

Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Kulturwissenschaftliche Fakultät

Erstgutachter: Prof. Dr. Jürgen Neyer

Zweitgutachter: Prof. Dr. Stefan Haack

Studiengang: Recht und Politik (Bachelor of Arts)

BACHELORARBEIT

Demokratiethorie des
Bundesverfassungsgerichts im Lissabon-Urteil.
Eine Untersuchung auf Grundlage der politischen Theorie
Carl Schmitts

Matthias Hempert

Matrikelnummer: 91653

euv170646@europa-uni.de

Abgabefrist: 13.08.2020

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Theorie: Carl Schmitt und die etatistische Demokratie.....	6
2.1	Demokratie und Souveränität bei Schmitt	6
2.1.1	Volkssouveränität: Ausgangspunkt demokratischer Legitimation	6
2.1.2	Demokratie als substantielle Gleichheit	8
2.1.3	Demokratie als Wille und Identifikation.....	10
2.2	Etatistische Demokratietheorie und europäische Integration.....	11
2.3	Einordnung der Demokratietheorie Schmitts.....	13
3	Untersuchung des Urteils	14
3.1	Methodik.....	14
3.2	Hintergrund des Urteils.....	15
3.2.1	Politischer Hintergrund des Vertrags von Lissabon.....	15
3.2.2	Rechtsprechungstradition des Bundesverfassungsgerichts zu Europa.....	16
3.3	Überblick: Gang der Argumentation	16
3.4	Staatlichkeitsvorbehalt.....	19
3.5	Demokratiethoretischer Maßstab.....	22
3.5.1	Mehrheitswille und Richtungsentscheidungen.....	22
3.5.2	Legitimationsketten	24
3.6	Introvertierter Demokratievorbehalt.....	27
3.6.1	Erfordernis kultureller, historischer und sprachlicher Vorverständnisse	28
3.6.2	Staatsaufgabenvorbehalt.....	29
3.7	Extravertierter Demokratievorbehalt	29
3.7.1	Maßstab.....	29
3.7.2	Demokratische Sackgasse	31
3.7.3	Demokratiedefizit des Europäischen Parlaments.....	33
3.8	Implizite demokratiethoretische Positionierung durch das Urteil.....	35
3.9	Auswirkung: Nationale Souveränität vor europäischer Demokratie?	36
4	Fazit.....	37
4.1	Zusammenfassende Darstellung der Erkenntnisse	37
4.2	Einordnung und Kritik.....	38
5	Literaturverzeichnis.....	41
6	Anhang	44
6.1	Abstract.....	44
6.2	Eigenständigkeitserklärung	45

1 Einleitung

Das Verhältnis von Demokratie, nationalstaatlicher Souveränität und Supranationalisierung ist in der Debatte um die europäische Integration ein viel diskutiertes Problem. Zuletzt wurde insbesondere das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Anleihekaufprogramm PSPP der Europäischen Zentralbank diskutiert (vgl. Mayer 2020), in dem das Gericht auf Grundlage einer Verfassungsbeschwerde, die sich auf das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag stützte, die mangelnde Verhältnismäßigkeitsprüfung des Programms beanstandet. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs, der über diese Frage im Vorabentscheidungsverfahren entschieden hatte, ohne eine Verhältnismäßigkeitsprüfung einzufordern, erklärte das Bundesverfassungsgericht für ultra vires; es entfaltet der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zufolge also in der Bundesrepublik Deutschland keine Rechtskraft. Diese viel diskutierte und auch außerhalb Deutschlands viel kritisierte (vgl. Eleftheriadis 2020) Rechtsprechung demonstriert zweierlei: erstens die Schwierigkeit, Demokratie, Souveränität und europäische supranationale Integration miteinander zu verbinden und zweitens die zentrale Bedeutung, die das Bundesverfassungsgericht als Akteur dabei einnimmt, die Grenzen der europäischen Integration zu bestimmen.

So aufschlussreich eine Analyse des PSPP-Urteils in Bezug auf die jüngste Entwicklung der Europa-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist, lohnt doch auch ein Blick, der etwas weiter in die Vergangenheit reicht, nämlich zum Lissabon-Urteil von 2009. In diesem Urteil äußerte sich das Bundesverfassungsgericht, nachdem durch den Vertrag von Lissabon der vorerst letzte große Integrationsschritt gegangen war, mit einem grundsätzlichen „Anspruch, der über eine begrenzte gerichtliche Fallentscheidung [...] weit hinausreicht“ (Jestaedt 2009, 501). Den grundsätzlichen Fragen nach den Bedingungen der europäischen Integration

gilt, teils weit jenseits des Horizontes des Lissabonner Vertrages, teils jenseits der Entscheidungserheblichkeit, ja teils sogar – wie es das Gericht formuliert – „jenseits der gegenwärtigen Geltungskraft des Grundgesetzes“ das intellektuelle Interesse, die staatspolitische Sorge und die argumentative Zuwendung des Gerichts. Diese, der Entscheidung das Gepräge gebenden Ausführungen [...] beanspruchen [...] nichts weniger, als die Zukunft der europäischen Vereinigung aus Sicht des Grundgesetzes zu bestimmen. (Jestaedt 2009, 501 f.)

Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Relevanz des Problemkreises erscheint es also vielversprechend, das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts als Grundsatzurteil mit dem Anspruch, die zukünftige Entwicklung der europäischen Integration zu prägen, detailliert zu untersuchen. Diese Arbeit möchte sich dabei auf die in dem Urteil entwickelte *Demokratiethorie* des Bundesverfassungsgerichts konzentrieren – schließlich steht die Demokratie als

Ausgangspunkt des Verfahrens im Zentrum der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts. Außerdem ergibt sich die in diesem Urteil entwickelte Demokratietheorie keineswegs objektiv aus dem Verfassungsrecht; vielmehr liegen ihr normative Wertungen und Annahmen zugrunde (vgl. Hwang 2013, 170; Jestaedt 2009, 510), weswegen sie sich insbesondere auch für eine politikwissenschaftliche, demokratietheoretische Analyse eignet. Unterschiedliche Konzeptionen von Demokratie, das ist die Annahme dieser Arbeit, können zu unterschiedlichen Resultaten in der Einschätzung politischer Fragestellungen – hier hinsichtlich der europäischen Integration – führen. Deshalb wird der Frage nachgegangen: Welches Verständnis von Demokratie vertritt das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil? Auch die Folgefrage, wie sich dieses Demokratieverständnis auf die Zukunft der europäischen Integration auswirkt, soll behandelt werden.

Die einschlägige Literatur ist hinsichtlich der demokratietheoretischen Bewertung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts gespalten. Während einige Autoren das Urteil demokratietheoretisch überzeugend finden (vgl. etwa Schorkopf 2009), gibt es viele andere, die demokratietheoretische Schwierigkeiten benennen und kritisch beleuchten (vgl. Schönberger 2009; vgl. Kottmann & Wohlfahrt 2009). Immer wieder nehmen die Autoren bei der Kritik am Urteil Bezug auf Carl Schmitt (vgl. van Ooyen 2011, 94; vgl. Hwang 2013, 190; vgl. Murkens 2009, 530; Halberstam & Möllers 2009, 1247), doch tun sie dies in der Regel eher nebenbei. Diese Arbeit will – ausgehend von der vielfach geknüpften Verbindung – Schmitts Theorie ausführlicher und systematischer darstellen als die meisten Autoren dies im Zusammenhang mit dem Lissabon-Urteil bisher getan haben. Erst dies ermöglicht eine systematische Analyse der Frage, inwiefern dessen Demokratietheorie mit dem Lissabon-Urteil in Verbindung steht, und damit einhergehend, welche Folgen diese Verbindung hat. Die Demokratietheorie Carl Schmitts soll also den theoretischen Rahmen liefern, aufgrund dessen die Frage nach der Demokratietheorie im Lissabon-Urteil beantwortet werden kann.

Eine Verbindung zwischen einer so respektierten Institution wie dem Bundesverfassungsgericht und einem derart umstrittenen Denker wie Carl Schmitt zu ziehen, erscheint zunächst gewagt. Mit dieser Vorgehensweise soll jedoch weder behauptet werden, das Bundesverfassungsgericht sei grundsätzlich „schmittianisch“, noch nachgewiesen werden, dass der Zweite Senat das Urteil tatsächlich auf Grundlage der Theorie Schmitts entwickelt hätte. Es geht vielmehr darum, die dem Lissabon-Urteil zugrundeliegenden theoretischen Annahmen mit der Theorie Schmitts zu vergleichen und zu prüfen, inwiefern eine Übereinstimmung der Konzepte vorliegt.

Dies kann zu einem besseren Verständnis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und ihren Implikationen beitragen.

Darüber hinaus soll auch der Nachweis der Nähe zu Carl Schmitt nicht als disqualifizierender Stempel dienen; seine Theorie lässt sich getrennt von seinen persönlichen politischen Positionen betrachten. Dass man seine Theorie auch für pluralistische Demokratietheorien fruchtbar machen kann, zeigt in der politischen Theorie etwa Chantal Mouffe (vgl. 1997). Die Tatsache, dass Teile der zeitgenössischen politischen Theorie Schmitt rezipieren und mit Blick auf aktuelle Probleme¹ für lehrreich halten, unterstreicht die Relevanz der vorliegenden Untersuchung weiter; schließlich kann so geprüft werden, inwiefern seine Lehren für eine Anwendung in der Praxis geeignet sind.

