder solche Demokratiebegriff setzt erstens voraus die Ansammlung von Entscheidungsbefugnissen bei einer bestimmten Körperschaft oder einer sonstigen organisatorischen Einheit, also einer Art von politischem Führungszentrum, von dem aus die Geschicke eines Gemeinwesens – in welcher Form auch immer – gelenkt werden. Innerhalb dieser organisatorischen Einheit müssen sodann, als eine zweite Voraussetzung, die Inhaber der konkreten Entscheidungsgewalt in periodischen Abständen durch Wahlen legitimiert sein. Zur Demokratie gehört insoweit, dass sie Herrschaft auf Zeit ist, so wie zu ihr eben auch gehört, dass die Führung im Wege förmlicher Abstimmung bestimmt und die Herrschaft selbst nach dem Prinzip der Repräsentation organisiert ist; weiter ist eingeschlossen, dass die Regierenden auf diese Weise einer regelmäßigen Kontrolle unterworfen sind und gegebenenfalls auch abgewählt werden können. Als dritte, häufig

⁸ So in der Tat *Schumpeter* (Fn. 7), S. 428. *A. von Bogdandy*, Demokratisch, demokratischer, am demokratischsten?, in: Festschrift für A. Hollerbach, 2001, S. 363, nimmt eine daran angelehnte Definition von Demokratie folgerichtig als Maßstab für die von ihm vorgeschlagene Unterscheidung von Demokratie als klassifikatorischer und als komparativer Begriff, ebda., S. 368 ff., wobei der klassifikatorische eben auf die Abgrenzung von der Nicht-Demokratie zielt, der komparative für eine je unterschiedliche Qualität des demokratischen Prozesses steht.

eher nur implizit angesprochene Bedingung kann daneben die prinzipielle Kongruenz von Herrschaftsobjekt und Legitimationssubjekt genannt werden, und zwar in dem Sinne, dass diejenigen, die von der Herrschaft betroffen sind, zugleich diejenigen sind, die sie ausüben oder von denen die Legitimation ausgeht⁹. Als vierter und letzter Gesichtspunkt lässt sich schließlich, dies alles abrundend, eine grundsätzliche Orientierung am Mehrheitsprinzip anführen, nach dem die maßgeblichen Entscheidungen in der Regel getroffen werden sollen. Dieses kann sich verflüchtigen in Konsens- und Konkordanzdemokratien, in denen solche Entscheidungen gleichsam immer in formellen oder informellen großen Koalitionen getroffen werden, aber es bleibt als prinzipielle Entscheidungsregel ebenso präsent wie jemand, der dagegen opponiert. Spiegelbildlich gehört damit zum Mehrheitsprinzip auch das Vorhandensein einer Opposition hinzu, die in der Möglichkeit der Entscheidung durch Mehrheit immer schon mitgedacht ist. Also ein bestimmtes Leitungszentrum, regelmäßige Wahlen, die angesprochene Kongruenzbedingung, Mehrheitsprinzip und Opposition: Das hört sich zunächst einmal nicht nach viel an, aber schon dies sind Bedingungen, von deren Erfüllung ein großer Teil der Weltbevölkerung derzeit nur träumen kann.

2. Normative Anforderungen

In normativer Hinsicht ist der formale Demokratiebegriff zumindest als idealtypischer Begriff demgegenüber weitgehend anspruchslos; im Gegenteil arbeitet er mit verschiedenen normativen Ermäßigungen, die ihn als formalen Begriff überhaupt auszeichnen. Ihm zugrunde liegt zunächst ein normativ ermäßigtes Konzept der Person, das vor allem darauf verzichtet, irgendwelche ethischen oder moralischen Anforderungen an diese zu stellen. Stattdessen kommt der formale Begriff weitgehend mit Personen aus, die alle legitimerweise nur ihre eigenen Interessen verfolgen und denen das Wohl anderer außerhalb gewisser Nähebeziehungen – Ehe, Familie, Freundschaft – weitgehend gleichgültig ist¹⁰. Das Muster liefert das berühmte Gefangenendilemma, das zwei Menschen in eine zufällige Kooperation zwingt, von denen jeder nur seinen eigenen Vorteil im Auge hat. Daran schließt sich weiter ein normativ ermäßigtes Konzept des politischen Prozesses an. Das Gemeinwohl, der gerechte Interessenausgleich, überhaupt die Verwirklichung bestimmter Ideale erscheint als Ziel dieses Prozesses nicht notwendig; im Gegenteil tendieren die Anhänger dieses Begriffs häufig dazu, solche Vorstellungen als illusionär oder die wahren

9 Oft auch als Identität von Regierenden und Regierten bezeichnet, vgl. *C. Schmitt*, Verfassungslehre, 8. Aufl. 1993, S. 234f., was dann freilich oft zum Hebel für eine weitergehende normative Aufladung, nicht selten auch Übersteigerung von Demokratie fungiert; gerade Schmitt verwendet den Begriff in diesem Sinne als polemischen Gegenbegriff zur Repräsentation, die ihm nur als eine liberale Minderform von Demokratie erscheint. Im Text ist dementsprechend statt des Begriffs der Identität der neutralere der Kongruenz gewählt.

