

Veröffentlichungen des Dimitris-Tsatsos-Instituts
für Europäische Verfassungswissenschaften

Band 23

Peter Schiffauer / Ewald Grothe (Hg.)

Gesellschaftliche Voraussetzungen demokratischer Verfassungen



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Gesellschaftliche Voraussetzungen
demokratischer Verfassungen

Veröffentlichungen des Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften

Herausgegeben vom

Dimitris-Tsatsos-Institut für Europäische Verfassungswissenschaften
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät und der Fakultät für Kultur- und
Sozialwissenschaften der FernUniversität in Hagen

vertreten durch

Peter Brandt

Werner Kirsch

Jörg Ennuschat

Peter Schiffauer

Ewald Grothe

Arthur Schlegelmilch

Andreas Haratsch

Hans-Rüdiger Schmidt

Martin Hochhuth

Band 23

Peter Schiffauer / Ewald Grothe (Hg.)

Gesellschaftliche Voraussetzungen demokratischer Verfassungen

Erträge des Symposions
des Dimitris-Tsatsos-Instituts
für Europäische Verfassungswissenschaften
an der FernUniversität in Hagen
am 19. und 20. November 2021



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Die Herausgeber danken der FernUniversität in Hagen für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig und strafbar.

© Berliner Wissenschafts-Verlag, 2024
Ein Imprint der Franz Steiner Verlag GmbH, Stuttgart
www.steiner-verlag.de
Layout und Herstellung durch den Verlag
Druck: docupoint, Magdeburg
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.
Printed in Germany.
ISBN Print 978-3-8305-5578-0
ISBN E-Book 978-3-8305-5581-0
DOI <https://doi.org/10.35998/9783830555810>

Inhaltsverzeichnis

Einleitung <i>Peter Schiffauer</i>	7
I. Keynote	
Gesellschaftliche Voraussetzungen demokratischer Verfassungen <i>Hans-Jürgen Papier</i>	17
II. Medien und Öffentlichkeit	
Wandel der Öffentlichkeit <i>Martin Hochhuth</i>	31
Demokratie, öffentlicher Raum und öffentlich-rechtlicher Rundfunk <i>Jörg Schönenborn</i>	49
III. Identität, Homogenität und Vielfalt	
Von Wahrheitsansprüchen zu Möglichkeitsräumen in der Demokratie <i>Frank Schorkopf</i>	63
Wie viel Identität und Homogenität erfordert demokratische Governance, wie viel Vielfalt lässt sie zu? <i>Eva Maria Belser</i>	77
Mechanisms for Ethnic Representation: Ethnic Parties and Ethny-Incorporating Parties <i>Bernard Grofman / Jon Fraenkel</i>	99
IV. Bildung, Kultur und Wissen	
Bildung als Voraussetzung für eine gelungene demokratische Praxis – Philosophische Überlegungen im Ausgang von Kant <i>Hans-Ulrich Baumgarten</i>	119

Inhaltsverzeichnis

V. Das Nationale, das Irrationale und die
Glaubwürdigkeit der Politik

Das Nationale, das Irrationale und die
Glaubwürdigkeit der Politik
Jens Hacke 135

Drei Thesen zum Panel: Das Nationale, das Irrationale
und die Glaubwürdigkeit der Politik
Anja Lobenstein-Reichmann 145

Versuch über Nationales, Irrationalität und Glaubwürdigkeit
– einige unorthodoxe Überlegungen
Peter Schiffauer 149

VI. Epilog

Individuum, Gesellschaft und Verfassung – Dialogische
Nachfragen und Überlegungen zur demokratischen Dialektik
Oskar Reichmann / Peter Schiffauer 161

