

Legitimität in unsicheren Zeiten

Herausgegeben von
ALEXANDER THIELE

Mohr Siebeck

Legitimität in unsicheren Zeiten



Legitimität in unsicheren Zeiten

Der demokratische Verfassungsstaat in der Krise?

Herausgegeben von

Alexander Thiele

Mohr Siebeck

Alexander Thiele, geboren 1979; Privatdozent an der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität in Göttingen; Sommersemester 2019 Vertretung eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Leibniz Universität Hannover.

ISBN 978-3-16-155767-5 / eISBN 978-3-16-157706-2
DOI 10.1628/978-3-16-157706-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

In memoriam
Werner Heun
(1953–2017)

Vorwort

Der vorliegende Band versammelt Beiträge zur Legitimität demokratischer Verfassungsstaaten. Hintergrund bildet die in der (wissenschaftlichen) Öffentlichkeit immer häufiger zu vernehmende These einer „Legitimitätskrise“ solcher Demokratien. Die Wahl Donald Trumps zum 45. Präsidenten der USA, die Entscheidung für den Brexit in Großbritannien oder die populistischen Vorgänge in Polen, Ungarn aber auch in Indien oder Brasilien werden in diesem Zusammenhang meist als Beleg für eine kommende oder bereits eingetretene Krise dieses spezifischen Herrschaftsmodells angeführt. Unabhängig davon, ob man diese Analyse teilt oder die erwähnten Entwicklungen vielleicht nur als kurzfristige Beeinträchtigungen, möglicherweise gar als nicht sonderlich problematische, halbwegs normale Phänomene im Zyklus moderner Demokratien einordnet, stellt sich damit die Frage nach dem Wesen der Legitimität und zwar gerade aus der Perspektive des demokratischen Verfassungsstaates. Was also sind die Voraussetzungen unter denen gerade eine demokratische Ordnung als legitim angesehen werden kann (bzw. zumindest erwarten kann, von den Herrschaftsunterworfenen als legitim angesehen zu werden)? Woran lassen sich möglicherweise bestehende Legitimitätsdefizite festmachen? Und vor allem: Wie lassen sich einmal erkannte Defizite wieder beseitigen?

Es sind diese Fragen, auf die der Band versucht, Antworten zu finden. Er bringt dazu, in der Tradition der Allgemeinen Staatslehre stehend, Autorinnen und Autoren unterschiedlicher Disziplinen zusammen, die jeweils ihren ganz eigenen Blickwinkel auf dieses zweifellos weite Themenfeld einzubringen vermögen. Der Band erhebt dabei nicht den Anspruch, die gestellten Fragen abschließend zu beantworten – angesichts sich wandelnder gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse kann es ein wirkliches Ende der Legitimitätsdebatte wohl auch nicht geben. Jede Generation wird insofern ihre eigene Legitimitätstheorie verfassen müssen. Zu dieser stetigen Debatte aber will der Band einen Beitrag leisten.

Zu bedanken habe ich mich nicht nur bei den Autorinnen und Autoren und dem Verlag Mohr Siebeck, sondern vor allem bei Deloitte Legal in Frankfurt. Als ich dort mit Dr. Mathias Hanten über das Projekt sprach, war die Sozietät umgehend bereit, den Druckkostenzuschuss zu übernehmen – ohne diese Bereitschaft hätte der Band mithin nicht erscheinen können. Vielen Dank! *Gregor Laudage*

hat in Göttingen die Betreuung der Manuskripte übernommen und die notwendigen Formatierungen vorgenommen. Auch dafür darf ich mich herzlich bedanken. Aufgrund anderer Verpflichtungen mussten leider zwei Autorinnen ihre zunächst zugesagte Beteiligung absagen – die angestrebte Geschlechterparität konnte dadurch nicht verwirklicht werden.

Göttingen im Mai 2019

Alexander Thiele

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
-------------------	-----

Alexander Thiele

Einführung	1
----------------------	---

1. Teil: Theoretische Grundlagen

Walter Reese-Schäfer

Legitimität staatlicher Herrschaft – die historische Perspektive	21
--	----

Friederike Wapler

Legitimität staatlicher Herrschaft – die rechtswissenschaftliche Perspektive	39
---	----

Achim Truger

Legitimität staatlicher Herrschaft – die ökonomische Perspektive	63
--	----

2. Teil: Empirische Befunde des Legitimitätsverlustes

Michael Kaeding

Legitimitätsverlust durch soziale Schieflage der Wahlbeteiligung	87
--	----

Cornelia Koppetsch

Soziale Ungleichheiten	95
----------------------------------	----

Julian Krüper

Krise als Lebensform	115
--------------------------------	-----

3. Teil: Abhilfemöglichkeiten

<i>Daniela Schweigler</i>	
Neuordnung der sozialen Sicherungssysteme	145
<i>Daniel Oppold/Patrizia Nanz</i>	
Mehr Demokratie durch dialogorientierte Bürgerbeteiligung	175
<i>Simon Fink/Eva Ruffing</i>	
Legitimation durch Kopplung legitimatorischer Arenen	195
Autorenverzeichnis	221
Sach- und Namenregister	223

Einführung

Die Legitimität demokratischer Verfassungsstaaten¹

Alexander Thiele

A. Die Krise des demokratischen Verfassungsstaates

Die Vereidigung Donald Trumps zum 45. Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika markiert in der Entwicklung des demokratischen Verfassungsstaates „westlicher“ Prägung zweifellos eine Zäsur,² manche sprechen gar von einer „Kehrtwende“.³ Mit ihm hat es nicht nur ein narzisstischer, sexistischer und in manchen seiner Äußerungen gar rassistischer Multimillionär an die Spitze der ältesten repräsentativen Demokratie der Welt geschafft,⁴ sondern zugleich jemand, der sich offen gegen die bisherige politische Elite und das bestehende politische System insgesamt stellt.⁵ Immer wieder kündigte er während des Wahlkampfes an, den „Washingtoner Sumpf“ („the swamp“) trockenlegen zu wollen, beleidigte seine politischen Gegner und versprach endlich wieder im Sinne des amerikanischen Volkes zu handeln. Nach seiner Amtsübernahme veränderte sich seine Tonlage, entgegen vereinzelt geäußerten Erwartungen, kaum. Schaut man auf seine berüchtigten Twitter-Nachrichten ist eine Mäßigung seitdem jedenfalls nicht zu erkennen – das Diskursniveau ist teilweise nur schwer zu ertragen.