10 Vgl. die Charakterisierung bei *J. Habermas*, Faktizität und Geltung, 3. Aufl. 2006, S. 327f.

Verhältnisse nur verschleiern zu entlarven. Stattdessen herrscht ein betont realistischer Blick vor, wie er sich etwa in der Einschätzung der politischen Parteien zeigt: Statt als »Transmissionsriemen« zwischen Volk und Staat oder noch weitergehend als »Sprachrohr« des Volkes, wie das BVerfG sie einmal charakterisiert hat¹¹, gelten sie den Vertretern dieser Richtung meist als prinzipiell eigennützige Organisationen, die einseitig auf Machterhalt fixiert und bestenfalls dazu da sind, interessierten Bürgern Karrierechancen zu eröffnen¹². Der Vorstellung einer effektiven Vermittlung von Volks- und Staatswillensbildung gerade durch die Parteien ist zudem durch das im Umfeld ökonomischer Politikbetrachtung beheimatete Principal-Agent-Theorem viel von seiner Plausibilität und seinem utopischen Überschuss genommen worden¹³. Ähnlich erscheint auch ein weitergehendes politisches Engagement der Bürger wie überhaupt die Existenz einer politischen Öffentlichkeit als mitlaufende Kontrolle der politischen Entscheidungsträger tendenziell als entbehrlich, wenn nicht überhaupt als kontraproduktiv und schädlich, weil es den politischen Betrieb allenfalls stört¹⁴. Was darin insgesamt, als das prägende Merkmal des Ganzen, zum Vorschein kommt, ist ein normativ ermäßigtes Bild der Gesellschaft, die in dieser Art von Demokratie lebt. Sie ist bildhaft eingefangen in dem berühmten Bonmot Kants, das Problem der Staatserrichtung sei selbst für ein »Volk von Teufeln« auflösbar, »wenn sie nur Verstand haben«, und es ist dann dieses Volk von Teufeln – als eine ganz lose Assoziation ihren eigenen Nutzen kühl kalkulierender Egoisten –, das in der formalen Demokratie die ihm angemessene Organisationsform findet¹⁵. Man kann darin geradezu das Wesen dieser Vorstellung von Demokratie erblicken; sie ist – gleichsam als negatives Begriffs- oder Tatbestandsmerkmal – gekennzeichnet durch die weitgehende Abwesenheit irgendwelcher gemeinschaftlicher Bande, eines Gefühls von Zusammengehörigkeit, überhaupt irgendeiner Art von Ethos, das über den größtmöglichen Schutz der Individualinteressen hinausgeht.

11 Der Begriff des »Sprachrohres« etwa in BVerfGE 1, 208 (223f.) im Anschluss an G. Leibholz; die Rede vom »Transmissionsriemen« etwa bei G. Grimm, Politische Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1995, § 14 Rn. 16.

12 Vgl. etwa die klassische Definition der Parteien als Patronageorganisationen bei Weber (Fn. 6), Wirtschaft und Gesellschaft, S. 839.

13 Vgl. etwa für die Übertragung des Modells auf die politischen Parteien im Europaparlament J. Thiem, Nationale Parteien im Europäischen Parlament, 2009, S. 61 ff., m.w.N. auch zum generellen Problem.

14 Vgl. dazu jetzt die Polemik gegen alle anspruchsvolleren Konzepte von Öffentlichkeit bei H.-D. Horn, Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, VVDStRL 68 (2009), S. 413 ff. mit zahlreichen w.N.

15 I. Kant, Zum ewigen Frieden, in: Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1, Werkausgabe, hrsgg. von W. Weischedel, 11. Aufl. 1996, Bd. XI, S. 193 (224).

II. Konnex mit dem Staat

Dieser Verzicht auf eine bestimmte Qualität des politischen Prozesses macht es vordergründig leichter, das Konzept aus dem nationalstaatlichen Rahmen, in dem es sich historisch entwickelt hat, zu lösen und in überstaatliche Räume zu übertragen. Andererseits besteht eben doch eine gewisse Verbindung zum Staat, die sich gerade aus den äußerlich-formellen Mindestbedingungen, überhaupt der Formalität des Begriffs selbst ergibt: Er ist, wie zu sehen war, sehr stark auf die Vorstellung irgendeiner sicht- und benennbaren öffentlichen Gewalt bezogen, die die für das Gemeinwesen wesentlichen Entscheidungen trifft und in der die demokratische Legitimation dementsprechend ihren zentralen Bezugspunkt finden kann. Gerade die Volkswahl als der entscheidende Akt, durch den diese Legitimation vermittelt wird, bedarf in diesem Sinne eines Gravitations-, Macht- und Entscheidungszentrums, für das der Vorgang als solcher überhaupt erst seinen Sinn ergibt, und alles weitere – die Anwendung des Mehrheitsprinzips, die Zurechenbarkeit von Entscheidungen, klare und benennbare Verantwortungszusammenhänge – setzt letztlich nur auf dem Vorhandensein eines solchen Zentrums auf. Für all dies stellt traditionell der Staat das institutionelle Design zur Verfügung, und zwar gerade als die Einheit der Macht und des Rechts, als die er traditionell beschrieben wird¹⁶. Als Machteinheit bildet er den gedanklichen Fluchtpunkt, auf den die demokratische Wahl und die Einsetzung des Führungspersonals zulaufen. Als Rechtseinheit bildet er die Voraussetzung dafür, dass Probleme des Zusammenlebens in einem bestimmten Medium überhaupt durch Entscheidung lösbar und die je getroffenen Entscheidungen für alle verbindlich sind. Im Staat erstet der Demokratie von der Warte eines formalen Begriffs aus damit der Unterbau, auf dem ihre einzelnen Elemente überhaupt erst aufsetzen können. Daneben ermöglicht er als »Verbandseinheit sesshafter Menschen« und »Dreiheit von Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt«, als die er in der klassischen Darstellung von Georg Jellinek beschrieben ist¹⁷, auch die Erfüllung der angesprochenen Kongruenzbedingung, nach der diejenigen, die politischer Herrschaft unterworfen sind, zugleich diejenigen sein müssen, die sie auch ausüben oder denen sie zumindest zugerechnet wird. Man kommt so auch auf der Basis eines formalen Demokratiebegriffs am Ende doch zu einer Art Basiszusammenhang von Demokratie und Staat, bei dem einzelne Konstituenten des Staates und einzelne Konstituenten der Demokratie auf eine bestimmte Weise ineinandergreifen. Zwar handelt es sich entgegen manch anderslautender Bestimmungsversuche weder um einen begrifflichen

16 Siehe statt vieler nur *J. Isensee*, Staat und Verfassung, in: ders./P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2003, § 15 Rn. 82 ff.; dementsprechend die klassischen Definitionen etwa vom Staat als »Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen«, s. *Kant* (Fn. 5), S. 431, als »Verbandseinheit«, vgl. *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 6. Neudruck 1959, S. 394 ff.

17 *Jellinek* (Fn. 16), S. 158 ff., 394 ff.

noch um einen notwendigen Zusammenhang zwischen beiden¹⁸. Es besteht aber zumindest ein funktionaler Zusammenhang in dem Sinne, dass der Staat den organisatorischen Rahmen bereitstellt, innerhalb dessen Demokratie als eine äußere Ordnung eingerichtet werden kann.