Autorenverzeichnis 175

Peter Schiffauer

Einleitung

Die in diesem Band versammelten Beiträge sind der in schriftlicher Form vorliegende Ertrag des Symposions über „Gesellschaftliche Voraussetzungen demokratischer Verfassungen“, das am 19./20. November 2021 vom Dimitris-Tsatsos-Institut für Europäische Verfassungswissenschaften auf dem Campus der Fernuniversität in Hagen veranstaltet wurde. Im Thema des Symposions kam die Besorgnis über die Zunahme desintegrierender Kräfte in der nationalen und europäischen Verfassungswirklichkeit zum Ausdruck.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetherrschaft in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts wollten viele² an einen endgültigen Erfolg der demokratischen Regierungssysteme westlichen Musters glauben und erwarteten, dass mit ihrer Ausbreitung über die gesamte Erde eine neue Friedensordnung entstehen würde. Der Erweiterung der Europäischen Union um 13 neue Mitgliedstaaten in den Jahren von 2004 bis 2013 lagen ähnliche Erwartungen auf Frieden und Wohlstand zugrunde. Gegenüber der naiven Vorstellung, die Verfassungen der westlichen Hemisphäre würden demokratische Freiheiten definitiv sichern, hatte Dimitris Tsatsos bereits 1997 die Mahnung ausgesprochen, „dass Demokratie, Freiheit und Menschenrechte, Rechtsstaat, soziale Gerechtigkeit, Solidarität und Kohäsion ständig und täglich zu erkämpfen sind. Als ‚erreicht‘ dürfen sie nie empfunden werden, denn die Entwicklung der Gesellschaft, die stets neu auftretenden Gegebenheiten wie auch neu aufkommende Bedürfnisse, erweitern und verändern die Inhalte jener Prinzipien, die sich deshalb in ihrem Gehalt im ständigen Wandel befinden.“³ Diese ewige Offenheit des politischen Prozesses, d. h. die ständige inhaltliche Erneuerung der demokratischen, freiheit-

¹ Das Programm des Symposions ist abrufbar unter <https://www.fernuni-hagen.de/dtiev/docs/flyer-symposion-2021-web.pdf>. Alle Referate bleiben auch als Video-Aufzeichnung auf der folgenden Webseite verfügbar, unabhängig davon, ob in diesem Band eine schriftliche Fassung vorliegt: <https://www.fernuni-hagen.de/dtiev/veranstaltungen/Symposion-2021.shtml>.

² Paradigmatisch: Francis *Fukuyama*, *The End of History and the last Man*, New York 1992.

³ In: *Iñigo Mendez de Vigo / Dimitris Tsatsos*, Bericht über den Vertrag von Amsterdam, Europäisches Parlament, Sitzungsdokument A4-0347/97 vom 5. November 1997, S. 16 f., zugänglich unter: <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/texts-submitted.html#sidesForm>. Wieder abgedruckt, in: Dimitris Tsatsos (Hrsg.), *Die Europäische Union als Verfassungsgeber*, Berlin 2005.

lichen, rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Ansprüche der Bürger sei die größte Chance für ein Europa der Bürger und der Menschen.

Die Selbstverständlichkeit von Erwartungen, unter der Ägide westlicher Demokratien würden sich Frieden, Freiheit und Wohlstand in der Welt ausbreiten, wurde dann in den Krisen des 21. Jahrhunderts heftig erschüttert. Seit dem 11. September 2001 wurden zur Eindämmung fundamentalistischen Terrors unerwartete Einschränkungen einer politischen Kultur der Bürgernähe und Offenheit notwendig. In der Finanz- und Staatsschuldenkrise verschärfte sich ab dem Jahre 2008 die Unterschiede zwischen Arm und Reich in einem Ausmaß, das den gesellschaftlichen Zusammenhalt und politische Großprojekte wie die Europäische Währungsunion in Frage stellte. Hatte man anfangs noch gehofft, die freie und weitgehend unregulierte weltweite Internetkommunikation in „sozialen Medien“ könnte zur Verbreitung freiheitlicher und demokratischer Ideen in allen Regionen der Welt beitragen, hat sie vielmehr eine neue Gegenöffentlichkeit hervorgebracht. In dieser neuen Öffentlichkeit wird der Diskurs von politischer Kommunikation beherrscht, die auf autoritäre Muster aufbaut, unterkomplexe Antworten auf vielschichtige Fragen anbietet und nachprüfbar Tatsachen missachtet.