Zu der Analyse des Urteils auf Grundlage der Demokratietheorie von Carl Schmitt tritt noch eine zweite Annahme: die demokratietheoretische Unterscheidung zwischen etatistischem und individualistischem Demokratieverständnis. Während ein individualistisches Demokratieverständnis für eine stärkere supranationale Demokratie in Europa offen wäre, lässt sich Demokratie für ein etatistisches Demokratieverständnis nur im Nationalstaat verwirklichen (vgl. Kapitel 2.2). Vor dem Hintergrund der Rezeption des Urteils als verfassungsrechtlicher „Zäsur, die den Topos der souveränen Staatlichkeit zum zentralen Argumentationsmuster des deutschen Europaverfassungsrechts erhebt“ (Thym 2009, 559), bietet sich diese Unterscheidung an. Auch die Rolle des Bundesverfassungsgerichts, das gleichzeitig Akteur in der europäischen Integration und Staatsorgan eines Mitgliedstaates ist, plausibilisiert diese demokratietheoretische Unterscheidung; die Vermutung liegt nahe, dass eine staatliche Institution in ihrem Verständnis von Demokratie dem Nationalstaat eine bedeutende Rolle zuweist.

Zentrales Argument der Arbeit ist, dass das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil ein der Theorie Carl Schmitts verwandtes, etatistisches Demokratieverständnis vertritt. Dieses bedingt die skeptische Positionierung, die das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil zu einer supranationalen Demokratie in Europa einnimmt und die hohen verfassungsrechtlichen Hürden, die es für eine tiefgehende europäische Integration aufstellt. Um diese These zu

¹ An dieser Stelle ist besonders das Problem der Einigung zu nennen, das sowohl für die Weimarer Staatslehre mit Carl Schmitt als exponiertem Vertreter, als auch für die gegenwärtige Europaforschung zentral ist (vgl. Pernice (1995, 108). Zwar ging es in der Weimarer Republik darum, eine nach den Turbulenzen des Krieges in verschiedene *politische Lager* gesplante Gesellschaft zu einigen, während bei der europäischen Integration die Einigung *verschiedener Staaten* in ein Gemeinwesen im Blick steht – das Problem der Einigung ist aber in beiden Fällen zentral. Die Übertragung von Ansätzen der Weimarer Staatslehre auf die europäische Einigung liegt also nahe und hat das Potenzial interessante Erkenntnisse zutage zu fördern.

entwickeln, wird zunächst die Demokratietheorie Carl Schmitts systematisch dargestellt (Kapitel 2.1). Danach wird mit Blick auf die Relevanz der Demokratietheorie für die europäische Integration die Unterscheidung zwischen etatistischen und individualistischen Demokratieverständnissen vorgenommen (2.2) und Carl Schmitts Demokratietheorie als etatistisch eingeordnet (2.3). Nach einem Blick auf die Methodik (3.1) sowie die politischen und rechtlichen Hintergründe des Urteils (3.2) wird dann die demokratietheoretische Analyse des Urteils in Form einer qualitativen Inhaltsanalyse stattfinden (3.3-3.9). Schließlich werden die Ergebnisse der Analyse zusammengefasst (4.1) und reflektiert (4.2).

2 Theorie: Carl Schmitt und die etatistische Demokratie

2.1 Demokratie und Souveränität bei Schmitt

Die folgende politisch-theoretische Skizze der Demokratietheorie Carl Schmitts wird mit dem Konzept der Volkssouveränität auf die Frage nach dem Subjekt demokratischer Legitimation eingehen. Die Gleichheitsanforderungen an dieses Legitimationssubjekt werden im Kapitel *Demokratie als substanzielle Gleichheit* dargestellt und das Verhältnis zwischen Subjekt und Objekt der demokratischen Legitimation im Kapitel *Demokratie als Wille und Identifikation* erörtert.

Weil Carl Schmitt in seiner Demokratietheorie immer wieder auf Rousseau Bezug nimmt, wird auch dessen Theorie in dieser Arbeit immer wieder gestreift. Es darf dabei jedoch nicht vergessen werden, dass Rousseau seine Demokratietheorie nicht für bevölkerungsreiche Staaten wie die Mitgliedstaaten der Europäischen Union entworfen hat, sondern sie nur bei vergleichsweise kleinen Stadtstaaten für anwendbar hielt (vgl. Russell 2015, 703). Soweit in dieser Arbeit also Rousseaus Demokratietheorie im Zusammenhang mit der Demokratie in Mitgliedstaaten der Europäischen Union (oder der EU selbst) diskutiert wird, geschieht dies nicht, weil Rousseau seine Theorie für solche Herrschaftsgebilde entwickelt hätte, sondern weil Schmitts Theorie sich auf moderne Staaten bezieht *und* in wesentlichen Aspekten von Rousseau geprägt ist.

2.1.1 Volkssouveränität: Ausgangspunkt demokratischer Legitimation

Um die Vorstellung, die Schmitt von Volkssouveränität entwickelt hat, zu verstehen, ist es nötig, seine politisch-theologische Vorgehensweise zu begreifen: Er geht davon aus, dass die metaphysischen Annahmen einer Zeit dazu führen, dass analoge Vorstellungen über den Staat unmittelbar plausibel erscheinen. Insofern radikalisiert er juristische Begriffe ins Metaphysische und Theologische. Nicht allein hinsichtlich ihrer historischen Entwicklung, sondern auch ihrer

begrifflichen Struktur nach sind für Carl Schmitt „[a]lle prägnanten Begriffe der modernen Staatslehre [...] säkularisierte theologische Begriffe“ (Schmitt 1996, 43).

Im 17. und 18. Jahrhundert war die Auffassung verbreitet, Gott sei ein außerhalb der Welt stehender „Weltbaumeister“ – in der Staatslehre ging man daher von einem Souverän aus, der eine persönliche Einheit und letzter Urheber ist. Die Gottesvorstellungen im 19. Jahrhundert änderten sich durch den Aufschwung der Naturwissenschaften massiv. Nunmehr war Gott nicht mehr eine äußere Macht, sondern man betrachtete ihn entweder pantheistisch als immanent in allen Dingen der Welt oder stand ihm agnostisch gleichgültig gegenüber (vgl. Schmitt 1996, 51-54). Die Konsequenzen für die Vorstellung vom Staat waren massiv: „Für das 19. Jahrhundert läßt sich die Geschichte der politischen und staatstheoretischen Ideen mit einem einfachen Schlagwort überblicken: der Siegeszug der Demokratie“ (Schmitt 1991, 30). Es musste also „die Menschheit an die Stelle Gottes treten“ (Schmitt 1996, 54), das heißt das Volk zum Souverän werden. Dadurch verschwand das personalistische Element der Entscheidung, das Monarchen² als Herrscher von Gottes Gnaden noch verkörpern konnten. Das Volk entscheidet nicht wie ein Monarch über widerstreitende Interessen, sondern bildet eine organische, nationale Einheit. Im 19. Jahrhundert wurden also einerseits alle theistischen und transzendenten Vorstellungen beseitigt, andererseits wurde ein neuer, demokratischer Legitimitätsbegriff gefunden, der den alten, monarchischen ersetzt.

Wenn das Volk einen Zustand politischer Einheit erreicht, dann hat es sich staatliche Form gegeben. Diese Staatlichkeit kann durch eine Verfassung ausgekleidet werden, mit der das Volk über die Form seines politischen Zustandes entscheidet (vgl. Pernice 1995, 109). Es bleibt jedoch bei der Entscheidung über die *Form* (also das Wie, nicht das Ob) seiner politischen Existenz – denn schon vor der Verfassungsgebung muss ein vorrechtlicher Demos existiert haben, der sich eine Verfassung geben konnte (vgl. Vinx 2019). Die Konzeption der Verfassung ist bei Schmitt statisch, denn die Strukturprinzipien des Staates werden durch die einmalige Entscheidung für eine bestimmte Verfassungsordnung unabänderlich festgelegt (vgl. Pernice 1995, 115 f.).³ Unabänderlich sind diese Prinzipien jedenfalls für den verfassungsändernden Gesetzgeber, der sich als bloßer Teil der verfassten Hoheitsgewalt nicht über den Willen der verfassunggebenden Gewalt hinwegsetzen darf (vgl. Vinx 2019).

² Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit das generische Maskulinum verwendet. Diese Form bezieht Personen jedes anderen Geschlechts mit ein.

³ Dies gilt jedoch nur für die grundlegenden Strukturprinzipien der Verfassung. Indes kann man Schmitt zufolge der verfassungsgebenden Gewalt nicht unterstellen, technische Detailregelungen bewusst getroffen zu haben (vgl. Vinx 2019).

2.1.2 Demokratie als substantielle Gleichheit

Im vorangegangenen Kapitel wurde gezeigt, dass in Schmitts Demokratiekonzeption das Volk der Souverän ist, der allein über die Form seines politischen Zustandes entscheiden kann. Jedoch kann nicht jede Ansammlung von Menschen ein Volk sein; die Bedingung der substantiellen Gleichheit ist für Schmitt Charakteristikum der Demokratie:

Jede wirkliche Demokratie beruht darauf, daß nicht nur Gleiches gleich, sondern, mit unvermeidlicher Konsequenz, das Nichtgleiche nicht gleich behandelt wird. Zur Demokratie gehört also notwendig erstens Homogenität und zweitens – nötigenfalls – die Ausscheidung oder Vernichtung des Heterogenen. (Schmitt 1991, 13 f.)

Gleichheit ist für Schmitt ein zentrales demokratisches Konzept der Herrschaftslegitimation (vgl. Vinx 2019). Er unterscheidet dabei eine *demokratische* und eine *liberale* Form der Gleichheit (vgl. Mouffe 1997, 23): Die demokratische ist eine substantielle Gleichheit, die sich in unterschiedlichen Eigenschaften ausdrücken kann – etwa in bestimmten moralischen Qualitäten oder religiösem Glauben, seit dem 19. Jahrhundert aber hauptsächlich in der Zugehörigkeit zu einer Nation. Substantiell ist die Gleichheit aber nur, wenn die Möglichkeit einer Ungleichheit bestehen bleibt (vgl. Schmitt 1991, 14). Es entscheidet also die substantielle Gleichheit darüber, wer zum Demos gehört und damit Teil des politischen Gemeinwesens ist und wer nicht.