III. Schwierigkeiten bei der Übertragung in überstaatliche Räume

Verlangt der formale Demokratiebegriff danach vor allem nach einem organisatorischen und institutionellen Gefüge, innerhalb dessen sie eingerichtet werden kann, käme es für ihre Realisierung jenseits und oberhalb des Staates vor allem darauf an, ob dort ein hinreichendes funktionales Äquivalent zur Verfügung stünde. Ein solches ist im globalen Maßstab von vornherein nicht zu sehen; was hierfür an Entwürfen einer »postnationalen«, »globalen« oder »kosmopolitischen« Demokratie diskutiert wird, hat – wenn es sich von der völlig utopischen und nicht einmal sonderlich attraktiven Vision des Ausbaus der Vereinten Nationen zu einer Art demokratischer Weltregierung löst – von vornherein jeden Zusammenhang zu einer irgendwie erkennbaren Organisation aufgegeben und erschöpft sich im Grunde in der Hoffnung auf die intensiviertere Partizipation fragmentierter Teilöffentlichkeiten, transnationaler Netzwerke oder einer »globalen Zivilgesellschaft«, als deren zentrale Akteure meist die NGOs angegeben werden¹⁹. Am ehesten ist ein solches Äquivalent dementsprechend auf der europäischen Ebene zu sehen, auf der oberhalb des Staates in Gestalt der Europäischen Union ein eigenständiger und sogar mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit ausgestatteter Träger öffentlicher Gewalt entstanden ist²⁰. In ihr könnte nun auch die Demokratie jenes organisatorische Gerüst im Sinne eines zentralen Macht- und Entscheidungszentrums erhalten, auf das sie nach einem formalen Verständnis des Begriffs angewiesen ist. Allerdings zeigt schon der zur Charakterisierung der Union heute meist verwendete Begriff des Mehrebenensystems, dass man schon Schwierigkeiten hat, dieses Zentrum auch nur zu benennen, geschweige denn zu lokalisieren. Auch die klassische Vorstellung einer zweisäuligen Legitimation,

18 Zu diesen Versuchen zusammenfassend *M. Kaufmann*, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997, S. 247 ff., 337 ff.; von *Bogdandy* (Fn. 8), S. 369f.

19 Das Modell einer globalen Weltregierung mit einem Weltparlament, bei dem ein Abgeordneter auf 10 Millionen Menschen kommt, bei *G. Monbiot*, A Manifesto for a New World Order, New York 2000; ähnliche Tendenz bei *O. Höffe*, Die Zukunft der Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, 1999, S. 229 ff. (»föderale und subsidiäre Weltrepublik«); das Modell der kosmopolitischen Demokratie etwa bei *D. Archibugi/D. Held* (Hrsg.), Cosmopolitan Democracy, 1995, dort insbesondere der Beitrag der Herausgeber selbst, S. 121 ff.; *D. Archibugi*, The Global Commonwealth of Citizens, 2008, dort insbesondere S. 85 ff., allerdings ebenfalls mit starker Fixierung auf die Vereinten Nationen, ebda., S. 153 ff. Für stärker dezentrale, auf Zivilgesellschaft und »Weltöffentlichkeit« bezogene Vorstellungen demgegenüber *U. Beck*, Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich?, in: ders. (Hrsg.), Politik der Globalisierung, 1998, S. 101 ff.

20 Zur neuen Rechtspersönlichkeit der EU Art. 47 EUV-Lissabon.

die von den Völkern der Mitgliedsstaaten über die nationalen Parlamente und die Regierungsvertreter im Rat der Union auf der einen und von den Unionsbürgern über das Europäische Parlament auf der anderen Seite verläuft, zehrt an der an sich linear gedachten Vermittlung von Volks- und Staatswillen, wie sie den klassischen Vorstellungen repräsentativer Demokratie zugrunde liegt, zumal sie sich weiter pluralisiert und zu verschiedenen anderen Legitimationsfaktoren hin offen ist. Und das gilt erst recht, wenn man auf die weitergehenden institutionellen Anforderungen wie etwa das Mehrheitsprinzip oder die Existenz einer Opposition abstellt, die für einen formalen Demokratiebegriff essenziell sind. Schon die Frage, wo – und wer – in Europa eigentlich die Opposition ist, löst ja eine rat- und rastlose Suchbewegung aus, an deren Ende einem nicht einmal ein bekanntes Gesicht einfällt. Selbst ein so schlichter Indikator für das Vorhandensein von Demokratie wie die Abwählbarkeit der Regierung lässt sich auf der europäischen Ebene nur mit erheblichen konstruktiven Anstrengungen nachweisen. Natürlich ist es ohne Weiteres möglich, all diese Kriterien der komplexeren Struktur der Union, erst recht ihrer Struktur nach dem Vertrag von Lissabon, anzupassen und den formalen Demokratiebegriff auf diese Weise selber komplexer zu machen²¹. Diese Idee liegt etwa dem neueren Vorschlag zugrunde, die europäische Demokratie als eine – durchaus positiv konnotierte – »fragmentierte Demokratie« zu begreifen, bei der einzelne Demokratesplitter auf verschiedenen Ebenen, vor allem der nationalstaatlichen und der supranationalen, sich zu einer arbeitsteiligen Demokratiestruktur zusammenfügen²². Solche Anpassungen berauben aber den formalen Demokratiebegriff im Ergebnis seines vielleicht wichtigsten Vorteils, nämlich seiner Formalität, die es eben erlaubt, Demokratie relativ einfach von Nicht-Demokratie zu unterscheiden²³. Ganz abgesehen davon müssen auch viele Vertreter eines rein formalen Begriffs einräumen, dass die von ihnen als prägendes Merkmal der Demokratie angesehenen Formen und Verfahren auf Dauer nur dort Bestand haben können, wo bestimmte sie ermöglichende und begünstigende Bedingungen gegeben sind. Die Mehrheitsregel etwa kann als Entscheidungsverfahren nur dort praktiziert werden, wo gesichert ist, dass die Minderheit gegen die getroffenen Entscheidungen nicht jedes Mal aufbegehrt. Ihre Anwendung basiert damit unausgesprochen auf einer wechselseitigen Anerkennung der Teilnehmer des politischen Prozesses als gleichberechtigte Autoren ihrer jeweiligen Rechtsordnung sowie einem vorausgesetzten Grundkonsens, der den unterschiedlichen Auffassungen zu einzelnen Sachfragen vorausliegt²⁴. Ob sich allerdings die Bürger der einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, deren Regierungsvertreter im Rat künftig nach dem System der »doppelten Mehrheit« entscheiden

21 Überlegungen dazu etwa bei *Nettesheim* (Fn. 3), S. 155 ff., 165 ff.