¹ Die folgenden Ausführungen sind partiell entnommen aus *A. Thiele, Verlustdemokratie*, 2. Aufl. 2018 sowie *A. Thiele, Der gefräßige Leviathan*, 2019.

² *A. Mbembe, Politik der Feindschaft*, S. 23.

³ *I. Krastev, Auf dem Weg in die Mehrheitsdiktatur?*, in: H. Geiselberger, *Die große Regression*, S. 117 (119).

⁴ Vgl. *P. Manow, Die zentralen Nebensächlichkeiten der Demokratie*, S. 25 („Trump stammt ganz offensichtlich aus Vulgarien“). *Michael Cohen*, der ehemalige Anwalt *Donald Trumps*, hat diese Eigenschaften Trumps im Februar 2019 gar in einer öffentlichen Anhörung vor dem Kongress vorgetragen.

⁵ *A. Appadurai, Demokratiemüdigkeit*, in: H. Geiselberger, *Die große Regression*, S. 17 (27): „Die ca. 62 Millionen Amerikaner, die Trump wählten, haben *für* ihn und *gegen* die Demokratie gestimmt.“

Der zunehmende Erfolg rechtspopulistischer Strömungen – also solcher, die für sich in Anspruch nehmen, im Gegensatz zu allen anderen politischen Gruppierungen die „wahren Interessen“ des jeweiligen Volkes zu vertreten⁶ – ist dabei allerdings ein keineswegs auf die USA begrenztes Phänomen, zeigt sich vielmehr zunehmend auch in der EU.⁷ In Polen regiert mit der PiS bereits eine rechtspopulistische Partei, der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán forderte im Jahr 2015 die Wiedereinführung der Todesstrafe, nachdem er schon 2014 angekündigt hatte, Ungarn in eine „illiberale Demokratie“ umwandeln zu wollen.⁸ In Frankreich hat es mit Emmanuel Macron im Jahr 2017 zwar ein Mann an die Staatsspitze geschafft, der ausdrücklich nicht nur für ein humanes, sondern auch für ein offenes, tolerantes und europafreundliches Frankreich eintritt. In die Stichwahl um die Präsidentschaft schaffte es mit Marine Le Pen jedoch eine Person, die sich in ihren Inhalten und ihrer Argumentation kaum von derjenigen eines Donald Trump unterschied und im Wahlkampf daher auch nicht ganz zufällig immer wieder dessen Nähe suchte. Ihr Stimmenanteil sollte schließlich bei rund 35 % liegen. Auch in Ländern wie Italien, den Niederlanden und Österreich zeigte sich bei Wahlen das enorme Potenzial ähnlicher Bewegungen – und die Liste ließe sich wohl fortsetzen.

„Die liberale Demokratie des Westens ist in der Defensive“, lautet denn auch das Fazit von Heinrich August Winkler⁹ in seiner Analyse aus dem Jahr 2017. In ähnlicher Form stellt Christoph Möllers fest: „Ob liberale Demokratien überleben, erscheint heute überraschend ungewiss“¹⁰ und für Arjun Appadurai ist die entscheidende Frage unserer Zeit, „ob wir gerade die weltweite Ausmusterung der liberalen Demokratie und ihre Ersetzung durch irgendeine Form des populistischen Autoritarismus erleben.“¹¹ Ihr ernüchternder Befund bestätigt sich, wenn man über die Unionsgrenzen hinaus die weltweite Entwicklung demokratischer Herrschaftssysteme seit Beginn des 21. Jahrhunderts beleuchtet. Demokratisierungsversuche der letzten Jahrzehnte haben danach bestenfalls zu fragilen Demokratien geführt (Tunesien) oder endeten im vollständigen oder partiellen Chaos einschließlich Bürgerkrieg (Afghanistan, Ägypten, Libyen, Ukraine, Syrien).

⁶ A. Reckwitz, *Die Gesellschaft der Singularitäten*, S. 414f. Zum Begriff des Populismus umfassend J.-W. Müller, *Was ist Populismus?*, 2016. Zu den Ursachen erhellend P. Manow, *Die Politische Ökonomie des Populismus*, 2018.

⁷ Vgl. auch P. Nanz/C. Leggewie, *Die Konsultative*, S. 21. Siehe auch E. Hillebrand (Hrsg.), *Rechtspopulismus in Europa*, 2017 mit zahlreichen Fallstudien zu einzelnen Ländern.

⁸ I. Krastev, *Auf dem Weg in die Mehrheitsdiktatur?*, in: H. Geiselberger, *Die große Regression*, S. 117 (124). Siehe auch S. Salzborn, *Kampf der Ideen*, S. 142.

⁹ H. A. Winkler, *Zerbricht der Westen?*, S. 403.

¹⁰ C. Möllers, *Wir, die Bürger(lichen)*, *Merkur* 2017, 5 (5).

¹¹ A. Appadurai, *Demokratiemüdigkeit*, in: H. Geiselberger, *Die große Regression*, S. 17 (17).