Neu aufgekommene „illiberale“ politische Strömungen verfolgen – zum Teil sogar ausdrücklich – das Ziel, die in den zurückliegenden Jahrzehnten vollzogenen Veränderungen des gesellschaftlichen Bewusstseins wieder rückgängig zu machen. Solche Strömungen haben in manchen Staaten Kräften an die Macht verholfen, die zuvor als selbstverständlich angesehene Werte der freiheitlichen Demokratien grundlegend in Frage stellen, ja negieren. Seit Beginn des Jahres 2020 machten dann die Reaktionen auf die Notlage der COVID-Pandemie die Zerrissenheit der Gesellschaften deutlich und werfen damit grelles Licht auf problematische Voraussetzungen demokratischen Regierens.

Vor diesem Hintergrund erschien es lohnend, mit einer interdisziplinären Methode vertieft der Frage nachzugehen, ob und in welcher Weise die Eignung einer Verfassung, eine gelungene demokratische Praxis hervorzubringen, nicht allein von ihrem juristischen Gehalt, sondern in hohem Maße auch von außerrechtlichen Voraussetzungen in den Gesellschaften abhängt, auf die die betreffende Verfassung Anwendung findet. Die Frage ist nicht neu. Im Zuge des Verfassungsprojekts der Europäischen Union wurde sie zu Beginn dieses Jahrhunderts bereits intensiv diskutiert. Während die Aufmerksamkeit sich zu jener Zeit darauf konzentrierte, ob die Europäische Union überhaupt demokratiefähig sein könne, begründen die in der Zwischenzeit eingetretenen Entwicklungen die Aktualität der Frage, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen demokratisches Regieren, gleich ob im staatlichen oder überstaatlichen Kontext, gelingen kann.

Während des Zeitraums, in dem die Planungsarbeiten für das Symposium in vollem Gange waren, wurde die Relevanz der aufgeworfenen Fragestellung durch die Ereignisse, die sich im August 2021 in Afghanistan abspielten, in vollem Umfang bestätigt. Der von den Vereinigten Staaten von Amerika mit Unterstützung durch ihre europäischen Verbündeten unternommene Versuch, nach der militärischen Unterwerfung der Herrschaft der Taliban in diesem Land eine Demokratie westlichen Musters aufzubauen und diese durch militärische Unterstützung gegen Umsturzbestrebungen zu sichern, musste spätestens zu dem Zeitpunkt als endgültig gescheitert gelten, als im August 2021 nach dem Abzug der letzten westlichen Militäreinheiten die „demokratische“ Regierung Afghanistans und ihre Verteidigungskräfte innerhalb weniger Tage zusammenbrachen und die Kämpfer der Taliban die Kontrolle über das Land und seine Hauptstadt übernahmen. Das Ausbleiben von massenhaftem entschlossenem Widerstand gegen diese Machtergreifung machte deutlich, dass es trotz jahrelanger intensiver politischer und finanzieller Unterstützung durch den Westen nicht möglich gewesen war, mehr als eine schmale privilegierte Schicht für das westliche Zivilisationsmodell zu gewinnen und von seiner politischen Organisationsform zu überzeugen. Militärische Unterstützung und Kapitaltransfers waren offensichtlich nicht ausreichend, um die gesellschaftlichen Voraussetzungen für eine Demokratie westlichen Musters herzustellen. Umgekehrt mag der entschlossene Widerstand, den politische Führung und Bevölkerung der Ukraine seit dem 24. Februar 2022 dem Angriffskrieg der Russischen Föderation entgegensetzten, uns belehren, dass der Wille zur Selbstbestimmung stärker sein kann als Waffengewalt.