22 *V. A. Schmidt*, *Democracy in Europe*, 2006, dort zfsd. S. 5.

23 Zutreffend gesehen von *Beck* (Fn. 19), S. 36; zu diesem Vorteil oben Fn. 8.

24 Vgl. *E.-W. Böckenförde*, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: *Isensee/Kirchhof* (Fn. 16), § 24 Rn. 52 ff. Solche impliziten Grundannahmen werden von den Vertretern eines formalen Begriffs von Demokratie häufig nicht zu den Elementen des Demokratiebegriffs gezählt, sondern zu lediglich äußeren Funktionsvoraussetzungen erklärt, die in den Begriff nicht eingehen, vgl. zu diesen äußeren Voraussetzungen musterhaft Böckenförde, Rn. 58 ff.

werden (Art. 16 Abs. 3 EUV), tatsächlich wechselseitig in diesem Sinne als Ko-Autoren ihrer Rechtsordnung anerkennen, wenn man sie danach befragt, steht noch dahin.

B. Ein substantieller Begriff von Demokratie

Mit dem Rekurs auf solche Hintergrundannahmen ist allerdings der formale Begriff der Demokratie tendenziell schon verlassen und ein anderer Begriff erreicht, den man als substantiellen oder gemeinschaftlichen Begriff bezeichnen kann. Danach erscheint Demokratie statt als Bündel äußerer Institutionen und Verfahren in ihrem sachlichen Kern als ein gemeinsames Unternehmen der Bürger, das diese zu einer politischen Einheit verbindet, sie mit ihren individuellen Beiträgen, Vorstellungen und Wünschen einbezieht und auf ein ideales Ziel – das Gemeinwohl, den gerechten Interessenausgleich, die optimale Lösung – ausgerichtet ist. In letzter Konsequenz formieren sich dann die Bürger zu einer Gemeinschaft im guten Leben, so wie es in der Polis-Philosophie des Aristoteles klassisch vorweggenommen ist²⁵. Für die Neuzeit ist diese Traditionslinie wesentlich von Jean-Jacques Rousseau geprägt worden, der sie in einer ebenso eigenwilligen wie radikalen Version der Lehre vom Gesellschaftsvertrag präsentierte. Bei ihm unterwarfen sich die Vertragsschließenden der Herrschaft des von ihnen selbst gebildeten allgemeinen Willens (»volonté générale«) und verwandelten sich zugleich von den zuvor atomisiert gedachten Individuen eines fiktiven Naturzustands in Gemeinschaftspersonen, die in der neuen Einheit eines geistigen Gesamtkörpers aufgingen und fortan bereit waren, politische Entscheidungen nicht nur vom eigenen, sondern vom gemeinsamen Interesse aller her zu treffen²⁶. Wegen der starken Tugendzumutungen, mit denen sie operiert, ist diese Version allerdings so nicht mehr aktuell. Zudem läuft sie in der Konsequenz auf eine umfassende Politisierung aller Lebensbereiche hinaus, die keinen Raum für individuelle Freiheit, überhaupt für eine vom Öffentlichen getrennte private Sphäre lässt, in der sich der Einzelne abseits von der Gemeinschaft entfalten kann. Das Modell hat aber verschiedene Neuauflagen erfahren, die an einigen Grundannahmen festhalten, ohne die Übersteigerungen zu übernehmen, und so auch mit einer liberalen Vorstellung von Freiheit verträglich sind. Dazu gehören etwa die Ideen des angelsächsischen Kommunitarismus und eines modernen Republikanismus, der auf eine weitergehende Einbindung der Bürger in den politischen Prozess und die Ausweitung individueller Partizipationsmöglichkeiten abzielt²⁷. Ebenso gehört dazu die

25 *Aristoteles*, Politik, 1280b.

26 *J.-J. Rousseau*, Du Contrat Social, dt. Vom Gesellschaftsvertrag, in: ders., Politische Schriften, hrsgg. von *L. Schmidt*, Bd. 1, 2. Aufl. 1995, I 6f.; siehe auch II 3 zur speziellen Eigenschaft des allgemeinen Willens.

27 Als Gewährsleute können etwa genannt werden *B. Barber*, Strong Democracy, 1984, dt. Starke Demokratie, 1994; *M. Sandel*, Democracy's Discontent, 1998; *P. Pettit*, Republicanism, 1997.

maßgeblich von Jürgen Habermas und Seyla Benhabib entworfene Vision einer »deliberativen Demokratie«, nach der der Kern und die Substanz des demokratischen Prozesses in den beständigen Verhandlungen – »Deliberationen« – moralisch gleicher und einsichtsfähiger Personen liegen, die Konsense über Streitige Fragen zu erzielen versuchen²⁸. Vom rousseauistischen wie vom republikanischen Modell unterscheidet sich das im Wesentlichen dadurch, dass nicht schon die Gemeinwohlorientierung der Bürger vorausgesetzt wird, sondern stattdessen nur Verständigungsbereitschaft. Aber gerade weil alle grundsätzlich verständigungsbereit sind, ermöglichen es die verschiedenen Deliberationen, das egoistische Kalkül der Einzelnen ein Stück weit zu transzendieren. Die Bildung von Gemeinwohlorientierung wird damit in den politischen Prozess selber verlegt und ihm anheimgegeben. Aber auch damit handelt es sich um ein anspruchsvolles, substantielles Konzept von Demokratie, so dass es ebenfalls in diesen Zusammenhang gehört²⁹.

I. Merkmale

In solchen unterschiedlichen Ausformungen und über die bestehenden Unterschiede hinweg sind die charakterisierenden Elemente dieses Begriffs von Demokratie denen eines formalen Begriffs genau entgegengesetzt: Man hat relativ hohe Anforderungen an die Qualität des politischen Prozesses und die Mitwirkung des Einzelnen, aber vergleichsweise geringe an dessen institutionelle Ausformung. Das bedeutet nicht, dass diese Ausformung überhaupt keine Rolle spielt. Im Gegenteil kann man nach verschiedenen institutionellen Arrangements und neuen Foren suchen, um die Bürger stärker in den politischen Prozess zu integrieren und ihnen weitere Beteiligungsmöglichkeiten zu eröffnen; vorgeschlagen wird dafür dann meist die Einführung oder Verstärkung plebiszitärer Elemente oder die intensiviertere Nutzung des Internet und sonstiger neuer Medien für eine »elektronische Demokratie«³⁰. Aber diese Arrangements und Foren sind letztlich unwesentlich gegenüber der eigentlichen Substanz der Demokratie, die in einer bestimmten Qualität des Zusammenwirkens der Bürger liegt, wie sie diesen Begriff insgesamt kennzeichnet.