Bei der liberalen Vorstellung von Gleichheit geht es dagegen um die jedem Menschen inhärente Gleichheit gegenüber jedem anderen Menschen; die Möglichkeit einer Ungleichheit gibt es also nicht, weswegen es sich um eine unpolitische Vorstellung handelt (vgl. Mouffe 1997, 23). Unpolitisch ist diese Vorstellung in Schmitts Augen deshalb, weil das Wesen des Politischen in der Unterscheidung zwischen Freund und Feind liegt (vgl. Schmitt 1932, 14). Fehlt der liberalen Gleichheitsvorstellung die Möglichkeit einer Ungleichheit, also die Möglichkeit der Unterscheidung zwischen Personen die zum politischen Gemeinwesen dazugehören und solchen, die außenstehen, so fehlen ihr auch die Kategorien, die das Politische erfassen könnten.

Am allgemeinen Wahlrecht verdeutlicht Schmitt seine Unterscheidung zwischen einem demokratischen und einem liberalen Verständnis von Gleichheit: Auf der einen Seite steht ein allgemeines Wahlrecht für alle (substantiell gleichen) Staatsbürger, was eine Verwirklichung des demokratischen Gleichheitsprinzips ist. Doch andererseits gibt es eine Vorstellung von politischer Gleichberechtigung, die jedem Menschen kraft Menschseins zukommt, was für Schmitt ein liberaler, aber kein demokratischer Gedanke ist. Eine solche umfassende Gleichheit aller Menschen beraubt die Gleichheit der Staatsbürger ihrer Substanz und wird damit belanglos. So

wird auch die gesamte Sphäre des Politischen gleichgültig, wenn die Möglichkeit einer Ungleichheit verschwindet (vgl. Schmitt 1991, 16-18). Es ist also das Volk, nicht die Menschheit die zentrale Bezugsgröße in Schmitts Verständnis von substanzieller, demokratischer Gleichheit (vgl. Mouffe 1997, 23 f.)

In Bezug auf die Homogenität als Teil seiner Demokratietheorie rekurriert Schmitt auf Rousseau. Bei ihm zeigt sich demnach ebenfalls ein Zusammenspiel liberaler und demokratischer Argumentation: Der Vertragsschluss (*Contrat social*), der den Staat begründet, ist konzeptionell dem Liberalismus zuzuordnen, während die *volonté générale*⁴ nur zustande kommt, „wo das Volk so homogen ist, daß im wesentlichen Einstimmigkeit herrscht“ (Schmitt 1991, 19). Hierin erkennt Schmitt aber einen Widerspruch: Denn wenn ohnehin eine so hohe Homogenität vorherrscht, braucht auch kein Vertrag – der eine unterschiedliche Interessenlage zwischen den Vertragsparteien voraussetzt – zwischen den Bürgern geschlossen zu werden. So resümiert Schmitt (1991, 20): „Die *volonté générale* wie Rousseau sie konstruiert, ist in Wahrheit Homogenität. Das ist wirklich konsequente Demokratie.“

Tatsächlich spielt Homogenität für die Bildung des Gemeinwillens bei Rousseau eine entscheidende Rolle: So sind einstimmige oder nahezu einstimmige Abstimmungsergebnisse für ihn ein Anzeichen dafür, dass der Gemeinwille vorherrschend ist. Außerdem sind in der Willensbildung für ihn „der Vorrang der ‚Wir-Perspektive‘“ sowie eine „vergleichsweise homogene Gesellschaft“ (Schmidt 2019, 73 f.) notwendig. Manfred G. Schmidt unterscheidet in diesem Zusammenhang „die empirische, liberale Demokratie der heutigen demokratischen Verfassungsstaaten und die ‚totalitäre messianische Demokratie‘ des Jean-Jacques Rousseau“ (Schmidt 2019, 75).

Carl Schmitt grenzt in einem ähnlichen Problemfeld Liberalismus und Demokratie als prinzipiell unterschiedlich voneinander ab und schreibt zugespitzt von einem „in seiner Tiefe unüberwindliche[n] Gegensatz von liberalem Einzelmensch-Bewußtsein und demokratischer Homogenität“ (Schmitt 1991, 23). Das liberale Prinzip geht Schmitt zufolge also vom Individuum aus und versteht Gleichheit als Gleichheit aller Menschen, während das demokratische Prinzip von der Homogenität des Volkes ausgeht und Gleichheit als substanzielle Gleichheit des Volkes auffasst:

In der Demokratie gibt es nur die Gleichheit der Gleichen und den Willen derer, die zu den Gleichen gehören. Alle andern Institutionen verwandeln sich in wesenlose sozial-technische Behelfe,

⁴ Zu diesen Begriffen bei Rousseau vgl. das nachstehende Kapitel 2.1.3.

die nicht imstande sind, dem irgendwie geäußerten Willen des Volkes einen eigenen Wert und ein eigenes Prinzip entgegenzusetzen. (Schmitt 1991, 22)

2.1.3 Demokratie als Wille und Identifikation

Es wurde gezeigt, wie Carl Schmitt die Volkssouveränität und damit das Subjekt demokratischer Legitimation konzeptualisiert; außerdem wurde die Bedingung der Homogenität dargestellt, die Schmitt für das Volk als Subjekt demokratischer Legitimation aufstellt. In diesem Kapitel wird der eigentliche Vorgang des demokratischen Legitimierens in den Blick genommen.

Carl Schmitt definiert Demokratie „als Identität von Herrschenden und Beherrschten“ (Schmitt 1991, 20). Identitäten, die in der demokratischen Konzeption vorgestellt werden, sind unter anderem „Identität des Volkes mit seiner Repräsentation im Parlament, Identität von Staat und Gesetz, letztlich Identität des Quantitativen (ziffernmäßige Mehrheit oder Einstimmigkeit) mit dem Qualitativen (Richtigkeit des Gesetzes)“ (Schmitt 1991, 21). Dabei gilt es aber zu beachten, dass es sich um Identifikationen von Gleichheit handelt, nicht jedoch um tatsächliche Gleichheit im juristischen oder soziologischen Sinne.

Diese Definition leitet er von Rousseaus Konzept der *volonté générale* (dem Gemeinwillen) ab; die *volonté générale* bei Rousseau ist Schmitt (vgl. 1991, 34) zufolge ein Gesetz, dem auch die überstimmte Minderheit zustimmt, weil die Mehrheit darüber entscheidet, wer den wahren Volkswillen hat und alle abstrakt dem dabei ermittelten Ergebnis zustimmen. Die Bürger sind „in einer doppelten Rolle: [Sie sind] gleichzeitig Herrschaftsteilhaber und [gleichverpflichtete] Herrschaftsunterworfenen“ (Münkler & Straßenberger 2016, 204 f.). Der Gemeinwille bei Rousseau ist abzugrenzen von Sonderinteressen (*volontés particulières*) und dem Gesamtwillen (*volonté de tous*). Die Sonderinteressen sind die privaten Interessen der Bürger, die addiert den Gesamtwillen ergeben. Der Gemeinwille ist jedoch nicht die Summe der Sonderinteressen, sondern der auf das Wohl der Gemeinschaft gerichtete wirkliche Volkswille (vgl. Schmidt 2019, 72).

Wie stellt man aber fest, was der wirkliche Volkswille ist? Schmitt geht von einem materiellen Demokratiebegriff aus, bei dem Demokratie also nicht bloß ein formaler Abstimmungsmechanismus ist, sondern mit bestimmten inhaltlichen Vorstellungen einhergeht. Dieser materielle Demokratiebegriff führt dazu, dass Schmitt konstatiert: Auch „die Minderheit kann den wahren Willen des Volkes haben“ (Schmitt 1991, 36). Die paradoxe Konsequenz: „Sobald die Demokratie den *Inhalt* [Hervorhebung im Original] eines in ihr selbst ruhenden Wertes bekommt,

kann man nicht mehr (im formalen Sinn) Demokrat um jeden Preis sein“ (Schmitt 1991, 37). Denn wenn die Mehrheit des Volkes antidemokratische Positionen vertritt, muss die demokratische Minderheit vorübergehend die Rolle eines Erziehers einnehmen, der dem Volk beibringt, den wahren eigenen Willen zu erkennen. Eine solche erzieherische Identifikation des eigenen Willens mit dem Willen des Volkes ist in der Konsequenz aber diktatorisch; die Demokratie wird solange ausgesetzt, bis die Voraussetzungen für ihre Verwirklichung geschaffen sind. „Das hebt die Demokratie theoretisch nicht auf. Es ist aber wichtig, darauf zu achten, weil es zeigt, daß die Diktatur nicht der Gegensatz zur Demokratie ist“ (Schmitt 1991, 37).

Von höchster Bedeutung ist für Schmitt daher die Frage, wie der Volkswille gebildet wird. Dies hängt ganz praktisch damit zusammen, wer mittels Gewalt und öffentlicher Meinungsbildung Einfluss auf die Willensbildung des Volkes nehmen kann (vgl. Schmitt 1991, 37 f.). Auch für Rousseau war die Frage der Willensbildung von hoher Bedeutung und ihr Gelingen einer Vielzahl von Bedingungen unterworfen. Insbesondere erforderlich sind für ihn Freiheit, Autonomie, Gemeinwohlorientierung und Nicht-Diskursivität der Willensbildung (vgl. Schmidt 2019, 74).

Die Identifikation von Herrschenden und Beherrschten als Legitimationsfigur, wie sie in diesem Kapitel skizziert wurde, ist nur dann möglich, wenn im Volk eine substanzielle Gleichheit vorherrscht (vgl. Vinx 2019). Denn die substanzielle Gleichheit unterscheidet ein Volk, das Souverän sein kann, von einer zufälligen Gruppe von Menschen, deren einzige Gemeinsamkeit das Menschsein ist. Durch die substanzielle Gleichheit wird das Volk zu einer *Einheit*, deren Wille sich mit dem einheitlichen Willen etwa der Regierung oder der Parlamentsmehrheit identifizieren lässt.