Im ersten der in diesem Band zusammengestellten Beiträge entfaltet das *Keynote-Referat* von Hans-Jürgen Papier eine (verfassungs-)rechtliche Analyse der gesellschaftlichen Voraussetzungen demokratischer Verfassungen. Direkte und repräsentative Demokratie seien gleichwertige Formen der Selbstregierung von Bürgerinnen und Bürger. Durch „inhaltliche Repräsentation“ würden alle zu „freie[n] Mitgestalter[n]“ von Entscheidungen, die in „größter Freiheit“ zu treffen seien. Unabdingbare Voraussetzung dafür sei eine öffentliche Meinung, vermittelt durch eine plurale Medienöffentlichkeit und eine plurale Parteienlandschaft. Die „Mediendemokratie“ habe aber auch die Kehrseite, dass häufig personalisierte Schaukämpfe die Stelle sachbezogener Auseinandersetzungen eingenommen haben. Den neuartigen, von bedenklichen Entwicklungen in den „sozialen Medien“ ausgehenden Gefahren könne nur mit den „Mitteln des Rechtsstaats“ begegnet werden. Wichtig seien eine „zur Freiheitsausübung befähigte und bereite Zivilgesellschaft“ und „Grundvertrauen in die Demokratie“. Politisches Handeln in Reaktion auf Krisen und unter medial erzeugtem Druck gehe nicht nur auf Kosten der Nachhaltigkeit und (Gefahren-)Vorsorge – auch und gerade im Interesse nachfolgender Generationen –, sondern könne auch zu weiteren Bedeutungsverlusten der Parlamente im Verhältnis zur Exekutive führen. Die vielfach geäußerte Forderung nach mehr unmittelbarer Demokratie verspreche keine Abhilfe. Zeitpunkt, Form und Inhalt von Volksabstimmungen würden vom Kalkül des von

ihnen zu erwartenden politischen Nutzens oder Schadens bestimmt und würden der Komplexität der zu behandelnden Sachfragen kaum gerecht. Das Vertrauen der Bürger in die repräsentative Demokratie könne nur zusammen mit der Glaubwürdigkeit der Politik in einem langwierigen Prozess wiederhergestellt werden. Die Politik müsse stetig und verlässlich operieren, eine Programmatik, ein Konzept, ein Leitbild erkennen lassen, so dass der Zusammenhang einzelner Maßnahmen sichtbar und in seiner „Gerechtigkeitsbilanz“ überprüfbar wird. Das Gewicht der parlamentarischen Beratungen gegenüber der Exekutive und die innerparteiliche Demokratie sollten gestärkt werden.

Im Kapitel über Medien und Öffentlichkeit bietet der Vortrag von Martin Hochhuth die kritische Analyse des in den letzten zwei Jahrzehnten geschehenen „Wandel[s] der Öffentlichkeit“. Der durch Anpassungszwänge unvermeidlich entstehende Machtzuwachs zentralistischer Strukturen sei ein „anthropologischer Wandel“, der in den Medienberufen die Freiheit der Meinungsäußerung bedrohe. Erledigungskommunikation sei im privaten Bereich akzeptabel, im seriösen Journalismus aber illegitim. Um ihrer Rolle bei der Herstellung einer demokratischen Öffentlichkeit gerecht zu werden, wäre in den Medien mehr Tiefgang bei den journalistischen Recherchen und eine entschiedene Abkehr vom Lagerdenken erforderlich.

Das Referat von Jörg Schönenborn beschreibt die Verdienste der britischen Besatzungsmacht beim Wiederaufbau eines unabhängigen öffentlichen Rundfunks unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg als eine „Mitgift an die Demokratie“. Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten sei die Demokratie in Deutschland relativ stabil. Das werfe aber die Frage auf, welche Voraussetzungen es brauche, damit das so bleibt. Nötig sei ein öffentlicher Raum, in dem die Menschen einander zuhören, Argumente austauschen und die Grundlage für möglichst breite Konsense schaffen. Das erfordere Freiheit der Medien von staatlicher Kontrolle und Pluralität statt Polarisierung in verschiedene Lager. Zugleich müsse die Vielfalt der Berichterstattung auch auf der regionalen und lokalen Ebene erhalten bleiben. Damit wüchsen auch die Herausforderungen für den öffentlichen Rundfunk als „Plattform, auf der sich Schnittmengen gemeinsamen Wissens und gemeinsamer Information bilden“. Ein wichtiges Feld sei die Qualitätskontrolle. Als Zukunftsprojekt werde an einem benutzerfreundlichen Algorithmus für die Mediathek gearbeitet, der den Nutzerinnen und Nutzern Angebote unterbreite, die ihren „Horizont erweitern“ und „das ganze Bild herstellen“. Er begreife den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als eine der Stützen, die das „Dach des öffentlichen Raumes“ und damit den Lebensraum der Demokratie tragen.