28 Vgl. *Habermas* (Fn. 10), S. 349 ff.; *S. Benhabib*, *Democracy and Difference*, 1996, S. 67 ff.

29 Demgegenüber siedelt *Habermas* (Fn. 3 und 10) das Modell der deliberativen Demokratie in der Mitte zwischen formalen, liberalen und substantiellen, republikanischen Demokratievorstellungen an; es soll damit gleichsam den dritten Weg zwischen diesen rivalisierenden Demokratiekonzeptionen aufzeigen. Aus den im Text dargelegten Gründen stellt es sich aber letztlich selbst als eine Variante substantiellerer Demokratievorstellungen dar.

30 Vgl. hierzu den Überblick bei *R. Schönau*, *Elektronische Demokratie*, 2007, S. 19 ff.

1. Normative Anforderungen

Diese Qualität entfaltet sich zunächst in einem normativ anspruchsvollen Konzept der Person, die ihrerseits den normativen Ermäßigungen des formellen Begriffs genau entgegengesetzt ist: Statt als strategisch-kalkulierende Mehrer ihres eigenen Nutzens erscheinen die Einzelnen hier tendenziell als Bürger, die sich nicht nur für sich, sondern auch für andere interessieren und sich insgesamt als Teil einer bestimmten Gemeinschaft empfinden, die ihre gemeinsamen Probleme gemeinsam zu bewältigen versucht. Dem entspricht auf den nachfolgenden Ebenen ein nicht weniger anspruchsvolles Konzept des politischen Prozesses, dessen Eigenart wiederum am ehesten deutlich wird, wenn man es mit dessen Entleerung unter dem formalen Begriff konfrontiert. Während der politische Prozess dort im Wesentlichen nur als »Form« und »Methode« der Entscheidungsfindung erscheint, die als solche keinen eigenen Wert hat³¹, nimmt er hier den Charakter der Selbstverständigung eines Kollektivs über seine gemeinsamen Ziele und Werte an. Er ist dann nicht nur gelegentliches und im Grunde beliebiges Geschehen, sondern eine eigene »Daseins-« oder »Lebensform«, in der sich die Bürger als Teil einer politischen Gemeinschaft erfahren³². Politik erscheint dann in der Tendenz als das »Medium, in dem sich die Angehörigen mehr oder weniger naturwüchsiger Solidargemeinschaften ihrer Angewiesenheit aufeinander inne werden und als Staatsbürger die vorgefundenen Verhältnisse reziproker Anerkennung mit Willen und Bewusstsein zu einer Assoziation freier und gleicher Rechtsgenossen fortbilden und ausgestalten«³³. Dies bedingt dann zuletzt ein entsprechend anspruchsvolles Verständnis von Gesellschaft insgesamt. Deren Inbegriff ist nicht mehr das Volk von Teufeln, wie es bei Kant beschrieben ist, sondern das Ideal einer politischen Gemeinschaft, deren Mitglieder über ihre unterschiedlichen Interessen und Anschauungen hinweg in bestimmten grundlegenden Wertüberzeugungen zusammenfinden und auf der Grundlage dieser Wertüberzeugungen ihre Probleme gemeinsam lösen wollen. Das ist heute nicht mehr mit den Tugendzumutungen zu verwechseln, wie sie einst die aristotelische Polis an ihre Bürger stellte und später von Rousseau für die Neuzeit übernommen wurden. Im Gegenteil wird das Prinzip der individuellen Freiheit als unhintergehbare Voraussetzung moderner Gesellschaften durchweg anerkannt³⁴. Aber es geht darum, gerade auf der Grundlage dieser Freiheit oder um sie herum ein einigendes Band zwischen den Individuen zu begründen oder zu erzeugen. Mit alledem lassen sich die entsprechenden Vorstellungen von Demokratie statt als substantielle auch als gemeinschaftliche Vorstellungen bezeichnen, weil sie allesamt auf die Etablierung einer bestimm-

31 So Kelsen (Fn. 6), S. 223 ff.

32 Zu den Ursprüngen und Implikationen dieses Konzepts (Demokratie als »Lebensform«) G. Himmelmann, Direkte Demokratie lernen oder Demokratie direkt lernen, in: T. Schiller/V. Mittendorf (Hrsg.), Direkte Demokratie, S. 262 (269 ff.).

33 Habermas (Fn. 10), S. 327.

34 Vgl. zur entsprechenden Charakterisierung des Kommunitarismus W. Brugger, Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus, 1999, S. 258 ff.

ten Form von Gemeinschaftlichkeit abzielen und gerade dies den gemeinsamen Nenner der im Einzelnen unterschiedlichen Konzeptionen darstellt.