2.2 Etatistische Demokratietheorie und europäische Integration

Mit Zusammenbruch des Kommunismus hat der große Systemwettbewerb des 20. Jahrhunderts mit dem Sieg des westlich geprägten Modells von Demokratie geendet. Dies hat zu großer Einhelligkeit darüber geführt, welche Institutionen und Verfahren eine Demokratie ausmachen (vgl. Bogdandy 2003, 858). Jedoch sind die theoretischen Annahmen, die der aktuellen Auffassung von Demokratie zugrunde liegen, weiterhin sehr unterschiedlich.

Es lässt sich dabei ein *etatistisches* Demokratieverständnis von einem *individualistischen* abgrenzen. Während beim individualistischen Demokratieverständnis von der Mitbestimmung des Einzelnen an der staatlichen Hoheitsgewalt ausgegangen wird, begreift das etatistische Demokratieverständnis Demokratie als Selbstbestimmung eines präexistenten Volkes (vgl. Kottmann/Wohlfahrt 2009, 444-446). Eine andere Begrifflichkeit, aber ähnliche

Unterscheidung findet sich bei Armin von Bogdandy, der prinzipiell zwischen einem holistischen Demokratieverständnis, „das seinen Ausgangspunkt bei einem zur Nation integrierten Volk nimmt“, und einem menschenrechtlichen Demokratieverständnis, „das als Ausgangspunkt den betroffenen Einzelnen wählt“, unterscheidet (Bogdandy 2003, 858).

Jürgen Habermas (vgl. Habermas 1992, 640) stellt ebenfalls zwei gegensätzliche theoretische Perspektiven gegenüber, die das Verhältnis des Einzelnen zur Gemeinschaft betreffen: nämlich ein in der liberalen Tradition Lockes stehendes individualistisch-instrumentalistisches sowie ein in der republikanischen Tradition Aristoteles' stehendes kommunitaristisch-ethisches Verständnis. Dem kommunitaristisch-ethischen Verständnis geht es um Selbstbestimmung in einer kulturell geprägten Gemeinschaft. Die gemeinsamen Traditionen und Institutionen des Gemeinwesens prägen den – als Teil eines Ganzen gedachten – Einzelnen hinsichtlich seiner persönlichen und sozialen Entwicklung entscheidend. Habermas resümiert, dass „das ganzheitliche Modell eines Gemeinwesens, dem die Staatsbürger mit Haut und Haaren einverleibt sind, in vielen Hinsichten der modernen Politik unangemessen ist“, gesteht aber zu, dass es richtigerweise „politische Autonomie als Selbstzweck“ erkennt (vgl. Habermas 1992, 640 f.).

In dieser Arbeit bezeichnet das etatistische Demokratieverständnis demnach solche Demokratietheorien, die erstens das zum Nationalstaat integrierte Gemeinwesen, nicht das Individuum zum Ausgangspunkt nehmen, und die zweitens Selbstbestimmung und Souveränität dieses staatlichen Gemeinwesens betonen. Alle drei Bezeichnungen teilen das Gemeinwesen als Ausgangspunkt ihrer Konzeption, dem die Individuen nachgeordnet sind. Die Staatszentriertheit und Betonung der Souveränität beim Etatismus ist dabei jedoch nur eine mögliche Ausformung; es lassen sich auch holistische oder kommunitaristische Modelle denken, die dem Staat eine geringere Bedeutung beimessen. Es handelt sich also beim etatistischen um eine spezielle Ausformung des holistischen beziehungsweise kommunitaristischen Demokratieverständnisses. Die Begriffe Holismus und Kommunitarismus werden in dieser Arbeit synonym verwandt. Im Mittelpunkt der Betrachtungen dieser Arbeit steht aber das etatistische Demokratieverständnis.

Während hinsichtlich der Institutionen und Verfahren der nationalstaatlichen Demokratie über die verschiedenen demokratietheoretischen Grundannahmen hinweg weitgehend Einhelligkeit herrscht, gilt dies nicht für die Perspektive auf die internationale Zusammenarbeit. „Die demokratietheoretische Auseinandersetzung mag auf der transnationalen Ebene nunmehr ihr eigentliches Feld der Praxisrelevanz finden“ (Bogdandy 2003, 859).

Das jeweilige Demokratieverständnis entscheidet mithin über die Perspektive auf die internationale Zusammenarbeit im Allgemeinen und die europäische Integration im Speziellen. Kottmann und Wohlfahrt zufolge kommt man mit dem etatistischen Demokratieverständnis (das Demokratie als Selbstbestimmung eines nationalstaatlichen Gemeinwesens begreift) zur Perspektive, dass nationale Souveränität der europäischen Integration vorgehen müsse (vgl. Kottmann/Wohlfahrt 2009, 444). Auch Bogdandy geht davon aus, dass immer dann, wenn (nationale) Selbstbestimmung und staatliche Souveränität im Vordergrund stehen, Globalisierung und internationale sowie supranationale Institutionen als Gefährdung der nationalen Demokratie betrachtet werden: „Souveräne Gleichheit und nicht Demokratisierung lautet die Formel für das internationale System“ (Bogdandy 2003, 868).

2.3 Einordnung der Demokratietheorie Schmitts

Carl Schmitts Demokratietheorie, die hier mit den zentralen Konzepten der Volkssouveränität als Quelle demokratischer Legitimation, der Homogenität als qualifizierende Eigenschaft des Legitimationssubjekts und schließlich der Identifikation der Herrschenden und Beherrschten als legitimatorischer Akt skizziert wurde, ist zweifelsohne eine holistische Demokratietheorie. Das Volk steht im Mittelpunkt der Betrachtung und ist der Ausgangspunkt staatlicher Legitimität. Volk wird dabei aber nicht individualistisch als Summe der Staatsangehörigen oder gar als Summe der Herrschaftsunterworfenen gedacht; im Volk muss eine substanzielle Gleichheit vorherrschen, eine Homogenität, die die Angehörigen des Volkes von Angehörigen anderer Völker unterscheidet. Der Wille dieses Volkes wird in einer demokratischen Herrschaft mit dem Willen der Herrschenden identifiziert. Eine Möglichkeit einer solchen Legitimation findet für Schmitt im Wahlakt statt, jedoch könnte die Herrschaft auch auf anderem Wege legitimiert werden.

Den Individualismus lehnt Schmitt dezidiert als „liberales Einzelmensch-Bewußtsein“ (vgl. Kapitel 2.1.2) ab. Er versucht also ganz bewusst, eine nicht-liberale, nicht-individualistische Demokratietheorie zu entwickeln. Partikularinteressen Einzelner müssen hinter einem überindividualistisch gedachten Volkswillen zurücktreten. Es ist mithin offenkundig, dass das homogene Volk als Gesamtheit in einem *holistischen Sinne* demokratisches Legitimationssubjekt für Schmitt ist, nicht etwa die Summe der Staatsangehörigen oder der Herrschaftsunterworfenen.

Ist Schmitts Demokratietheorie aber auch etatistisch? Der Staat steht für Schmitt weniger im Mittelpunkt; er fließt insofern in seine Demokratietheorie ein, als die Nation übliche Ausformung der substanziellen Gleichheit ist (vgl. ebd.). Selbstbestimmung und Souveränität sind in

Schmitts politischer Theologie und seiner Hervorhebung der Volkssouveränität für die demokratische Legitimation allerdings von großer Wichtigkeit; es geht Schmitts Demokratietheorie also um nationale Selbstbestimmung, die sich in aller Regel im nationalstaatlichen Rahmen verwirklicht. Es ist somit gerechtfertigt, sie als etatistisch einzuordnen.

3 Untersuchung des Urteils

In diesem Teil der Arbeit soll nachgewiesen werden, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil einem Demokratiebegriff folgt, der sich in wesentlichen Elementen mit der oben skizzierten etatistischen Demokratiekonzeption Carl Schmitts überschneidet. Selbstverständlich decken sich die beiden Konzeptionen nicht in vollem Umfang. Dennoch soll gezeigt werden, dass sich das Urteil im Ergebnis maßgeblich auf ein solches, etatistisches, und nicht auf ein individualistisches Demokratieverständnis stützt. Dies wirkt sich auf die europaskeptische Argumentation des Urteils aus.

Es soll zunächst näher auf die Methodik eingegangen werden, bevor überblicksartig der politisch-rechtliche Hintergrund des Urteils sowie der Gang der Argumentation dargestellt werden, und schließlich die detaillierte Analyse des Urteils hinsichtlich seiner demokratietheoretischen Annahmen folgt.

3.1 Methodik

Ein derart umfangreiches Urteil wie das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – es umfasst 421 Randnummern – lässt sich im Rahmen dieser Arbeit nicht umfassend und detailliert analysieren. Vor dem Hintergrund des begrenzten Raumes, der dieser Arbeit zur Verfügung steht, kann sich die Analyse nur auf das Allernötigste beschränken und kursorisch die für die hier aufgeworfene Fragestellung zentralen Gesichtspunkte behandeln.

Die Analyse des Urteils geht methodisch im Wege einer qualitativen Inhaltsanalyse vor, die diese hier nötige methodische Offenheit zulässt (vgl. Atteslander 2010, 211). Um eine nachvollziehbare analytische Struktur zu gewinnen, werden im Kapitel „Gang der Argumentation“ die für diese Arbeit besonders relevanten Problemkreise herausgearbeitet. Diese werden die Analyse in Sinnabschnitte (etwa „Staatlichkeitsvorbehalt“ oder „Introvertierter Demokratievorbehalt“) gliedern. In diesen Sinnabschnitten wird dann der Kern der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts skizziert und nachfolgend analysiert. Bei dieser Analyse sollen die in Kapitel 2 dieser Arbeit entwickelten Kategorien – Volkssouveränität, substanzielle Gleichheit, Identifikation des Willens der Herrschenden und Beherrschten, etatistisches versus

individualistisches Demokratieverständnis – als analytisches Raster (vgl. Atteslander 2010, 203) dienen, anhand dessen das Urteil analysiert wird. Es wird jedoch nicht in jedem Sinnabschnitt Ansatzpunkte geben, um mit jeder dieser Kategorien das Urteil zu untersuchen; vielmehr muss je nach Abschnitt unterschieden und ein dem Abschnitt angemessener Schwerpunkt gesetzt werden.