Am Anfang des *Kapitels über Identität, Homogenität und Vielfalt* steht der Beitrag von Frank Schorkopf. Er diskutiert die Voraussetzungen gelingender Demokratie mit Fokus auf dem Mehrheitsprinzip als „analytischem Eichpunkt“. Es führe zu einem prozeduralen Verständnis, bei dem die Ansprüche der Mehrheit und der Minderheit als legitim anerkannt und berücksichtigt werden. Die Abstimmungen erst möglich

machende rechtliche Einheit der Abstimmenden setze ein „agreement on fundamentals“ voraus. Weitere Rahmenbedingungen seien die (Status-) Gleichheit der Wahlberechtigten, Minderheitenschutz und Schutz der Menschenrechte. Besondere Bedeutung misst der Autor dem gesellschaftlichen Zusammenhalt zu. Wenn identitäre Minderheiten für sich Sonderrechte in demokratischen Verfahren erkämpften, schaffe das auch für die Mehrheit Anreize, sich als identitäre Gruppe zu verstehen. Striktes identitäres Gruppendenken segmentiere den Grund- und Menschenrechtsschutz und rühre damit an einen der Pfeiler demokratischer Verfassungen. Entgegen Auffassungen, die parlamentarische Repräsentation als Abbild der Gesellschaft verstehen, betont der Verfasser das Prinzip der Gesamtrepräsentation. Er hält es für das Gelingen parlamentarischer Demokratie für wichtig, die Bildung von Mehrheiten im demokratischen Prozess offen zu halten. Identitäre Minderheiten seien deshalb nicht mit nationalen Minderheiten gleichzusetzen.

Der von Eva Maria Belser verfasste zweite Beitrag zum Kapitel über Identität, Homogenität und Vielfalt macht die Erfahrungen der Schweiz fruchtbar. Dort gebe es weder ein homogenes Staatsvolk noch eine alle verbindende Öffentlichkeit. Die vier Sprachgruppen der Bevölkerung würden nur eingeschränkt miteinander kommunizieren, und ihre kulturelle Vielfalt werde durch die Verfassung geschützt. Die staatliche Identität gründe auf der Verpflichtung der Kantone auf die Verfassung und auf den nationalen Volksrechten, durch die die Bevölkerung ihren Willen ausübe, unter Bewahrung ihrer Vielfalt gemeinsam über ihre Geschicke zu entscheiden. Mit parlamentarischer Repräsentation und Volksabstimmungen sei die Schweiz damit ebenso heterogen wie demokratisch. Wie das Beispiel der Schweiz und anderer europäischer Staaten mit heterogener Bevölkerung, aber auch empirische Untersuchungen der Auswirkungen von Heterogenität auf demokratische Entscheidungsprozesse zeigten, sei entgegen den (im einzelnen dargestellten) Argumenten des deutschen Bundesverfassungsgerichts ein einheitliches Staatsvolk keine Voraussetzung demokratischer Selbstbestimmung und diese auf der Ebene der Europäischen Union durchaus verwirklicht. Voraussetzung demokratischer Willensbildung in einer kulturell inhomogenen Bevölkerung sei vielmehr die Einheit stiftende Gewährleistung gleicher Grund- und Freiheitsrechte durch die Verfassung und ihre Ausgestaltung als föderal organisierte *Demoikratie*. Das Streben nach kultureller Homogenität und gemeinschaftlich anerkannten Werten könne sogar zur Gefahr für Demokratie werden, wenn dabei kulturelle Rechte Einzelner eingeschränkt oder alternative Perspektiven in die Entscheidungsprozesse keinen Eingang mehr finden.

Den Abschluss des Kapitels über Identität, Homogenität und Vielfalt bildet der (in englischer Sprache abgedruckte) Beitrag von Bernard Grofman und Jon Fraenkel. Die Autoren überprüfen die institutionellen Mechanismen für die Repräsentation ethnischer Minderheiten in einem Gesetzgebungsorgan. Die grundlegende Unterscheidung für ihre Analyse ist die zwischen der Repräsentation individueller Mitglieder einer