2. Institutionelle Anforderungen

Auf der anderen Seite haben die Vertreter eines solchen Begriffs der institutionellen Ausgestaltung von Demokratie meist ein vergleichsweise geringes Gewicht beigegeben; die Demokratie, die sie favorisieren, ist eher eine Demokratie der Gemüter und der Herzen als der Verfahren. Besonders deutlich tritt dieser Grundzug erneut bei Rousseau hervor, bei dem man viel hymnische Elogen auf die Größe und Majestät des allgemeinen Willens findet, aber vergleichsweise wenig über die Art und Weise, in der er zu ermitteln ist; dazu sind nur einige sparsame Andeutungen eingestreut, die oft noch miteinander in Widerspruch stehen³⁵. Neuere Demokratietheorien argumentieren indes gerade an dieser Stelle durchweg differenzierter und erkennen die Notwendigkeit einer hinreichenden Verfasstheit des politischen Prozesses regelmäßig an, weil am Ende nur diese Verfasstheit es ermöglicht, überhaupt politische Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen. Darüber hinaus gehen auch die Vertreter eines substantiellen Begriffs von Demokratie – wenn auch eben oft nur implizit – mehr oder weniger deutlich von einem institutionellen Rahmen aus, innerhalb dessen sich Demokratie zu entfalten hat. Dieser wird dann in seinen einzelnen Elementen ähnlich bestimmt wie von den Vertretern eines formalen Begriffs und umfasst etwa einen rechtlich abgesicherten Bestand an Grundrechten, regelmäßige Wahlen, die prinzipielle Abberufbarkeit der Regierenden und einiges andere mehr. Im Unterschied zu den Formalisten sehen die Substantialisten darin aber nur eine notwendige, jedoch noch keine hinreichende Bedingung für Demokratie; es bildet gleichsam nur das äußere Gehäuse, in das dann ein wirkliches demokratisches Leben erst einzutreten hat. Dieses findet dann sowohl innerhalb als auch außerhalb der politischen Institutionen statt: innerhalb der Institutionen etwa in den authentischen Debatten des parlamentarischen Betriebs, im Ringen von Regierung und Opposition um die bestmögliche Lösung, im kooperativen Aushandeln von Entscheidungen mit den in das System eingebauten Veto-Spielern; außerhalb ihrer vor allem in den Netzwerken der Zivilgesellschaft und den Deliberationen einer politischen Öffentlichkeit, überhaupt in der tagtäglichen Selbstverständigung von Bürgern über die gemeinschaftlichen Belange, die dann mit der Selbstverständigung in den verfassten Organen kurzgeschlossen wird. Wo die Institutionen nicht in dieser Weise mit Leben gefüllt und die Bürger selbst ihnen gegenüber teilnahmslos bleiben, besteht Demokratie nach dieser Sicht lediglich als eine leere Hülle; es liegt allenfalls eine Minderform von Demokratie vor, die gegenüber ihrer eigentlichen Substanz immer defizitär bleibt. Typisch für ein solches Demokratieverständnis ist dann etwa

35 Vgl. *Rousseau* (Fn. 26), II 2, III 4, IV 3 mit der Gleichsetzung von Wahl- und Losentscheidungen etc.

der auf die Ausstattung des Europäischen Parlamentes mit immer weiteren Kompetenzen bezogene Satz, der parlamentarische Betrieb gewährleiste für sich regelmäßig noch keine demokratischen Strukturen, wie ihn Dieter Grimm einmal geäußert hat³⁶. Ebenso macht nach dieser Sicht selbst eine demokratische Verfassung aus der Europäischen Union allein noch keine europäische Demokratie³⁷. Statt des äußeren »Betriebs« kommt es eben auf eine bestimmte Substanz des politischen Prozesses an, die es den Bürgern ermöglicht, sich als Teil eines gemeinschaftlichen Unternehmens zu erleben und zu erfahren.

II. Konnex mit dem Staat

Mit der Forderung nach einer solchen Substanz findet auch dieses Konzept im Staat, wenn auch erneut von einer anderen Seite her, günstige Entfaltungsbedingungen, wenn nicht überhaupt den idealen Nährboden vor: Was darin an Gemeinsamkeit unter Bürgern und einem Grundbestand ziviler Solidarität postuliert wird, ist im traditionellen Staat, insbesondere in seiner Gestalt als Nationalstaat der Idee nach immer schon vorhanden oder zumindest bereits grundgelegt, und der Vorgang der demokratischen Selbstverständigung kann daran nahtlos anknüpfen. Es deckt sich sogar mit einer philosophischen Konzeption des Staates, die diesen über das bloß Apparathafte hinaus selbst als geistig-gemeinschaftliche Lebensform seiner Bürger deutet und sich in einer bestimmten Traditionslinie bis heute beobachten lässt. Der Staat erscheint darin entweder wie bei Hegel gleich als »Geist eines Volkes«, der mit der Sitte und dem Bewusstsein seiner Individuen identisch ist³⁸, oder wie bei Rudolf Smend als prozesshafte, dynamische Einheit verbindender Sinnerlebnisse. »Der Staat«, heißt es bei Smend dazu in der bekannten Passage, »ist nicht ein ruhendes Ganzes, das einzelne Lebensäußerungen, Gesetze, diplomatische Akte, Urteile, Verwaltungshandeln von sich ausgehen lässt. Sondern er ist überhaupt nur vorhanden in diesen einzelnen Lebensäußerungen, sofern sie Betätigungen eines geistigen Gesamtzusammenhangs sind«; er »ist nur, weil und sofern er sich dauernd integriert, in und aus den einzelnen aufbaut – dieser dauernde Vorgang ist sein Wesen als geistig-soziale Wirklichkeit«³⁹. In diesem Vorgang der Integration kommt damit selbst schon ein Element demokratischer Gemeinschaftsformierung zum Ausdruck, das den Formen und Verfahren demokratischer Willensbildung vorausliegt und auf denen diese dann ihrerseits aufsetzen können. Wie die Demokratie selbst ist er dann nur da »in diesem Prozess beständiger Erneuerung, dauernden Neuerlebtwerdens; er lebt, um Renans berühmte Charakterisierung der Nation auch hier anzuwenden, von

36 *D. Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, JZ 1995, 581 (587).

37 *P. G. Kielmansegg*, Integration und Demokratie, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, 2003, S. 49 (61).

38 *G. W. F. Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1821, § 274.

39 *R. Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 3. Aufl. 1994, S. 119 (136, 138).

einem Plebiszit, das sich jeden Tag wiederholt⁴⁰. Die Substanz des Staates und die Substanz des demokratischen Prozesses fallen hier der Idee nach in eins, und daraus ergibt sich dann doch eine Verbindung, die über ein bloß äußeres Zusammenfallen hinausweist.