Mit Russland und der Türkei wandeln sich demokratische Hoffungsprojekte der Jahrtausendwende unter Vladimir Putin bzw. Recep Tayyip Erdogan (mal eher schleichend, mal erstaunlich rasant) in autoritäre Systeme, in Indien – der größten Demokratie der Welt – regiert eine nationalkonservative Partei unter Narendra Modi¹², Südafrika versank seit der Herrschaft von Jacob Zuma zunehmend in Korruption – ob es unter seinem Nachfolger besser werden wird, ist unklar –, auf den Philippinen rief der 2016 neugewählte Staatspräsident Rodrigo Duterte gar offen zur Ermordung von Drogendealern und anderen Kriminellen auf und in Brasilien scheint sich der neue Präsident nicht wirklich daran zu stören, dass er als „Antidemokrat“ und „brasilianischer Trump“ bezeichnet wird. Der von der Intelligence Unit des Economist herausgegebene Democracy Index¹³ weist für das Jahr 2018 daher nur noch 19 vollwertige Demokratien weltweit aus (die Vereinigten Staaten unter Donald Trump gehören bereits seit 2016 nicht mehr dazu), im Jahr 2008 lag die Zahl noch bei 30. Weltweit leben damit gerade einmal 4,5% der Bevölkerung in vollwertigen Demokratien. Nimmt man die „beschädigten Demokratien“ („flawed democracies“) dazu, sind es immer noch unter 50% – über die Hälfte der Weltbevölkerung lebt folglich in hybriden oder autoritären Systemen. Dass auch in westlichen Demokratien zunehmend Ratgeber und Leitfäden für den Erhalt der Demokratie veröffentlicht werden, überrascht vor diesem Hintergrund kaum – erwähnt seien etwa die „zwanzig Lektionen“ von Timothy Snyder oder der „Impeachment Citizen’s Guide“ von Cass R. Sunstein, jeweils aus dem Jahr 2017.¹⁴ Erleben wir möglicherweise den Beginn des „Endes vom Ende der Geschichte“?¹⁵ Befinden wir uns eventuell gar bereits mitten in einer allgemeinen und ernsthaften Legitimitätskrise des (westlichen) demokratischen Verfassungsstaates?

¹² Zu Modi knapp A. Appadurai, *Demokratiemüdigkeit*, in: H. Geiselberger, *Die große Regression*, S. 17 (21 f.). Hier dürfte auch ein Grund für die erneute Verschärfung des seit jeher schwelenden Kaschmir-Konflikts liegen.

¹³ *The Economist Intelligence Unit*, *Democracy Index 2016. Revenge of the “deplorables”*, 2017. Der Index weist den Staaten dabei in fünf Kategorien jeweils Werte zwischen 0 und 10 zu.

¹⁴ T. Snyder, *Über Tyrannei. Zwanzig Lektionen für den Widerstand*, 2017; C. R. Sunstein, *Impeachment. A Citizen’s Guide*, 2017. Um Neutralität zu wahren, erwähnt Sunstein dabei ausdrücklich keinen aktuellen Politiker (s. S. 15). Der zeitliche Zusammenhang mit der Wahl Donald Trumps dürfte gleichwohl kein Zufall sein.

¹⁵ A. Gat, *The Return of Authoritarian Great Powers*, *Foreign Affairs* 2007, 59 ff. Siehe auch S. Salzborn, *Kampf der Ideen*, S. 143.

B. Zum Begriff der Legitimität

Die Beantwortung dieser immer häufiger auch in der Öffentlichkeit gestellten Frage setzt notwendig voraus, sich zunächst einmal darüber Klarheit zu verschaffen, was unter Legitimität eigentlich zu verstehen ist – nicht nur in der medialen Berichterstattung wird dieser Begriff überaus unterschiedlich verwendet. Im Folgenden soll Legitimität verstanden werden als *die soziale Anerkennung einer bestehenden Herrschaftsordnung als grundsätzlich gerecht* durch die Herrschaftsunterworfenen¹⁶ und ist insoweit von Legitimation (ausreichende demokratische Rückbindung) und Legalität (Einhaltung normativer Vorgaben) zu unterscheiden, was gerade im öffentlichen Diskurs nicht immer hinreichend beachtet wird. Legitimität in diesem Sinne ist damit eine zwingende Funktionsbedingung jeder Herrschaftsordnung und zwar unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung. Sie ist also keineswegs ein auf demokratische Verfassungsstaaten bezogenes oder gar begrenztes Erfordernis. Und zumindest theoretisch vermag auch jede andere Herrschaftsordnung – selbst ein autoritäres System – eine solche Legitimität zu generieren, da es für diese faktische (nicht normative) Form der Anerkennung eben allein auf die in der jeweiligen Gesellschaft vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen ankommt.¹⁷ Fest steht allein, dass keine Herrschaftsordnung mittelfristig werden bestehen können, wenn diese Legitimität fehlt: „Denn der Legitimitätsglaube des Volkes ist die wichtigste Grundlage für den dauernden Bestand einer Machtposition.“¹⁸ Wenn gegenwärtig von einer Legitimitätskrise liberaler Demokratien und auch der Europäischen Union gesprochen wird, ist dies daher ein ebenso zutreffender, wie Besorgnis erregender Befund, weil dann „innere(r) Bestand, Festigkeit und Kontinuität“¹⁹ dieser Ordnungen gefährdet ist. Klar ist damit aber auch, dass die Frage nach den konkreten Legi-

¹⁶ Wie hier C. Möllers, Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts, in: M. Jestaedt u. a., *Das entgrenzte Gericht*, S. 281; U. Di Fabio, *Herrschaft und Gesellschaft*, S. 38 ff. sowie bereits M. Weber, *Die drei reinen Typen legitimer Herrschaft*, in: J. Winkelman, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, S. 475 (475 ff.). Siehe auch T. Würtenberger, *Die Legitimität staatlicher Herrschaft*, S. 13 f. Diese Definition ist allerdings nicht allgemein anerkannt, oftmals werden Legitimität und Legitimation auch synonym verwendet, vgl. etwa S. de Matos, *Zum normativen Begriff der Volkssouveränität*, S. 38 in Fn. 81. Kritisch zu diesem Begriffsverständnis F. Wapler, *Legitimität staatlicher Herrschaft – die rechtswissenschaftliche Perspektive*, in diesem Band.