bestimmten Ethnie in politischen Parteien, deren Zusammenhalt nicht in erster Linie auf ethnischer Zusammengehörigkeit beruht (*ethny incorporating parties*) und zum anderen die parlamentarische Repräsentation durch ethnisch ausgerichtete Parteien (*ethnic parties*), deren Vertreter überwiegend oder vollständig der betreffenden Ethnie angehören. Eine weitere Unterscheidung wird hinsichtlich des Ausmaßes getroffen, in dem Mitglieder ethnischer Gruppen in erster Linie eine ethnisch ausgerichtete Partei oder vorrangig eine bestimmte nicht-ethnisch ausgerichtete Partei unterstützen. Die Verfasser entwickeln ein siebenfaches Klassifikationsschema und wenden es an auf die Daten der beiden größten Parteien aus den Präsidentschaftswahlen der Vereinigten Staaten von Amerika des Jahres 2016 sowie auf verfügbare Daten aus dem Jahre 2001 betreffend die Föderation Bosnien und Herzegowina (Federacija Bosne i Hercegovine), wo mehr als zwei Parteien gegeneinander antreten und auch mehrere ethnische Gruppen existieren. Im Vergleich mit der Situation in Bosnien und Herzegowina zeigt das Klassifikationsschema die Bedeutung der ethnischen Zugehörigkeit im Parteienwettbewerb in Staaten wie den Vereinigten Staaten von Amerika, in denen es wichtige ethnische Unterschiede, jedoch keine ethnischen Minderheitenparteien gibt.

Im Kapitel über Bildung, Kultur und Wissen beschäftigt sich Hans-Ulrich Baumgarten zunächst von einem kantischen Ausgangspunkt mit der Frage, inwieweit Bildung Voraussetzung für eine gelungene demokratische Praxis ist. Die Frage nach den gesellschaftlichen Voraussetzungen demokratischer Verfassungen versteht er als die nach der Legitimität der staatlichen Ordnung. Er diskutiert diese Frage in Auseinandersetzung mit den Meinungen, die staatliche Legitimität entweder auf religiöse Wurzeln oder auf einen kontingenten Bürgerkonsens zurückführen, und greift dabei auf Kants strikte Unterscheidung von Legalität und Moralität zurück. Die Erfüllung moralischer Pflichten setze eine entsprechende innere Überzeugung voraus, die von Rechtspflichten nicht, sondern beruhe auf äußerem Zwang. Damit scheine der Staat den Menschen als Fremdes gegenüberzutreten und zu seiner Legitimation andere Bindekräfte zu erfordern. Dagegen wendet Baumgarten ein, aus kantischer Sicht sei der Mensch durch seine eigene praktische Vernunft genötigt, ein von ihm selbst gegebenes Gesetz zu befolgen. Der zweite Abschnitt zeigt am Beispiel einer Episode des Leidenswegs von Primo Levi im Konzentrationslager, wie Bewusstsein von und Erinnerung an Leistungen der Hochkultur – hier Dantes „Göttliche Komödie“ – Zeugnis vom Denken des Menschen geben und ihn wissen lassen, was er ist und was er will. Als Selbstfindung, Selbstformung und Selbsterkenntnis sei Bildung wichtigste Voraussetzung für gegenseitige Anerkennung und Solidarität. Die in der zweiten Fassung von Kants kategorischem Imperativ aufscheinende – von Kant selbst nicht erörterte – Möglichkeit, jemanden als Mittel zu behandeln, ihn dabei aber auch als Zweck an sich selbst zu achten, sei Grundlage und Maßstab jeder rechtlichen Ordnung. Wenn alle sich die Forderung nach gegenseitiger Anerkennung der Selbstzweckhaftigkeit des Menschen zu eigen machten, entstehe die normative Bindekraft des Sollens in Recht

und Moral. Als Selbstfindung und Selbstformung verstandene Bildung sei Voraussetzung dafür, dass Menschen sich selbst und die anderen als sich selbst erkennende Selbstzwecke begreifen. Ein dritter Abschnitt würdigt abschließend die Erinnerungskultur, die sich mit dem Holocaust beschäftigt. Staatsbürger in dem dargestellten kantischen Sinne trügen Verantwortung für Menschen über ihren unmittelbaren Nahbereich hinaus. Diese verbiete es, gleichgültig über die Opfer der Geschichte hinwegzugehen. Damit die Erinnerung an sie nicht als leer empfunden werde, bedürfe es persönlicher Bezugspunkte, die durch Bildung geschaffen werden könnten. Auf diesem Wege erzeugte „anamnetische Solidarität“ erlaube, die Legitimität von Verfassung und Rechtsordnung „von innen her“ zu greifen.