Ziel der Analyse ist es, die theoretische Annahme zu plausibilisieren, dass das Bundesverfassungsgericht einem mit Schmitts Konzeption verwandten, etatistischen Demokratieverständnis anhängt und sich dieses Demokratieverständnis in der Folge dahingehend auf das Urteil auswirkt, dass nationalstaatliche Souveränität der Entwicklung einer supranationalen Demokratie vorgezogen wird.

3.2 Hintergrund des Urteils

3.2.1 Politischer Hintergrund des Vertrags von Lissabon

Um die Europäische Union weiterzuentwickeln, die Verträge und Kompetenzabgrenzungen zu vereinfachen sowie Demokratie und Transparenz in Europa zu stärken, hat der Europäische Rat 2001 die Einsetzung des „Konvents zur Zukunft Europas“ beschlossen; Ergebnis war ein 2003 aus den Beratungen des Konvents hervorgegangener „Vertrag über eine Verfassung für Europa“. Dieser wurde als Entwurf im Jahr 2004 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten unterzeichnet. Negative Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 verhinderten die Ratifikation des Verfassungsvertrages (vgl. Haratsch et al. 2018, 13 f.). Im Nachgang erteilte der Europäische Rat einer Regierungskonferenz ein Mandat für den Entwurf eines Reformvertrages, der statt des Verfassungsvertrages beschlossen werden sollte. Bei ihrem Treffen in Lissabon im Oktober 2007 gelang es den Staats- und Regierungschefs, einen solchen Vertragstext zu verabschieden (vgl. Haratsch u.a. 2018, 14).

Im Zuge des Ratifikationsprozesses entschied das Bundesverfassungsgericht am 30. Juni 2009 im Urteil zum Vertrag von Lissabon („Lissabon-Urteil“), dass der Vertrag mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Danach ratifizierte auch Deutschland den Vertrag, der – nachdem alle Mitgliedstaaten ihn ratifiziert hatten – am 01. Dezember 2009 in Kraft trat (vgl. Haratsch u.a. 2018, 14 f.). Inhaltlich deckt sich der Lissabonner Reformvertrag weitestgehend mit dem gescheiterten Verfassungsentwurf. Der Unterschied zum Verfassungsvertrag liegt wesentlich in formellen Fragen. Es wurden durch den Vertrag von Lissabon unter anderem zahlreiche institutionelle Änderungen vorgenommen, der EU-Vertrag wurde grundlegend überarbeitet und der EG-Vertrag in *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV) umbenannt, die

„Tempelkonstruktion“ wurde aufgehoben, die Europäischen Gemeinschaften wurden aufgelöst und durch die Europäische Union, die nunmehr selbst Trägerin völkerrechtlicher Rechte und Pflichten ist, beerbt (vgl. Haratsch u.a. 2018, 15 f.).

3.2.2 Rechtsprechungstradition des Bundesverfassungsgerichts zu Europa

Das Lissabon-Urteil reiht sich in eine Rechtsprechungstradition des Bundesverfassungsgerichts zu Europa ein. Diese soll hinsichtlich der Gesichtspunkte, die für diese Arbeit besonders relevant sind, skizziert werden. Denn die Erwägungen des Lissabon-Urteils sind nicht umfassend neu erdacht worden, sondern in weiten Teilen Ergebnis der gefestigten Europa-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Dazu gehört die Konzeption, dass zwar bestimmte Kompetenzen begrenzt auf die europäische Ebene abgegeben werden, aber Souveränität und Kompetenz-Kompetenz bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Das europäische Recht gehört weder zum nationalen noch zum Völkerrecht, sondern bildet eine eigene Rechtsordnung. Seine Geltung in der Bundesrepublik verdankt es dem Rechtsanwendungsbefehl, der die deutsche Rechtsordnung seit Abschluss und Ratifikation der Gemeinschaftsverträge pauschal für das Europarecht öffnet. Daraus ergibt sich sowohl die unmittelbare Geltung des Unionsrechts, also die Geltung ohne das Erfordernis der Umsetzung in nationales Recht, als auch der Anwendungsvorrang des Unionsrechts im Kollisionsfall (vgl. Grimm 2009, 476 f.).

Auch das Spannungsverhältnis zwischen europäischer Integration und der Legitimität nationaler Demokratie wurde bereits zuvor, insbesondere im Maastricht-Urteil vom Bundesverfassungsgericht behandelt. Dabei ging das Gericht von der Grundannahme aus, dass sich die demokratische Legitimation der EU von den Völkern der Mitgliedstaaten ableite und über deren Parlamente vermittelt werde (vgl. Grimm 2009, 477). Daher sei es notwendig, eine schleichende Entmachtung der nationalen Parlamente zu verhindern und vor allem deren Kontrolle über den Fortgang der europäischen Integration zu wahren. Ergänzend könne auch das Europäische Parlament demokratische Legitimation herstellen, „auch wenn es die nationalen Parlamente nicht ersetzen kann, weil die außerrechtlichen Voraussetzungen von Demokratie auf der europäischen Ebene unterentwickelt sind“ (Grimm 2009, ebd.).

3.3 Überblick: Gang der Argumentation

In diesem Kapitel soll zunächst die Argumentation unter dem hier relevanten Gesichtspunkt, nämlich der Demokratietheorie des Bundesverfassungsgerichts, skizziert werden. Erst im Anschluss daran findet dann die Analyse des Urteils statt. Zweck dieses Kapitels ist es, einen ersten

Überblick über das Urteil zu gewinnen und gleichzeitig eine erste inhaltliche Gliederung vorzunehmen, welche die darauffolgende Analyse strukturiert.

Zentraler Prüfungsmaßstab des Urteils ist das Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG, das mit dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG und der Ewigkeitsklausel aus Art. 79 Abs. 3 GG verknüpft wird. Das Wahlrecht wird also als Ausformung des Demokratieprinzips verstanden, welches – von der Ewigkeitsklausel geschützt – Teil der deutschen Verfassungsidentität und mithin mit der souveränen Staatlichkeit Deutschlands verknüpft ist (vgl. Grimm 2009, 480).

Das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon ist für das Bundesverfassungsgericht nur „unter [den] Bedingungen, die das Gericht für die Interpretation des Vertrages aufstellt“, verfassungskonform (Cornils 2017, 853). Einerseits bekennt es sich dabei zur Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, andererseits stellt es zahlreiche Vorbehalte auf, die wesentlich an die Maastricht-Rechtsprechung anknüpfen und als verfassungsrechtliche Grenze der europäischen Integration fungieren (vgl. Cornils 2017, 854). An diesen Vorbehalten orientiert sich die später folgende Analyse des Urteils.

An erster Stelle zu nennen ist der *Vorbehalt deutscher Staatlichkeit*. Damit ist gemeint, dass die Bundesrepublik als Mitgliedstaat der Union souverän bleiben muss und nicht zu einem Gliedstaat eines europäischen Bundesstaates werden darf. Die Mitgliedstaaten haben sich freiwillig in die Bindung der Europäischen Union gegeben, und müssen sich aus dieser auch wieder lösen können. Die auf Georg Jellinek zurückgehenden Kriterien von Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt müssen eingehalten werden (vgl. Cornils 2017, 854). In einem Satz: „Die EU darf [...] kein Staat werden, sondern muss ein Staatenverbund bleiben“ (Grimm 2009, 482). Erneut betont das Bundesverfassungsgericht (entgegen der Auffassung des Europäischen Gerichtshofes), dass die europäische Rechtsordnung aus den nationalen Rechtsordnungen abgeleitet ist, also in Deutschland das Europarecht nur wegen der dahingehenden Öffnung des Grundgesetzes gilt (vgl. Cornils 2017, 854).

Von diesem Ausgangspunkt entwickelt das Bundesverfassungsgericht Bedingungen für die europäische Integration: Die Identität der deutschen Verfassung muss gewahrt bleiben und die übertragenen Kompetenzen müssen eingehalten werden – und dafür braucht es „jedenfalls für den Extremfall Kontrollmöglichkeiten oder Bremsen [...], die einer Lösung der EU aus der Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten entgegenwirken“ (Grimm 2009, 483). Konkret präsentiert das Gericht die Kontrollinstrumente der Identitätskontrolle, mit der es die Wahrung der

Verfassungsidentität und die Ultra-vires-Kontrolle, mit der es die Einhaltung der übertragenen Kompetenzen zu überwachen gedenkt (Cornils 2017, vgl. 855).

„Hauptthema des Lissabon-Urteils“ (Cornils 2017, 855) und für diese Arbeit von besonderer Bedeutung ist der *Demokratievorbehalt*. Dieser bezieht sich sowohl auf die innerstaatliche Demokratie als auch auf die Demokratie in Europa (vgl. Grimm 2009, 483f.). Cornils (vgl. 2017, 855-857) unterscheidet insofern zwischen introvertiertem und extravertiertem Demokratievorbehalt.

Mit dem *introvertierten Demokratievorbehalt*, der einen Teil des oben angesprochenen Identitätsvorbehalts ausmacht, ist gemeint, dass die nationale Demokratie durch die europäische Integration nicht ausgehöhlt werden darf. Es müssen dem Bundesverfassungsgericht zufolge Kompetenzen ausreichenden Umfangs beim nationalen Gesetzgeber verbleiben. Über diese, schon im Maastricht-Urteil entwickelte Position geht das Bundesverfassungsgericht noch hinaus und listet fünf Sachbereiche (Strafrechtspflege, innere und äußere Sicherheit, Steuer- und Budgetrecht, Sozialstaat, kulturell besonders sensible Entscheidungen) auf, die beim nationalen Gesetzgeber verbleiben müssen, um dem introvertierten Demokratievorbehalt zu genügen (vgl. Cornils 2017, 856).