¹⁷ Vgl. H. Wasser, *Die Vereinigten Staaten von Amerika*, S. 23: „Wir wissen heute, nicht zuletzt dank der amerikanischen sozialwissenschaftlichen Forschung der letzten Jahre, welche Bedeutung der sozialen Umwelt, dem gesellschaftlichen Werte- und Normenkodex für die Stabilität oder Instabilität einer politischen Ordnung zukommt.“

¹⁸ T. Würtenberger, *Die Legitimität staatlicher Herrschaft*, S. 17. Siehe auch P. Graf Kielmansegg, *Legitimität als analytische Kategorie*, PVS 1971, 367 (389 ff.).

¹⁹ T. Würtenberger, *Legitimität staatlicher Herrschaft*, S. 18.

timitätsvoraussetzungen demokratischer Gemeinwesen in den Fokus rücken muss, wenn man entsprechende Defizite erkennen und sinnvoll bekämpfen will.²⁰ Diese Frage steht denn auch im Zentrum des vorliegenden Bandes.

Wie Legitimität in diesem Sinne generiert werden kann, ist nämlich weiterhin alles andere als geklärt – *Max Weber* hat in seiner Herrschaftssoziologie mit der legalen, traditionellen und charismatischen Herrschaft zwar drei Formen legitimer Herrschaft beschrieben.²¹ Wie eine für den demokratischen Verfassungsstaat allein in Betracht kommende legale Herrschaft im Einzelnen ausgestaltet sein muss, um Legitimität zu generieren, hat er aber nicht beantwortet. Als letztlich wertefundiertes Konzept lässt sich die Frage, welche Voraussetzungen eine Herrschaftsordnung erfüllen muss, um die Chance auf eine entsprechende soziale Anerkennung erheben zu können – erzwingen lässt sich soziale Akzeptanz nicht – allgemeingültig auch nicht beantworten.²² Jede Gesellschaft bedarf vielmehr abhängig von ihren Wertevorstellungen die zu ihr passend ausgestaltete Herrschaftsordnung und die entsprechenden Anforderungen können sich von Gesellschaft zu Gesellschaft erheblich unterscheiden. Wenn an dieser Stelle einleitend die generellen Anforderungen an die Legitimität des demokratischen Verfassungsstaates skizziert werden sollen, dann liegt dem also eine gewisse Pauschalierung zu Grunde, die die zweifellos bestehenden Werteunterschiede auch innerhalb demokratischer Gesellschaften bewusst negiert. Das erscheint nach hier vertretener Ansicht allerdings deshalb gerechtfertigt, weil sämtliche demokratischen Gesellschaften grundlegende Wertevorstellungen teilen müssen, da sie andernfalls schon nicht als demokratisch angesehen werden könnten. In den Details bestehen Differenzen, doch sind diese eben nicht so grundlegend, dass sie einer allgemeinen Theorie der Legitimität denationalisierter demokratischer Verfassungsstaaten nach hier vertretener Ansicht entgegenstehen würden.

Den Ausgangspunkt einer entsprechenden Legitimitätstheorie muss vor diesem Hintergrund das grundlegende demokratische Versprechen der gleichen politischen Freiheit aller bilden, das zugleich das zentrale Wertefundament bildet, auf dem jede Demokratie errichtet ist. Es ist allein dieses gegenseitige Versprechen, das jede Demokratie teilt und das selbst auf demokratischem Wege – also durch Mehrheitsentscheidung – nicht abgeschafft werden kann, ohne dass die Herrschaftsordnung ihren demokratischen Charakter verlöre. Aus diesem Versprechen folgt das Erfordernis, dass im demokratischen Verfassungsstaat die ge-

²⁰ Siehe dazu auch *A. Thiele* (Hrsg.), *Legitimität in unsicheren Zeiten. Der demokratische Verfassungsstaat in der Krise?*, 2019.

²¹ *M. Weber*, Die drei reinen Typen legitimer Herrschaft, in: *J. Winckelmann*, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, S. 475 ff. Vgl. dazu auch *T. Würtenberger*, *Legitimität staatlicher Herrschaft*, S. 277 ff.

²² Siehe auch *T. Würtenberger*, *Legitimität staatlicher Herrschaft*, S. 18 f.

samte konstituierte Staatsgewalt im Volk ihren Ausgangspunkt finden muss: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Freilich ist diese Rückführbarkeit der Staatsgewalt auf das Legitimationsendsubjekt, also die Legitimation der Staatsgewalt, für sich genommen noch nicht ausreichend, um auch die erforderliche Legitimität der gesamten demokratischen Ordnung zu generieren.²³ Sie ist also notwendige aber keine hinreichende Legitimitätsvoraussetzung. Das bestätigt ein Blick auf solche Ordnungen, die das demokratische Prinzip radikal im Rousseau'schen Sinne verwirklichen und schnell in eine Tyrannei der Mehrheit münden können. Die jeweilige Minderheit wird eine solche Ordnung aber kaum als legitim anerkennen können. Die Idee des demokratischen Verfassungsstaates beruht denn auch gerade darauf, die ungebändigte Mehrheits Herrschaft rechtlich einzuhegen und zu zähmen. Und schließlich wird eine demokratische Herrschaftsordnung, die stets mit gewissen Freiheitseinschränkungen einhergeht, nur dort mit einer Anerkennung als legitim rechnen können, wo sie den Herrschaftsunterworfenen im Vergleich zur Herrschaftsfreiheit wahrgenommene Vorteile bringt – hier dürfte im Übrigen einer der Hauptgründe für die aktuelle Legitimitätskrise der Europäischen Union liegen. Damit lassen sich insgesamt drei Anforderungen formulieren, denen die konkrete Ausgestaltung denationalisierter demokratischer Verfassungsstaaten genügen muss, wenn diese zumindest eine „Legitimitätschance“ im Sinne einer Aussicht auf Legitimität generieren soll: Erstens ausreichende demokratische Teilhabe aller an der staatlichen Herrschaft (I), zweitens eine ausreichende Begrenzung der staatlichen Herrschaft (II) sowie drittens die ausreichende Leistungsfähigkeit der Herrschaft (III). Diese drei Elemente stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander und das zutreffende „Mischungsverhältnis“ kann nicht nur zwischen einzelnen demokratischen Staaten, sondern im Laufe der Zeit auch innerhalb eines solchen Staatswesens variieren.