Der in Schriftform verfügbare Ertrag einer Panel-Diskussion ist im Kapitel über das Nationale, das Irrationale und die Glaubwürdigkeit der Politik zusammengestellt. Die Einleitung bildet eine kurze sprachphilosophische, -kritische, -historische, soziologische und soziopragmatische Reflektion über diese Ausdrücke von Anja Lobenstein-Reichmann. In drei Thesen zeigt sie die geschichtlich-gesellschaftliche Bedingtheit der darin zum Ausdruck kommenden Wertungen. Deshalb genüge es nicht, sich selbst auf der Seite der Vernunft zu positionieren und antiegalitäre oder ausgrenzende Semantisierungen der anderen als irrational abzutun. Solchen Komplexitätsreduktionen müsse vielmehr mit authentischer Kooperation, Kommunikation auf Augenhöhe und vor allem mit demokratischer, die Grundsätze der Freiheit und Gleichheit feiernder Sinnstiftung begegnet werden.

Der Beitrag von Jens Hacke untersucht die Bedingungen für gelungenes Regieren in Zeiten der Verunsicherung und Bedrohung durch antiliberale und pseudodemokratische Regime, die sich dem Kampf gegen die liberale Demokratie, gegen den Parlamentarismus, Rechtsstaat und Gewaltenteilung und gegen einen friedlichen Multilateralismus verschrieben haben. Versäumnisse und Defizite demokratischer Governance hätten es möglich gemacht, dass überwunden geglaubte Phänomene der Zeit nach 1918 wie Irrationalismus, Nationalismus oder Ablehnung der liberalen Moderne zurückkehren. In Auseinandersetzung mit Helmut Willke werden neuere Output-orientierte ‚Governance‘-Theorien in die Nähe von Technokratie-Konzeptionen gerückt. Gegenüber Träumen von Reibungslosigkeit und geräuschloser Problemlösung, die an der politischen Wirklichkeit vorbeigingen, wird an die Macht der Emotionen erinnert, die sich aus der Politik nicht herausdefinieren lasse. In der Krise gebe es selten eine objektiv richtige Entscheidung. Vielmehr müsse die Politik ihre Beschlüsse unter Zeitdruck und oft in Ungewissheit fassen. Dabei komme es nicht allein auf die Rationalität der Problemlösung an, sondern auch darauf, Emotionen zu berücksichtigen, gesellschaftliche Kohäsion zu ermöglichen und Einsatzbereitschaft der Bürgerschaft zu stimulieren und auch zu fordern. Demokratie bedürfe der Rituale von Wettstreit, Abstimmung, Sieg und Niederlage, die über eine politische Agenda auf Zeit entscheiden und es mit der Verantwortung für die Ergebnisse ermöglige, aus Fehlern zu

lernen. In Abgrenzung von populistischen Strömungen, die sich den Regeln demokratischer Repräsentation widersetzen, werden abschließend mit fünf Argumenten die praktischen und normativen Vorzüge der repräsentativen Demokratie in Erinnerung gebracht.

Mit einer Besinnung auf die Bedeutung des Konzepts demokratischer Selbstbestimmung thematisiert der Beitrag von Peter Schiffauer einen inneren Widerspruch in identitären Auffassungen von Nationalem, Irrationalem und Glaubwürdigkeit. Vom Wunsch nach Selbstbestimmung getragen, habe das „Volk“ sich nur an die Stelle des monarchischen Souveräns gesetzt und dessen zu staatlicher Souveränität objektivierte Rolle unreflektiert und uneingeschränkt übernommen. Unter den Bedingungen enger ökonomischer Verflechtung und weitreichender Wirkungen technischer Mittel sei aber fraglich geworden, ob manche in demokratischen Verfahren herbeigeführten Beschlüsse nicht länger allein Selbstbestimmung, sondern auch Entscheidungen über Angelegenheiten anderer sind. Als solche bedürften sie einer Beschlussfassung auf supranationaler Ebene, auf der alle potentiell Betroffenen repräsentiert sind. Eine objektive Abgrenzung eigener von fremden Angelegenheiten sei zwar nicht möglich, doch müssten demokratische Entscheidungsprozesse eine ernsthafte diskursive Prüfung der Frage umfassen, ob wegen der Berührung nicht repräsentierter Interessen über die Angelegenheit nicht auf einer anderen Ebene beschlossen werden sollte.