Beim *extravertierten Demokratievorbehalt* geht es darum, „dass auch die europäische Institutionenordnung demokratischen Anforderungen genügen muss, ohne jedoch dem für den Verfassungsstaat geltenden Niveau entsprechen zu müssen“ (Cornils 2017, 856). Das Bundesverfassungsgericht erkennt ein Demokratiedefizit auf europäischer Ebene, das primär aus dem ungleichen Wahlrecht zum Europäischen Parlament⁵ rührt. Weil das Grundgesetz aber keine staatsanaloge demokratische Legitimation auf europäischer Ebene fordere, reiche die derzeitige Legitimation dennoch aus; schließlich sei das Europäische Parlament keine Vertretung eines europäischen Staatsvolkes, sondern eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten (vgl. Grimm 2009, 483 f.). Einbußen bei der Wahlrechtsgleichheit seien mithin zulässig, wenn sie dem völkerrechtlichen Prinzip der Staatengleichheit dienen (vgl. Cornils 2017, 856).

Hier bleibt das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht stehen: Demokratiedefizite in Europa würden demnach vom Grundgesetz nicht nur ertragen, sondern vielmehr vorausgesetzt (vgl. Cornils 2017, 856). An entscheidender Stelle im Urteil heißt es dazu: „Die Europäische Union

⁵ Als problematisch wird angesehen, dass sich der Erfolgswert der abgegebenen Stimmen durch die Sitzkontingente, die jedem Mitgliedstaat zugeordnet sind und die sich nicht streng nach der Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten richten (degressiv-proportionale Sitzverteilung), je nach Mitgliedstaat wesentlich unterscheiden kann. Näher dazu siehe unten Kapitel 3.7.3.

entspricht demokratischen Grundsätzen, weil sie bei qualitativer Betrachtung ihrer Aufgaben- und Herrschaftsorganisation gerade nicht staatsanalog aufgebaut ist“ (278)⁶. Würde die Europäische Union wesentlich demokratischer und entwickelte dadurch „einen eigenen, selbst tragenden demokratischen Verantwortungszusammenhang zwischen der Unionsgewalt und einer Gemeinschaft der Unionsbürger“ (Cornils 2017, 857), so würde das demokratische Legitimationssubjekt ausgetauscht. Die Legitimation der Europäischen Union würde dann nicht mehr über die Mitgliedstaaten erfolgen, sondern unmittelbar zwischen Unionsorganen und Unionsbürgern stattfinden. Dies würde eine Aufgabe mitgliedstaatlicher Souveränität bedeuten und sei einer Entscheidung des deutschen Volkes – im Sinne der *pouvoir constituant*, nicht *pouvoir constitué* – vorbehalten.

Der Demokratievorbehalt verbindet sich an dieser Stelle mit dem Staatlichkeitsvorbehalt und gewinnt eine paradoxe Gestalt. Die vorbehaltene souveräne Eigenstaatlichkeit Deutschlands hängt vom Fortbestand einer vorrangig und qualitativ überlegen gedachten staatlichen Demokratie in Deutschland ab, diese wiederum davon, dass in Europa gerade keine konkurrierend-gleichwertige, selbstständig-staatsanaloge Demokratie entfaltet wird. (Cornils 2017, 857)

Jedoch kann das Bundesverfassungsgericht das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon dennoch für verfassungsgemäß erachten, weil dieser so weit eben noch nicht geht. Die deutsche Staatlichkeit im Sinne der Parameter *Staatsvolk*, *Staatsgebiet*, *Staatsgewalt* bleibt auch mit dem Lissabonner Reformvertrag bestehen (vgl. Grimm 2009, 485 f.).

3.4 Staatlichkeitsvorbehalt

Obwohl der Prüfungsmaßstab des Lissabon-Urteils mit Art. 38 Abs. 1 GG das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag ist, gelangt das Bundesverfassungsgericht (vgl. 208) dogmatisch über das Demokratieprinzip und die verfassungsgebende Gewalt des Volkes zur Ewigkeitsgarantie der Verfassungsidentität, die Art. 79 Abs. 3 GG bestimmt. „Das Grundgesetz setzt damit die souveräne Staatlichkeit Deutschlands nicht nur voraus, sondern garantiert sie auch“ (216).

Für die in dieser Arbeit vorgenommene demokratietheoretische Analyse ist dieser Staatlichkeitsvorbehalt relevant, obwohl es hier nicht im engeren Sinne um Demokratie, sondern um Souveränität geht. Dies ist schon deswegen der Fall, weil es für das Verständnis der Demokratievorstellung des Bundesverfassungsgerichts sehr aufschlussreich ist, dass sich aus dem Wahlrecht zum Deutschen Bundestag ein von der Ewigkeitsgarantie geschützter Vorbehalt deutscher Staatlichkeit ergibt. Dies impliziert, dass sich für das Bundesverfassungsgericht Demokratie

⁶ Wenn in dieser Arbeit das Lissabon-Urteil (2 BvE 2/08) zitiert wird, finden sich zur besseren Lesbarkeit in den Nachweisen im Text nur die Randnummern (zitiert nach der Internetfassung, www.bundesverfassungsgericht.de).

eigentlich nur nationalstaatlich denken lässt (vgl. Grimm 2009, 490). Auch die sich daraus ergebenden Ausführungen zum Verhältnis von deutscher und europäischer Hoheitsgewalt und ihrer Legitimation sind für die hier diskutierte Fragestellung von großer Wichtigkeit.

Die verfasste Staatsgewalt könne dem Bundesverfassungsgericht zufolge die souveräne Staatlichkeit Deutschlands nicht antasten; dies wäre eine Verletzung von Art. 73 Abs. 3 GG und würde somit auch die verfassungsgebende Gewalt des Volkes verletzen (216-218). Aus der Volkssouveränität als Legitimationsgrundlage des Staates ergebe sich somit eine nur durch das Volk selbst – und nicht durch deren gewählte Vertreter – änderbare Bindung an die Hoheitsgewalt in Form des deutschen Staates.

Zwar „löst sich [das Grundgesetz] von einer selbstgenügsamen und selbtherrlichen Vorstellung von souveräner Staatlichkeit“, „bricht mit allen Formen des politischen Machiavellismus“ und sehe im Staat „weder Mythos noch Selbstzweck, sondern die historisch gewachsene, global anerkannte Organisationsform einer handlungsfähigen politischen Gemeinschaft“; auch „will [das Grundgesetz] eine europäische Integration“ und enthalte einen „Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit“ (223-225). Jedoch gebe es für die europäische Integration die Bedingung, dass die Mitgliedstaaten souverän bleiben und politische wie soziale Gestaltungsmöglichkeiten behalten (226).

Konkret bedeutet dies, dass die EU ein Staatenverbund bleiben müsse und die Schwelle zum Bundesstaat nicht überschreiten dürfe. Ein Staatenverbund ist demnach eine

enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben. (229)

Aus diesen Schranken für die europäische Integration ergeben sich konkrete Folgen für die Ausgestaltung der EU: Die Kompetenz-Kompetenz müsse auf mitgliedstaatlicher Ebene verbleiben, was mit dem Erfordernis der Bestimmtheit des europäischen Integrationsprogramms einhergehe (232-236). Insbesondere „kann es für die europäische Unionsgewalt kein eigenständiges Legitimationssubjekt geben, das sich unabgeleitet von fremdem Willen und damit aus eigenem Recht gleichsam auf höherer Ebene verfassen könnte“ (232). Für die deutsche Rechtsprechung ergebe sich eine Integrationsverantwortung, die die integrationsfeste Verfassungsidentität schützen solle. Damit gehe das Recht des Bundesverfassungsgerichts einher, im Wege der Identitäts- und der Ultra-vires-Kontrolle die Gültigkeit von Unionsrechtsakten für die Bundesrepublik zu überprüfen. Kurz: die deutsche Staatlichkeit im Sinne der drei Elemente

Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt müsse gewahrt bleiben und bleibe durch den Vertrag von Lissabon auch (noch) gewahrt.

Die enge Verknüpfung zwischen Staatlichkeit und Demokratie, die im Staatlichkeitsvorbehalt des Lissabon-Urteils geknüpft wird, offenbart die etatistische Demokratiekonzeption des Bundesverfassungsgerichts: die Demokratie ist verletzt, wenn die staatliche Selbstbestimmung zu stark eingeschränkt oder beendet wird. Mit einem individualistischen Demokratieverständnis könnte man hingegen zu dem Schluss kommen, es sei zweitrangig, ob politisches Handeln vorrangig auf der nationalstaatlichen oder der supranationalen Ebene stattfindet, solange der Einzelne auf der jeweils politisch verantwortlichen Ebene durch Wahlen und Abstimmungen über ausreichend demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten verfügt.

Dies wird neben dem Etatismus des Lissabon-Urteils auch durch eine starke Rolle der Volkssouveränität verhindert: Wenn es um den Übergang von nationaler zu einer europäischen souveränen Staatlichkeit geht, endet die Möglichkeit der Identifikation von Herrschenden und Beherrschten, denn das Volk ist in Schmitts Konzeption der dem Staat vorausgehende Ausgangspunkt der nationalen Staatlichkeit. Eine solche Entscheidung können somit nicht die Volksvertreter, sondern nur das Volk selbst treffen. Trotz aller Beteuerungen der Europarechtsfreundlichkeit und eines modernen Staats- und Souveränitätsverständnisses stellt das Lissabon-Urteil damit für eine weitergehende europäische Integration sehr hohe Hürden auf.