I. Ausreichende Teilhabe an der Staatsgewalt

Auch im demokratischen Verfassungsstaat geht die Staatsgewalt vom Volk aus. Diese grundlegende Voraussetzung teilen alle demokratischen Herrschaftsordnungen, die auf der Idee der gleichen politischen Freiheit beruhen. Mit dieser Erkenntnis ist allerdings im Hinblick auf die Legitimität einer solchen Ordnung noch wenig gewonnen. Denn auch in dieser Hinsicht können die gesellschaftlichen Erwartungen in den einzelnen Gesellschaften voneinander abweichen. Die gesellschaftliche Rückkopplung ist also unterschiedlich umsetzbar. Das von der Verfassung gewährleistete Legitimationsniveau der zentralen Organe (Parla-

²³ Vgl. dazu auch *P. Graf Kielmansegg*, Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, 1977 passim.

ment, Regierung, Rechtsprechung) muss zu den konkreten gesellschaftlichen Erwartungen passen. Es ist daher auch nur sehr bedingt möglich, bestehende Verfassungsordnungen unbesehen auf andere Gemeinwesen zu übertragen.²⁴ Jede Gesellschaft entwickelt im Laufe der Jahre ihre eigene „Demokratiekultur“. Während etwa Deutschland mit der auf den im Jahr 2019 verstorbenen *Ernst-Wolfgang Böckenförde* zurückgehenden „Legitimationskettenkonzeption“ ein vergleichsweise strenges Konzept materieller demokratischer Rückbildung entwickelt hat, das dem Parlament eine zentrale und unaufgebbare Rolle zuweist („Wesentlichkeitstheorie“), ist das angloamerikanische Verständnis sehr viel formaler – hier finden sich beispielsweise eine Vielzahl unabhängiger Regulierungsbehörden, die nach der deutschen Vorstellung entweder von vornherein unzulässig wären oder in ihren Kompetenzen zumindest stark eingeschränkt werden müssten. Als per se undemokratisch präsentiert sich dieser von der deutschen Konzeption abweichende Zustand natürlich nicht, erklärt aber, warum sich das Bundesverfassungsgericht auch mit der demokratischen Ordnung der Europäischen Union schwer tut und gerade Verfassungsjuristen und Politologen unterschiedlicher Traditionen bisweilen schlicht aneinander vorbei reden.²⁵

Angesichts dieses Wechselspiels zwischen verfassungsrechtlicher Ordnung und demokratischen Erwartungen der Gesellschaft wäre es daher verfehlt, stets nach größtmöglicher demokratischer Rückkopplung zu streben. Zwar dürfte eine Gesellschaft für sich genommen nur selten etwas gegen eine allzu ausgeprägte Repräsentation einzuwenden haben. Doch bedeutet mehr demokratische Rückkopplung in der Regel auch eine gewisse Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Herrschaftsmodells: Über alles abzustimmen mag besonders demokratisch erscheinen, zu einer sinnvollen Gestaltung wäre ein solches Gemeinwesen aber schon aus zeitlichen Gründen unfähig. Die Ermöglichung effektiver Herrschaft als einer weiteren Legitimitätsvoraussetzung setzt einer entsprechenden demokratischen Rückkopplung also strukturelle Grenzen – und auch diese werden in den unterschiedlichen demokratischen Gesellschaften an unterschiedlichen Stellen liegen. Leitlinie im Hinblick auf das Ausmaß demokratischer Teilhabe muss vielmehr die Verhinderung spürbarer Repräsentativitätsdefizite sein, Situationen also, in denen sich signifikante Teile der Bevölkerung nicht mehr hinreichend im politischen Prozess repräsentiert sehen. Unter welchen Voraussetzungen das der Fall ist, hängt erneut von der politischen Kultur ab, und glei-

²⁴ Vgl. auch *F. Weber*, Staatsangehörigkeit und Status, S. 379: „Kollektive politische Herrschaft ist voraussetzungsvoll, weshalb die bloße Einrichtung rechtlicher Institutionen sie nicht tragen kann.“

²⁵ So gilt etwa das Europäische Parlament in Frankreich als vergleichsweise starkes Parlament, während in Deutschland immer wieder auf dessen Schwäche verwiesen wird (für diesen Hinweis danke ich *Konstantin Kuhle*).