III. Schwierigkeiten bei der Übertragung in überstaatliche Räume

Andererseits fällt der Transfer von Demokratie in Räume jenseits und oberhalb des Staates von der Warte des substantiellen Begriffs aus insofern leichter, als man hier von vornherein weniger in festgelegten Prozeduren und Institutionen, überhaupt in den Kategorien von Amt, Organisation und Verfasstheit denkt; dafür würde wahrscheinlich das, was sich hierzu etwa auf der Ebene der Europäischen Union findet, vollauf ausreichen. Es stellt sich aber erneut das umgekehrte Problem, dass es die vorausgesetzte und im Nationalstaat traditionell grundlegende Gemeinschaftlichkeit, überhaupt ein gemeinsames Interesse von Bürgern an der Bewältigung gemeinsamer Probleme hier nicht oder allenfalls in homöopathischen Dosen gibt. Die Union, schrieb Peter Graf Kielmansegg in diesem Sinne noch vor der Osterweiterung, sei »keine Kommunikationsgemeinschaft, kaum eine Erinnerungsgemeinschaft und nur sehr begrenzt eine Erfahrungsgemeinschaft⁴¹, und die seitdem erfolgte Aufnahme immer weiterer Mitglieder dürfte diesen Mangel eher noch verstärkt haben. In seiner spezifischen Bedeutung für die Demokratie tritt er vor allem hervor in der verbreiteten Klage über das Fehlen einer europäischen politischen Öffentlichkeit, die den Rechtssetzungsprozess der Europäischen Union kritisch zu begleiten und ihm die notwendigen Impulse zu vermitteln hätte⁴². Insbesondere für die Theorie der deliberativen Demokratie bildet sie die eigentliche Arena, in der demokratisches Leben stattzufinden hat und der gegenüber die Willensbildung in den verfassten Organen sehr stark in den Hintergrund gerät. Die öffentliche Gewalt tritt hier überhaupt fast nur noch als Verwalterin eines »Pools von Gründen« in Erscheinung, aus dem zu treffende Entscheidungen von Fall zu Fall gerechtfertigt werden müssen. Die eigentliche Bewirtschaftung dieses Pools obliegt aber eben der politischen Öffentlichkeit oder verschiedenen themenbezogenen Teilöffentlichkeiten, die jene Gewalt beständig »belagern⁴³. Nun muss es nicht zwangsläufig das Ende aller Blümenträume von der europäischen Demokratie bedeuten, wenn die Diagnose vom Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit zutrifft⁴⁴. Es käme dann möglicherweise nur darauf an, Rahmenbedingungen zu schaffen, auf deren Grundlage eine solche sich entwickeln

40 Smend a.a.O. (136).

41 Kielmansegg (Fn. 37), S. 58.

42 Vgl. zusammenfassend Schmidt (Fn. 2), S. 410.

43 Habermas (Fn. 10), S. 623 ff.

44 Ohnehin optimistischere Einschätzung etwa bei I. Pernice, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 55 m.w.N.

kann, und die dafür nötigen Anreize und Impulse zu setzen⁴⁵. Ebenso müsste die für dieses Verständnis von Demokratie zentrale Erzeugung einer zumindest basalen kollektiven Identität sehr viel stärker in den politischen Prozess selbst verlegt werden, der sie dann aus sich heraus erst generieren müsste. Dies ist in der Tat der Weg, der gerade in der Europäischen Union seit jeher beschritten wird: Man schafft zunächst die rechtlichen Hülsen für demokratisches Leben und hofft anschließend darauf, dass sich dieses selber darin irgendwann entwickeln wird. Die Einführung der Unionsbürgerschaft diene in diesem Sinne nicht nur der Verbesserung des rechtlichen Status der Bürger der Mitgliedstaaten, sondern auch der Schaffung und Etablierung einer neuen europäischen Bürgeridentität, mit der auch das Bewusstsein der Zugehörigkeit zu Europa wachsen sollte. Die Institutionalisierung der Europäischen Partei durch den früheren Art. 191 EGV sollte von der Idee her ganz ähnlich die Ausbildung eines europäischen Parteilebens anstoßen und bildete damit historisch den wohl einzigen Fall, dass ein Parteienartikel schon da war, bevor auch nur eine einzige Partei existierte, auf die er angewendet werden konnte. Ein Vorgehen dieser Art muss nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt sein. Auf welche Widerstände es aber stoßen kann, ist zuletzt durch das Schicksal des Projekts einer europäischen Verfassung aller Welt schmerzhaft vor Augen geführt worden. Bei ihm ging es neben der Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Union eben auch darum, die Sympathien der Bürger für den Fortgang der europäischen Integration zu wecken, sie in diesen Fortgang einzubinden, und zwar mit alledem, was eine Verfassung ausmacht: mit Grundrechten, Flagge, Hymne und viel, viel Symbolik. Doch die Bürger haben der Sache da, wo sie gefragt wurden, einen Strich durch die Rechnung gemacht und zugleich zu Protokoll gegeben, dass ihnen die ganze Richtung nicht passt. Ebenso scheint auch die Beteiligung an der Wahl des Europäischen Parlaments über die Jahre hinweg in dem Maße zu sinken, in dem man es mit immer weiteren Kompetenzen ausgestattet hat. All dies könnte darauf hindeuten, dass sich ein anspruchsvolleres Konzept von Demokratie erfolgreich nur dort verwirklichen lässt, wo die entsprechende Bereitschaft der Bürger in nuce bereits vorhanden ist. Gerade die Etablierung einer bestimmten Form von Gemeinschaftlichkeit, wie sie den Kern dieser Konzeption bildet, könnte deshalb doch stärker als bisher angenommen auf bestimmte entgegenkommende Voraussetzungen und Ressourcen gemeinsamen Sinnes angewiesen sein, wie sie traditionell vom Staat zur Verfügung gestellt wurden.

45 Vorschläge dafür etwa bei *M. Jachtenfuchs*, Die Zukunft der Demokratie im Rahmen der Europäischen Union, in: M. Kaase/G. Schmid (Hrsg.), Eine lernende Demokratie, 1999, S. 263 (277 ff.).