Die Unvereinbarkeit einer europäischen Bundesstaatswerdung mit der deutschen Verfassungsordnung ergibt sich jedenfalls nicht eindeutig aus der Verfassung. Ganz im Gegenteil ist etwa Pernice (1995, 101) überzeugt, es könne „keinen Zweifel mehr daran [geben], daß das Grundgesetz hinsichtlich der Gestalt der Europäischen Union offen ist und auch einen europäischen Bundesstaat (er-)tragen würde.“ Dass das Bundesverfassungsgericht trotz gegenteiliger Deutungsmöglichkeiten so nachdrücklich die Möglichkeit eines Übergangs in eine europäische Bundesstaatlichkeit bei Fortbestand des Grundgesetzes verneint, unterstreicht die Staatszentriertheit seiner Argumentation weiter.

Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts, die auf ein Verbot der europäischen Bundesstaatswerdung allein durch Handeln der verfassten Staatsgewalt abzielt, ist auch deswegen problematisch, weil sie die innovative Schöpfung des Begriffs des Staatenverbundes unterläuft. Dieser Begriff wurde eingeführt, um eine dichotome Gegenüberstellung von Staatenbund und Bundesstaat zu vermeiden. Wenn der Staatenverbund nun aber als Sonderfall des Staatenbundes dem Bundesstaat gegenübergestellt wird, hat man sich dogmatisch in dieselbe Bredouille

manövriert, der man mit dem Begriff des Staatenverbundes ausweichen wollte (vgl. Thym 2009, 565). Mit einer derart statischen Vorstellung von Staatlichkeit ist jedenfalls die weitergehende europäische Integration stark eingeschränkt, weil die Gefahr einer verbotenen Bundesstaatswerdung die Handlungsmöglichkeiten stark einschränkt.

3.5 Demokratietheoretischer Maßstab

Bevor auf den intro- und den extravertierten Demokratievorbehalt im Lissabon-Urteil eingegangen wird, muss der demokratietheoretische Maßstab, den das Bundesverfassungsgericht aufstellt, untersucht werden. Schließlich ist dieser Maßstab entscheidend für die Subsumtion, also letztlich die Frage, ob der Vertrag von Lissabon den demokratischen Vorbehalten des deutschen Verfassungsrechts genügt.

Die demokratietheoretischen Betrachtungen des Bundesverfassungsgerichts kommen zunächst individualistisch daher, wenn das Demokratieprinzip als in der Würde *jedes einzelnen Menschen* verankert dargestellt wird (vgl. 211). Jedoch rückt schon kurz darauf „die Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit“ (212) in den Mittelpunkt der Betrachtung. Es ist also zunächst eine Ambivalenz in der demokratietheoretischen Konzeption des Bundesverfassungsgerichts festzustellen, die zwischen individualistischen und kommunitaristischen Ansätzen changiert (vgl. Kottmann/Wohlfahrt 2009, 444). Im weiteren Verlauf der Argumentation zeigt sich jedoch, dass sich die Perspektive, die ein präexistentes Volk zur Vorbedingung von Demokratie macht, gegen ein individualistisches Demokratieverständnis durchsetzt.

3.5.1 Mehrheitswille und Richtungsentscheidungen

So stellt das Bundesverfassungsgericht als zentrale Anforderung an die Demokratie heraus, dass politische Entscheidungen auf eine Mehrheitsentscheidung des Volkes in Wahlen oder Abstimmungen zurückgehen, die dem jeweiligen Mehrheitswillen des Volkes Ausdruck verleihen. Dies gelte insbesondere für Wahlen von Repräsentativversammlungen – auf Bundesebene also dem Deutschen Bundestag – oder bei der Wahl von politischen Spitzenpositionen: Hier müsse ein „Mehrheitswille artikuliert und aus der Wahl heraus politische Richtungsentscheidungen herbeigeführt werden können“ (213).

Besonders betont wird die Richtungsentscheidung, die sich im Volkswillen ausdrücke und die sich auch in der Regierung wiederfinden solle (vgl. 215). Aus dem Wahlakt gehe demnach eine klare, regierende politische Mehrheit hervor, die einer unterlegenen Opposition gegenüberstehe. Durch das Demokratieprinzip des Grundgesetzes geschützt sei also der „Zusammenhang

von politischer Sachentscheidung mit dem wahlkonstituierten Mehrheitswillen und dem daraus abgeleiteten Regierungs-Oppositions-Dualismus“ (250).

In modernen Demokratien könne sich „der unmittelbare Volkswille“ (269) im Einzelnen zwar unterschiedlich artikulieren – in parlamentarischen, präsidentiellen oder direkten Demokratien stünden Abgeordnete beziehungsweise Parteien, Präsidentschaftskandidaten sowie Sachfragen zur Wahl. Zentral bleibe dabei jedoch: „In einer Demokratie muss das Volk Regierung und Gesetzgebung in freier und gleicher Wahl bestimmen können. [...] Im Zentrum politischer Machtbildung und Machtbehauptung steht in der Demokratie die Entscheidung des Volkes“ (270). Dabei gehe es um „den Willen der tatsächlichen Mehrheit des Volkes“ (ebd.).

Es ist aus demokratiethoretischer Sicht überraschend, dass gerade das deutsche Bundesverfassungsgericht so sehr auf Mehrheitsentscheidungen abstellt; schließlich handelt es sich bei der Bundesrepublik Deutschland unstrittig um eine Konsens-, keine Mehrheitsdemokratie. Schmidt (2019, 334) kommt gar zu dem Schluss: „Deutschland repräsentiert [...] den Gegenpol zu den typischen Mehrheitsdemokratien.“ Die vielen verfassungsrechtlich verankerten institutionellen Verschränkungen sowie das proportionale Wahlrecht sind es, die als Kennzeichen einer Konsensdemokratie dazu führen, dass „in der Bundesrepublik Deutschland große politische Richtungswechsel [...] meist besonders schwer zu bewerkstelligen sind“ (Schmidt 2019, 339). Insofern ist die Bundesrepublik Deutschland Schmidt zufolge ein „Staat der Großen Koalition“, weil durch die Notwendigkeit, bei bedeutenden Gesetzgebungen eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag oder die Zustimmung von Bundestag *und* Bundesrat einzuholen, fast immer auch Oppositionsparteien überzeugt werden müssen:

[D]ie meisten besonders wichtigen Gesetzgebungen in Deutschland [verlangen] ein Bündnis zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit und – bei divergierenden Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat – eine formelle oder informelle große Koalition zwischen Regierung und Opposition. Insofern ist die Bundesrepublik selbst dann ein „Staat der Großen Koalition“, wenn im Bund eine kleine Koalition regiert. (Schmidt 2016, 42 f.)

Legt man also den Maßstab zugrunde, den das Bundesverfassungsgericht an Demokratien grundsätzlich erhebt, müsste die Bundesrepublik relativ schlecht abschneiden – klare politische Richtungsentscheidungen sind im internationalen Vergleich besonders schwer zu verwirklichen und von einem „Regierungs-Oppositions-Dualismus“ ist im „Staat der Großen Koalition“ nicht viel zu sehen. Die historische Perspektive erhärtet diesen Befund: Nur bei einer einzigen

Bundestagswahl (im Jahr 1957) gelang es einer einzelnen Partei⁷, allein die Parlamentsmehrheit zu erringen – und selbst in diesem Fall ging die erfolgreiche CDU/CSU noch eine Koalition mit der DP ein (vgl. Schmidt 2016, 108). Üblicherweise gibt es nach Bundestagswahlen auch mehrere politisch denkbare Koalitionsoptionen – so wäre mit den Mehrheitsverhältnissen im aktuellen Bundestag auch eine Koalition von Union, den Grünen sowie der FDP möglich.

Es erscheint also wenig überzeugend, das Regierungshandeln der Bundesregierung als Ausdruck des „Willens der tatsächlichen Mehrheit des Volkes“ zu betrachten, der sich schon in der Wahl des Deutschen Bundestags als einer politischen Richtungsentscheidung ausgedrückt hätte. Schließlich hätte aus demselben Wahlergebnis auch eine andere als die „Große Koalition“ aus CDU/CSU und SPD hervorgehen können – nämlich die oben angesprochene sogenannte Jamaika-Koalition aus CDU/CSU, Grünen und FDP, die ja nach der Bundestagswahl 2017 sogar Sondierungsgespräche aufgenommen hat. Diese Koalition hätte selbstverständlich eine andere Politik verfolgt als die aktuelle Regierungskoalition – unmöglich kann aber sowohl die Politik der Großen Koalition wie die denkbare andere Politik der Jamaika-Koalition Ausdruck desselben unmittelbaren Volkswillens sein, der sich schon im Wahlakt geäußert hat.

3.5.2 Legitimationsketten

Vor diesem Hintergrund erschiene es naheliegend, dass das Bundesverfassungsgericht die Demokratie in der Bundesrepublik problematisiert: Wenn es ein zentrales Erfordernis der Demokratie ist, dass sich das Volk in Richtungsentscheidungen selbst regiert und diese Richtungsentscheidungen in dieser Form nicht erkennbar sind, läge es nahe, dass die innerstaatliche Demokratie nicht zufriedenstellend ausgeprägt ist. Doch das Bundesverfassungsgericht geht hinsichtlich der rein innerstaatlichen Demokratie nicht auf derartige Probleme ein. Es scheint, wie im Übrigen auch große Teile der politikwissenschaftlichen Demokratietheorie (vgl. Schmidt 2016, 450), das Demokratielevel in der Bundesrepublik Deutschland für unproblematisch zu halten.