ches gilt auch für die Frage, wie die Verfassungsordnung auf solche Situationen reagieren sollte. Wenn den westlichen demokratischen Verfassungsordnungen gegenwärtig solche Repräsentativitätsdefizite unterstellt werden – und das dürfte in den überwiegenden Fällen durchaus zutreffen – heißt das also nicht, dass in allen Staaten auch die gleichen Lösungen Abhilfe versprechen würden. Es bedarf individueller Analysen, die ermitteln, worin die Ursachen im Einzelnen liegen, warum also die Erwartungen der Gesellschaft und die tatsächlichen Rückkoppelungsleistungen der politischen Ordnung auseinanderfallen. In extremen Fällen kann das daran liegen, dass die Verfassungsordnung schon theoretisch nicht mehr in der Lage ist, das Legitimationsniveau zu sichern, das von Seiten der Gesellschaft erwartet wird. Das dürfte jedoch nur in den wenigsten Fällen zutreffen, wenngleich es nicht gänzlich ausgeschlossen ist. Dann bedürfte es entsprechender formaler Anpassungen der Verfassung selbst, bis hin zu einer Totalrevision. In der aktuellen Krise westlicher Verfassungsstaaten dürfte es allerdings eher darum gehen, dass die theoretische und erwartete Legitimationsleistung der Verfassungsordnung aus anderen Gründen gegenwärtig nicht abgerufen wird. Die Ursachen können dann vielfältiger Natur sein, von denen hier nur einige beispielhaft aufgelistet werden sollen: Fragmentierung der Gesellschaft, soziale Ungleichheit, die zu geringer Wahlbeteiligung führt, defizitäre Streitkultur, mangelnde (aber theoretisch mögliche) Responsivität des politischen Raumes²⁶ oder mangelnde Kenntnisse demokratischer Verfahren und Prozesse (auf allen Ebenen, also der politischen, der medialen oder der gesellschaftlichen).²⁷ Die Lösung liegt dann weniger auf der normativen Verfassungsebene, als in einer Revitalisierung der erforderlichen politischen Kultur.²⁸ Auf einige dieser Beispiele wird in den folgenden Beiträgen auch näher eingegangen werden.

Eine Allgemeine Staatslehre, der sich auch dieser Band zugehörig fühlt, ist zunächst einmal dazu aufgerufen, diese allgemeinen Anforderungen im Einzelnen – in abstrakter als auch konkreter Form – zu entfalten und aufzuzeigen, wie sich diese auf die Legitimität eines Gemeinwesens auswirken können. Anschließend gilt es darzulegen, wie bestehende Defizite (theoretisch) behoben werden können. Für Deutschland habe ich an anderer Stelle unter anderem die Einführung einer Ersatzstimme, einer Wahlpflicht sowie eines Schulfaches Demokratie gefordert und zudem darzulegen versucht, an welchen Stellen die politische Diskurskultur sich als problematisch erweist. Grundlegende Änderungen der Verfassungsordnung selbst scheinen hier nicht angezeigt, allenfalls ließe sich darüber

²⁶ Vgl. auch K. Dicke, Mehr Plebiszite oder Stärkung der repräsentativen Demokratie?, ZG 2018, 264 (271 ff.).

²⁷ Zur Situation in Deutschland siehe A. Thiele, Verlustdemokratie, S. 89 ff.

²⁸ Zu diesem Begriff siehe G. Almond/S. Verba, The Civic Culture, S. 12 ff. Siehe auch H. Wasser, Die Vereinigten Staaten von Amerika, S. 23.

streiten, ob es sinnvoll sein könnte, direkte Partizipationsmöglichkeiten auszuweiten.²⁹ In anderen Verfassungsstaaten können die möglichen Lösungen jedoch ganz anders aussehen.

II. Ausreichende Begrenzung der Staatsgewalt

Die große Herausforderung des Mehrheitsprinzips und damit auch jeder Demokratie ist die Sicherung der Akzeptanz getroffener Entscheidungen durch die jeweilige Minderheit. Eine Demokratie wird nur friedlich gedeihen können, wenn und soweit die Minderheit nicht gegen die getroffenen Entscheidungen aktiv rebelliert, sie auch für sich als verbindlich akzeptiert und allein diskursiv in den vorgesehenen Verfahren für deren Änderung eintritt. Das ist keine Selbstverständlichkeit, präsentiert sich vielleicht gar als die voraussetzungsvollste zugleich aber bedeutendste und wichtigste demokratische „Zumutung“,³⁰ an der bereits zahlreiche Demokratisierungsversuche – man denke an Afghanistan aber auch Ägypten – gescheitert sind. Erforderlich sind dazu zunächst einmal die Sicherung der Meinungsfreiheit und die Gewährleistung partizipativer Minderheitenrechte im demokratischen Entscheidungsverfahren. Wer nicht mitreden kann, wird keine Entscheidung akzeptieren können (und zwar möglicherweise selbst dann nicht, wenn sie eigenen Präferenzen materiell entspricht). Das allein wird jedoch nicht genügen. Selbst wo entsprechende Rechte bestehen, findet die Akzeptanzfähigkeit der Minderheit nämlich Grenzen dort, wo die demokratische Mehrheitsentscheidung allzu sehr in den persönlichen Bereich, in das Innerste des Menschen einzugreifen versucht.³¹ Fragen der Familienplanung, des privaten Umgangs oder der Freizeitgestaltung sind durch demokratische Mehrheitsentscheidung nicht gestaltbar, weil solchen Entscheidungen letztlich die Gefolgschaft verweigert werden würde und damit das gesamte politische System seine Legitimität riskierte. Jedes demokratische Gemeinwesen muss daher einen solchen „Raum der Dunkelheit“ gewährleisten, der den Blicken des Staates (genauer: der Mehrheitsentscheidung) entzogen ist³² und in dem sich das Individuum nach seiner Vorstellung entfalten kann. Stets geht es aber nur um einzelne Aspekte des eigenen Lebens, die in dieser Form entpolitisiert werden. Der Demokratie verbleiben also bedeutende Zuständigkeiten, in denen sie nach dem Mehrheitsprinzip unter Beachtung der Gleichheit zu entscheiden vermag. Wo diese Gren-

²⁹ K. Dicke, Mehr Plebiszite oder Stärkung der repräsentativen Demokratie?, ZG 2018, 264 (275 f.).

³⁰ In Anlehnung an C. Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008.

³¹ Siehe bereits A. Thiele, Verlustdemokratie, S. 73 ff.