C. Zur Maßstäblichkeit der Begriffe

Von hier aus dürfte sich die eingangs gestellte Frage, warum wir in der Bundesrepublik in der europäischen Integration immer nur ein Demokratieproblem sehen, wesentlich daraus beantworten, dass man hierzulande weitgehend an dem anspruchsvolleren, substantiellen Begriff von Demokratie hängt und sich entsprechend schwer damit tut, sich von ihm zu verabschieden. Tatsächlich hat gerade das BVerfG in seiner Rechtsprechung schon früh die Weichen in diese Richtung gestellt und die Demokratie des Grundgesetzes als diejenige Ordnung bestimmt, in der »die Menschen selbst ihre Entwicklung durch Gemeinschaftsentscheidungen« gestalten, »jedes Glied der Gemeinschaft freier Mitgestalter bei den Gemeinschaftsentscheidungen ist« und das Ziel die »annähernd gleichmäßige Förderung des Wohles aller Bürger« ist⁴⁶. Das entspricht bis in die Wortwahl hinein jener Lesart von Demokratie als gemeinsames Unternehmen der Bürger, wie sie für den substantiellen Begriff kennzeichnend ist. Es ist dementsprechend gerade die Sympathie für diese Lesart, die im Urteil zum Vertrag von Lissabon die Skepsis gegen die Übertragung immer weiterer Hoheitsrechte auf die Europäische Union munitioniert und das Bundesverfassungsgericht veranlasst hat, auf einem unverfügbaren Restbestand eigener Staatlichkeit zu beharren. Die europäische Vereinigung darf danach nicht so verwirklicht werden, dass die Räume für die autonome demokratische Gestaltung in den Mitgliedstaaten ausgehöhlt werden. Analysiert man das Urteil unter dem Gesichtspunkt des zugrundeliegenden Demokratiebegriffs, so erweist es sich gerade als geprägt von der Kombination formeller und materieller Elemente, wie sie für neuere Versionen eines anspruchsvollen Begriffs typisch ist⁴⁷. Die äußeren oder formellen Elemente sind in dem Satz zusammengefasst, für die vom Grundgesetz verfasste Staatsordnung sei eine »durch Wahlen und Abstimmung betätigte Selbstbestimmung des Volkes nach dem Mehrheitsprinzip konstitutiv«, und zwar einschließlich »regulärer Bildung von verantwortlicher Regierung und einer unbehinderten Opposition, die die Chance auf Regierungsübernahme hat«⁴⁸. Dies sei, so heißt es weiter, die »zentrale Demokratieanforderung«, die zwar auf der Grundlage verschiedener Modelle – in präsidentialen oder parlamentarischen Systemen, unter einem Mehrheits- oder einem Verhältniswahlrecht – erfüllt werden könne, aber in ihren Grundelementen immer aufweisbar sein müsse⁴⁹. Es folgt dann jedoch die für alle substantielleren Vorstellungen von Demokratie entscheidende Aussage, dass Demokratie eben »nicht nur die Wahrung formaler Organisationsprinzipien« bedeute. Stattdessen, so

46 BVerfGE 5, 85 (197f.); ähnlich BVerfGE 12, 205 (240 ff.); 20, 56 (96f.); 85, 264 (284f.); zusammenfassende Charakterisierung in BVerfGE 44, 125 (142): Der demokratische Staat als der »Entscheidungs- und Verantwortungszusammenhang [...], vermittelt dessen sich das Volk nach der Idee der Selbstbestimmung aller und unter der Anforderung der Gerechtigkeit seine Ordnung insbesondere seine positive Rechtsordnung als verbindliche Sollensordnung setzt«.

47 Vgl. oben II 1b.

48 BVerfG NJW 2009, 2267, Rz. 213.

49 Rz. 214f.

heißt es weiter, »lebt« sie »zuerst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung«, die für Wahlen und Abstimmungen erst die Alternativen sichtbar macht und sie auch für einzelne Sachentscheidungen fortlaufend in Erinnerung ruft, »damit die politische Willensbildung des Volkes über die für alle Bürger zur Mitwirkung geöffneten Parteien und im öffentlichen Informationsraum beständig präsent und wirksam bleibt«⁵⁰. Das entspricht exakt der Idee von Demokratie als ein gemeinsames Unternehmen von Bürgern und nähert sich sogar der Gedankenwelt der deliberativen Demokratie, wenn unmittelbar im Anschluss daran die besondere Rolle einer politischen Öffentlichkeit hervorgehoben wird, in der sich politische Entscheidungen »diskursiv entfalten« können, wie es in einem der Leitsätze programmatisch heißt⁵¹. Da von einer solchen diskursiven Entfaltung wenn überhaupt derzeit nur auf der Ebene der Mitgliedstaaten die Rede sein kann, muss diesen deshalb auch künftig ein »ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse« verbleiben, wie es das BVerfG folgerichtig gefordert hat⁵². Und von hier aus erklärt sich auch, warum dieser Raum bestimmt wird durch »die Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger ... prägen« und – wie die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, die Einnahmen- und Ausgabewirtschaft, die Strafrechtspflege oder eben auch die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse – »in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind«⁵³. Es sind dies gerade die Bereiche, in denen eine anspruchsvoller begriffene politische Gemeinschaft auf sich selbst einwirken kann und die ihrerseits ein Grundgefühl der Zugehörigkeit zu dieser Gemeinschaft voraussetzen. Dieses ist traditionell im Staat gegeben, der sich eben als die »historisch gewachsene, global anerkannte Organisationsform einer handlungsfähigen politischen Gemeinschaft« darstellt⁵⁴. Man mag darin einen Ausdruck national- oder verfassungsstaatlicher Erhebung über die Europäische Union sehen, so als werde statt wie früher »Deutschland« nun das Grundgesetz »über alles« gestellt⁵⁵. Man kann dem BVerfG auch vorwerfen, dass es für die Mechanismen der europäischen Einigung blind sei und den besonderen Funktionserfordernissen eines Gebildes wie der Europäischen Union nicht hinreichend Rechnung trage. Aber vieles von der Kritik relativiert sich, wenn man das Urteil in die Linie der politischen Philosophie einordnet, aus der dieses Demokratieverständnis entstammt⁵⁶. Sie gehört alles in allem und ungeachtet mancher Idealisierungen nicht

50 Rz. 250.

51 Leitsatz 3 in Aufnahme von Rz. 249.

52 Rz. 249.

53 Rz. 248.

54 Rz. 224.

55 Vgl. R. Müller, Grundgesetz über alles, FAZ vom 29.7.2009, die Kritik von Thomas Oppermann am Lissabon-Urteil referierend.

56 Das gilt etwa für die - in ihren grundsätzlichen Ausführungen zum Verhältnis von Verfassungsgerichtsbarkeit und politischem Prozess sehr bedenkenswerte - Kritik von M. Nettesheim, Entmündigung der Politik, FAZ vom 26. August 2009, S. 6, die Grenzen, die das BVerfG der europäischen Integration gezogen habe, fänden im Text des Grundgesetzes keine

zum Schlechtesten, was diese Philosophie hervorgebracht hat. Und sie erlaubt es, den Blick auf die den weiteren Fortgang der europäischen Integration entscheidende Frage zu richten: welche Qualität des demokratischen Prozesses man darin für wünschbar oder auch nur erreichbar hält - und welche diese Qualitäten gegebenenfalls durch andere Qualitäten aufgewogen werden.

Stütze. Für welche Konkretisierung wichtiger Grundentscheidungen des Grundgesetzes - vom Sozialstaatsprinzip über das Rechtsstaatsprinzip bis hin zur Menschenwürde oder zur allgemeinen Handlungsfreiheit - gilt das nicht?