Am Ende des Bandes steht ein *Epilog*, in dem Oskar Reichmann und Peter Schiffauer im Anschluss an das Symposium einen Versuch unternehmen, eine gemeinsame Position zu Grundsatzfragen zu formulieren, die sich im Lichte der Beiträge und Diskussionen zu kulturellen und rechtlichen Geltungsansprüchen stellen.

Das Roundtable-Gespräch über *Empathie, Solidarität, Verteilungsgerechtigkeit und Menschenwürde*, das Referat von Lutz Raphael zur Rolle von Bildung, Kultur und Wissen sowie die umfangreichen Diskussionen zu den verschiedenen Referaten des Symposiums konnten in diesem Band nicht dokumentiert werden⁴. Auch mit ihrer Einbeziehung wäre die Erörterung des Themas nicht abgeschlossen. Vieles bleibt kontrovers und muss in einer pluralistischen Gesellschaft kontrovers bleiben. Eine Mindestanforderung scheint sich aber unausgesprochen wie ein roter Faden durch alle Beiträge hindurchziehen: Ohne Achtung vor dem Recht kann demokratische Selbstbestimmung nicht gelingen.

Die Herausgeber

Hagen / Breslau / Wuppertal, 12. November 2022

⁴ Sie bleiben zugänglich unter <https://www.fernuni-hagen.de/dtiev/veranstaltungen/Symposium-2021.shtml>.

I. Keynote

Hans-Jürgen Papier

Gesellschaftliche Voraussetzungen demokratischer Verfassungen

I. Volksherrschaft und Repräsentation

Die Demokratie ist die Staats- und Regierungsform, bei der die Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt fortdauernd durch den Volkswillen legitimiert wird.¹ Dies kann in Gestalt der unmittelbaren oder der repräsentativen Demokratie oder in einer Mischform erfolgen, in der die Repräsentation durch plebiszitäre Strukturen ergänzt wird. Die Grundidee der Demokratie ist in jedem Fall die „Selbstregierung des Volkes“ und die Selbstentscheidung des Volkes in eigenen Angelegenheiten. Der Gedanke der Selbstregierung des Volkes bedeutet – wie Ernst-Wolfgang Böckenförde zu Recht betont – aber keineswegs, dass ihm allein nur durch basisdemokratische Formen genüge getan werden kann und die repräsentative Demokratie insoweit defizitär erscheint. Die repräsentative Demokratie ist keine bloße „Minderform“, sondern durchaus eine „Grundform“ der Demokratie im Sinne einer Volksherrschaft. Voraussetzung ist hier allerdings auch eine „inhaltliche Repräsentation“ der Bürgerinnen und Bürger durch die politisch Handelnden. „Sie stellt sich nicht von selbst her“, sie „muss tatsächlich geleistet werden“. Ihr Zerfall oder ihr Ausfallen bedeutet auch Zerfall der repräsentativen Demokratie.²

Die Demokratie, die das Grundgesetz konstituiert, ist eine freiheitliche Demokratie. Als solche nimmt sie – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – die „bestehenden, historisch gewordenen staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse und die Denk- und Verhaltensweisen der Menschen zunächst als gegeben hin“.³ Sie geht aber davon aus, dass diese Verhältnisse und Verhaltensweisen „verbesserungsfähig und -bedürftig sind“. Dies müsse in Anpassung an die sich wandelnden Tatbestände und Fragen des sozialen und politischen Lebens durch stets erneute Willensentschlüsse gelöst werden.⁴ Jedes Glied der Gemeinschaft ist „freier Mitgestalter“ der Gemeinschaftsentscheidungen, die in „größter Freiheit“ zu treffen und nicht etwa als Schritte zur Verwirklichung eines angeblich wissenschaftlich erkannten Endziels

¹ *Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee/ Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Auflage, 2005, § 34 Rn. 1.

² *Böckenförde*, a. a. O. Rn. 3.

³ BVerfGE 5, 85, 197 – KPD-Urteil.

⁴ BVerfGE 5, 197.