³² Vgl. K. Herb, Jean-Jacques Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag, in: M. Brocker, Geschichte des politischen Denkens, S. 303 (310).

zen im Einzelnen zu ziehen ist, wie weit also in den Worten *Hans Kelsens* die „staatsfreie Sphäre des Menschen“³³ reicht, ist nicht objektiv vorgegeben. Stets aber gilt: Nur wenn zentrale und höchstpersönliche Lebensbereiche der demokratischen Mehrheitsentscheidung entzogen sind, kann ein Gemeinwesen überhaupt damit rechnen, dass die Mehrheitsentscheidungen im Übrigen auch von der Minderheit als verbindlich akzeptiert werden. Erneut steht diese Legitimitätsanforderung in einem Spannungsverhältnis zu den anderen Anforderungen. Denn einerseits werden dem demokratischen Prozess dadurch Gegenstände entzogen und der privaten Ebene zugeordnet, auf der jedoch nicht-demokratisch entschieden wird. Je weiter dieser Raum der Dunkelheit gezogen wird, desto kleiner ist damit der öffentliche (demokratische) Raum. Damit aber wird andererseits auch die Effektivität der Herrschaft begrenzt – die demographische Frage etwa wird sich durch einen demokratisch eingeführten „Zwang zum Kind“ aus diesem Grund nicht lösen lassen: Das Grundrecht auf Familie steht dem entgegen. Hier bleiben folglich allein indirekte damit aber zugleich weniger effiziente Anreizlösungen. Wie auch bei der Frage der ausreichenden Teilhabe an der Staatsgewalt muss jede Gesellschaft für sich selbst entscheiden, wie weit sie diesen Raum der Dunkelheit dehnen, welche Entscheidungen sie also noch der staatlichen oder schon der privaten Ebene zuordnen will. Hier lassen sich – abgesehen von gewissen (menschenrechtlichen) Mindeststandards – keine festen Grenzen abstecken.

Dabei gilt es auch zu beachten, dass das Ausmaß dieses Raumes zugleich Einfluss auf die Vielfalt eines Gemeinwesens hat. Gemeint ist damit allerdings nicht nur individuelle, sondern auch kollektive Vielfalt. Jede Verfassungsordnung kann und muss also auch darüber entscheiden, welche Selbstverwaltungsrechte sie welchen kollektiven Identitäten zuweisen will. Traditionell wird etwa religiösen Gemeinschaften gestattet, über bestimmte Fragen selbstständig und damit außerhalb allgemeiner demokratischer Mehrheitsentscheidungen zu befinden. Im denationalisierten demokratischen Verfassungsstaat kommen die auf dem Territorium existierenden unterschiedlichen Nationen als anerkennungswürdige kollektive Identitäten hinzu, denen danach bestimmte kulturelle Selbstverwaltungsrechte zuzuweisen sind. Anders als bisweilen angenommen,³⁴ kann eine solche Einräumung kollektiver (ggf. auch in Form föderaler) Selbstbestimmungsrechte auf der Ebene der Verfassung³⁵ für strukturelle (nationale) Minder-

³³ *H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 16.

³⁴ Vgl. *C. Taylor*, Die Politik der Anerkennung, in: ders., Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung, S. 13 ff. Ebenso *F. Schorkopf*, Staat und Diversität, S. 17.

³⁵ Auf der Ebene des einfachen Rechts begründet eine entsprechende Rechteeinräumung ohnehin allein eine faktische und politische Einschränkung des allgemeinen Mehrheitsprinzips, *W. Heun*, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, S. 239.

Sach- und Namenregister

- Alexy, Robert 44 ff.
Appadurai, Arjun 2
Arbeit 147 ff., 165, 171 f.
– Arbeitslosigkeit 148
Arendt, Hannah 37
Arenen, legitimatorische 195 ff.
Aristoteles 41, 96
Arnstein, Sherry 182
Austeritätspolitik 81, 162 f.
- Bezas, Theodor 22 f., 37
Bildung 106
Bismarck, Otto von 27 f.
Böckenförde, Ernst-Wolfgang 7
Bodin, Jean 24
Brennan, Geoffrey 74 f., 76
Bruttoinlandsprodukt 148
Buchanan, James McGill 72, 76
Bürgerbeteiligung, dialogorientierte 175 ff.
– Citizen's Assemblies 184 f.
– Deliberation 178 ff., 192
– zentrale Prinzipien 187 ff.
– Zukunftsrate 186
Bukow, Sebastian 137
Bundesbedarfsplangesetz 205 f.
- Cleavages 124 ff.
- Dahl, Robert 187
Deliberation 178 ff., 192
Desintegration 126 ff.
Donges, Patrick 139
Downs, Anthony 125
Duterte, Rodrigo 3
- Erdogan, Recep Tayyip 3
Eurokrise 161 ff.
– Schuldenkrise 147
- Fishkin, James 201
Frankfurt, Harry G. 13
Frey, Bruno S., 75, 82
Fricke, Thomas 82 f.
- Gambetta, Diego 178
Geiger, Theodor 96
Gerlach, Leopold von 27
Gesellschaft 123 ff.
– Wandel 127, 131 ff.
Gesetz 54 ff.
– *siehe auch* Normen
– *siehe auch* Gesetzesbindung
Gesetzesbindung 54 f.
Gleichheit 87 f.
– soziale 87 ff., 95 ff., 112 ff., 127, 148
– politische 87 ff.
Global Cities 108
Globalisierung 107 ff., 112 f.
Goldene Bulle 21
Grundeinkommen 168
Grundgesetz 39 ff., 53 ff., 116 f.
- Habermas, Jürgen, 32 ff., 41, 166
Hart, Herbert L. A. 43
Hegel, Georg F. W. 118
Heller, Hermann 122
Helvétius, Claude-Adrien 24
Heun, Werner 11
Hobbes, Thomas 24
- Identität 100, 106 f., 108 f., 138
Input-Legitimität 93, 159 ff., 196 ff.
– *siehe auch* Output-Legitimität
– *siehe auch* Wahlbeteiligung
Integration 138
– *siehe auch* Desintegration

- Kapitalismus 110 ff.
 Karig, Friedemann 115
 Katz, Richard S. 136 f.
 Kelsen, Hans 10
 Keus, Nikolaus von 119
 Kirchgässner, Gebhard 73, 75, 78, 82
 Kommunikation 139 ff.

 Le Pen, Marine 2
 Legalität 21 ff., 29 ff.
 – *siehe auch* Gesetz
 – *siehe auch* Normen
 – *siehe auch* Gesetzesbindung
 Leggewie, Claus 186
 Legitimationsketten 57 f.
 Legitimationswirkung, additive 218
 Legitimität
 – Begriff 4 ff., 21 ff.
 – demokratische 55 ff.
 – formale 45 ff.
 – historisch 21 ff.
 – Input-Legitimität 196 ff.
 – juristisch 39 ff.
 – Krise 31 f.
 – Konzepte 145, 147 ff.
 – Legitimationsketten 57 ff.
 – materielle 48 ff.
 – ökonomisch 63 ff.
 – Output-Legitimität 147, 196 ff.
 – rechtswissenschaftlich 39 ff.
 – *siehe auch* Gleichheit
 – *siehe auch* Input-Legitimität
 – *siehe auch* Repräsentation
 – *siehe auch* Wahlbeteiligung
 – Subjekt 59 f.
 – von Verfassungen 45 ff.
 Leistungsfähigkeit
 – des Staates 12 ff., 63 ff.
 – ökonomische 63 ff.
 – *siehe auch* Staatsversagen
 – *siehe auch* Sozialstaat
 Lindner, Christian 140
 Lipset, Seymour M. 31 f., 96, 124
 Loewenstein, Karl 122
 Luhmann, Niklas 34 ff., 166

 Macron, Emmanuel 2
 Mairs, Peter 136 f.

 Mann, Thomas 118
 Mehrheitsregel 55 f.
 Milanovic, Branko 97
 Minipublic 177, 187 f.
 Minderheitenschutz 9 ff.
 Mindestlohn 147
 Mittelschicht 95 ff., 100 ff., 158
 Modi, Narendra 3
 Möllers, Christoph 2
 Musgrave, Richard A. 63

 Nanz, Patrizia 186
 Napoleon, Bonaparte 26 f.
 Neoliberalismus 106 f.
 Netzentwicklungsplan 207
 Normen 44 ff.
 – *siehe auch* Gesetz

 Ockham, William 22
 Omnipotenz, gegenständliche 65 f., 83 f.
 Orbán, Viktor 2
 Output-Legitimität 147 ff., 196 ff.
 – *siehe auch* Input-Legitimität

 Parteien 115 ff., 123 ff.
 – Mitgliederzahlen 128 ff.
 – Professionalisierung 137 ff.
 Parteienperformance 133 ff.
 Partizipation 6 ff., 132 f., 159 ff., 175 ff.,
 182 ff.
 – Rückkopplung 6 ff., 43, 134 ff.
 – *siehe auch* Repräsentation
 – *siehe auch* Wahlbeteiligung
 Piketty, Thomas 97 ff.
 Platon 41
 Populismus 97, 112 f.
 – Rechtspopulismus 1
 Post-Faktisch 115
 Putin, Vladimir 3

 Radbruch, Gustav 42, 44 ff.
 Rawls, John 41, 78
 Reagan, Ronald 106
 Repräsentation 132, 162
 Rokkan, Stein 124
 Rousseau, Jean-Jacques 25 f.

 Scharpf, Fritz W. 34 ff., 197

- Scheidel, Walter 12
 Scheindemokratie 113
 Scheuner, Ulrich 118
 Schleier der Unsicherheit 67 ff.
 Schmidt, Manfred G. 181
 Schmitt, Carl 30 f., 122
 Schönberger, Christoph 117 f.
 Selbstverwaltung 10 f.
 Sezession 50 ff.
 Sicherungssysteme, soziale 145 ff.
 – Ethische Legitimität 168 ff.
 – Input-Legitimität 159 ff.
 – Output-Legitimität 147 ff.
 Siri, Jasmin 138
 Smend, Rudolf 121
 Snyder, Timothy 3
 Soziale Rolltreppe 109 f.
 Sozialstaat 104 ff., 147, 149, 158, 166
 Sozialversicherung 149 ff.
 Staatsversagen 67 ff.
 Staatsverschuldung 70, 80
 – *siehe auch* Austeritätspolitik
 – *siehe auch* Eurokrise
 Sternberger, Dolf 29
 Steuern 98 f.
 Steuerungsprobleme 195
 Stromnetze 203 ff.
 Stromtrassenplanung 205
 Sunstein, Cass R. 3

 Thatcher, Margaret 106

 Thiele, Alexander 65
 Transnationalisierung 107
 – *siehe auch* Globalisierung
 Trump, Donald 1 f.

 Ungleichheit 87 ff., 95 ff.
 – *siehe auch* Gleichheit
 USA 96, 99

 Vanberg, Victor J. 72
 Verba, Sidney 87
 Verfassungsrecht 121 ff.
 – *siehe auch* Grundgesetz
 Vester, Michael 127
 von der Pfordten, Dietmar 42
 von Kues, Nikolaus 119

 Wahlbeteiligung 88 ff., 130 ff., 146, 159 f.,
 171
 – Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit 88 ff.
 – Wahlpflicht 132 f.
 Wahlpflicht 132 f.
 Weber, Max 5, 28 f., 42 ff.
 Whitely, Paul F. 128
 Willensbildung 56 ff.
 Winkler, Heinrich August 2
 Wissenschaftsversagen 71 ff., 74 ff., 83 f.
 Wohlstandsgefälle 169 f.

 Zuma, Jacob 3