Das kann jedoch vor dem Hintergrund der Diskrepanz des Maßstabs und der empirischen institutionellen Wirklichkeit nur überraschen. Es scheint dem Bundesverfassungsgericht, das ja überhaupt nicht auf die Schwierigkeit der innerstaatlichen Richtungsentscheidungen eingeht, also nicht um eine empirisch überprüfbare Behauptung zu gehen, wenn es das Handeln der politischen Entscheidungsträger als Ausdruck des Willens der Mehrheit des Volkes

⁷ Die „Schwesterparteien“ CDU und CSU sind zwar zwei unterschiedliche Parteien. Darauf kommt es in diesem Zusammenhang aber nicht an, weil sie funktional bei Bundestagswahlen gemeinsam agieren.

interpretiert. Vielmehr scheint es hier um eine Identifikation von Herrschenden und Beherrschten in einer ähnlichen Form zu gehen, wie Carl Schmitt sie skizziert hat (vgl. Kapitel 2.1.3). Auch Schmitt geht nicht von einer soziologischen *Identität* von Herrschenden und Beherrschten aus, sondern begnügt sich mit einer *Identifikation*. Dieser Konzeption folgt das Bundesverfassungsgericht umfänglich, wenn es urteilt: „Eine Mehrheitsentscheidung im Parlament repräsentiert zugleich die Mehrheitsentscheidung des Volkes“ (214).

Auch zur *volonté générale*, die Schmitt unter Rückgriff auf Rousseau in seine Demokratietheorie aufnimmt, gibt es in diesem Zusammenhang im Lissabon-Urteil Berührungspunkte. So betont das Bundesverfassungsgericht (250): „Demokratie bedeutet nicht nur die Wahrung formaler Organisationsprinzipien und nicht allein eine korporative Einbindung von Interessengruppen. Demokratie lebt zuerst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung“. Denn im Unterschied zum aus Sonderinteressen bestehenden Gesamtwillen geht es beim Gemeinwillen (*volonté générale*) ebenfalls um die Ermittlung des Volkswillens aus der öffentlichen Meinung. In der Wahl zum Deutschen Bundestag scheint das Bundesverfassungsgericht einen Akt zu erkennen, der die Identifikation des Willens der Herrschenden mit dem der Beherrschten – auch über die bloße Legitimation der Abgeordneten des Bundestages hinaus – ermöglicht.

Dahingehend skizzieren auch Voßkuhle und Kaiser (2009, 803): „Wahlen auf Bundes- und Landesebene sind die grundlegenden Legitimationsvorgänge. Sie knüpfen das Band zwischen dem Volk und den Parlamenten aus Volksvertretern und sorgen für eine herausgehobene legitimatorische Stellung des Parlaments gegenüber den anderen Gewalten.“ Diese Form der Legitimation staatlichen Handelns wird mit der Figur der Legitimationskette begründet: Das Volk legitimiert das Parlament durch den demokratischen Wahlakt, das Parlament wählt wiederum etwa den Bundeskanzler, welcher dann Bundesminister bestellt und so fort. So ist auch die Exekutive mittelbar in ihren Entscheidungen durch das Votum des Volkes legitimiert (vgl. Voßkuhle/Kaiser 2009, ebd.).

Diese Legitimationsfigur funktioniert nur dann, wenn man sich das Volk als Einheit vorstellt, die mit dem Parlament identifiziert wird. Denn es wurde gezeigt, dass sich *nach* dem Votum des Volkes im Parlament unterschiedliche Koalitionen bilden und diese wiederum unterschiedliche Entscheidungen treffen können. Es liegt also keine tatsächliche Identität von geäußertem Volkswillen und politischen Entscheidungen vor, sondern allenfalls eine *Identifikation* des Volkswillens mit den politischen Entscheidungen. Würde man mit Blick auf die empirische

Pluralität der Gesellschaft die Existenz eines als Einheit gedachten Volkswillens abstreiten, wäre der Identifikation mit dem Willen der Herrschenden die Grundlage (nämlich ein einheitlicher Wille der Beherrschten) entzogen. Die hier vom Bundesverfassungsgericht vertretene Lehre entspricht weitgehend der Demokratietheorie Carl Schmitts (siehe: Kapitel 2.1.3). So resümiert auch van Ooyen (2016, 169), dass das

vom Zweiten Senat [formulierte] sog. Legitimationsketten-Modell [...] gerade nicht auf Partizipation, sondern auf ein (antipluralistisches), kollektiv verstandenes Legitimationssubjekt „Volk“ zielt. Und diese, maßgeblich auf Ernst-Wolfgang Böckenförde zurückgehende Theorie steht auch in ihrer liberal eingehegten Form in der Tradition der problematischen Lehre von Carl Schmitt – mit erheblichen Auswirkungen auf alle Bereiche der Rechtsprechung des Gerichts mit Bezug zur Demokratie, insb. aber bei seinen Entscheidungen ‚Maastricht / Lissabon‘ und ‚Ausländerwahlrecht‘.

Jedoch ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass es auch an dieser Stelle Unterschiede in der Demokratiekonzeption des Bundesverfassungsgerichts und der von Schmitt (und Rousseau) gibt. Zunächst ist die Rolle der Opposition hervorzuheben, die das Bundesverfassungsgericht betont und als schützenswert erachtet – demgegenüber stellt für Rousseau und Schmitt die Opposition ein Hindernis der Einheit des politischen Gemeinwesens dar. Darüber hinaus kommt es dem Bundesverfassungsgericht auf die präzise Ermittlung des Willens der *tatsächlichen* Mehrheit des Volkes an; Schmitt (1991, 22) ist vielmehr der Ansicht, der Volkswille könne „durch Zuruf, durch *acclamatio*, durch selbstverständliches, unwidersprochenes Dasein ebensogut und noch besser demokratisch geäußert werden als durch den statistischen Apparat, den man seit einem halben Jahrhundert mit einer so minutiösen Sorgfalt ausgebildet hat.“ Von einer solchen Perspektive ist das Bundesverfassungsgericht weit entfernt.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Schwerpunkt, den das Bundesverfassungsgericht auf den Volkswillen und die sich daraus ergebenden politischen Richtungsentscheidungen legt, eine unverkennbare Ähnlichkeit zur Konzeption bei Schmitt aufweist. Zentral ist darüber hinaus, dass das Bundesverfassungsgericht in dieser Hinsicht allein auf den Willen des Volkes – als Gesamtheit – abstellt und nicht etwa auf die aggregierten Wahlentscheidungen der einzelnen Bürger. Um einen einheitlichen Volkswillen anzunehmen, bedarf es einer Unterstellung substantieller Gleichheit der Staatsbürger; diese Annahme vermag vor dem Hintergrund der tatsächlichen Pluralität der Gesellschaften nicht zu überzeugen. Selbst in Stadtstaaten, wie sie Rousseau bei seiner Demokratietheorie vorschwebten, wäre fraglich, ob man eine Homogenität annehmen könnte, die derart groß ist, dass man das Volk sinnvoll als Einheit betrachten könnte. In modernen Staaten, die von vielen Millionen Bürgerinnen und Bürgern diverser kultureller

Prägung, gegliedert in unterschiedlichste Milieus, bevölkert werden, entbehrt die Annahme substanzieller Gleichheit des Volkes jeglicher empirischen Evidenz.⁸ Die Perspektive des Lissabon-Urteils, die das (zur Nation integrierte) Volk als Gesamtheit in den Blick nimmt, indem es die Selbstbestimmung des Volkes zum Ausgangspunkt der Demokratie macht und nicht etwa die Teilhabe des Herrschaftsunterworfenen Individuums an der Herrschaftsgewalt zeigt sehr deutlich: Das Bundesverfassungsgericht geht im Lissabon-Urteil von einem etatistischen Demokratieverständnis aus.

3.6 Introvertierter Demokratievorbehalt

Die Integrationsverantwortung verpflichtet deutsche Verfassungsorgane, die Wahrung demokratischer Grundsätze auf nationalstaatlicher wie auf unionaler Ebene sicherzustellen (vgl. 245). In diesem Abschnitt geht es um die Frage, wie dem Bundesverfassungsgericht zufolge die Demokratie in der Bundesrepublik ausgestaltet sein muss, damit von einer solchen Wahrung der Integrationsverantwortung ausgegangen werden kann.

Wie bereits oben im Kapitel 3.5 „Demokratiethoretischer Maßstab“ dargestellt wurde, stellt die Wahl des Deutschen Bundestags den zentralen legitimatorischen Zusammenhang zwischen Volk und Staatsgewalt her. Dies kann jedoch nur dann gelingen, wenn

der das Volk repräsentierende Deutsche Bundestag und die von ihm getragene Bundesregierung einen gestaltenden Einfluss auf die politische Entwicklung in Deutschland behalten. Das ist dann der Fall, wenn der Deutsche Bundestag eigene Aufgaben und Befugnisse von substanziellem politischem Gewicht behält oder die ihm politisch verantwortliche Bundesregierung maßgeblichen Einfluss auf europäische Entscheidungsverfahren auszuüben vermag. (246)

Im Zentrum der Betrachtung des Bundesverfassungsgerichts steht in den folgenden Ausführungen die Frage, wann davon ausgegangen werden kann, dass der Deutsche Bundestag über Aufgaben und Befugnisse von substanziellem politischem Gewicht verfügt. Obschon die europäische Integration Handlungsmöglichkeiten eröffne, erschwere sie auch die Bildung eines durchsetzungsfähigen Mehrheitswillens, der unmittelbar auf das Volk zurückgehe. Durch die verflochtene Herrschaftsstruktur nehme die Transparenz ab und die Bürger könnten sich nicht mehr an greifbaren Verantwortungszusammenhängen orientieren, weswegen das Demokratieprinzip der Übertragung von Hoheitsrechten inhaltliche Grenzen setze (247).

⁸ Der soziologische Nachweis der Heterogenität der Gesellschaft kann hier nicht erbracht werden. Für aktuelle Untersuchungen sei aber verwiesen auf die Sinus-Milieu-Studie (Sinus-Institut, <https://www.sinus-institut.de/sinus-loesungen/sinus-milieus-deutschland/>) und Reckwitz (2020).

3.6.1 Erfordernis kultureller, historischer und sprachlicher Vorverständnisse

Demnach müsse die europäische Integration so verwirklicht werden, dass den Mitgliedstaaten Raum zur Gestaltung in wesentlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereichen verbleibe. Dabei stellt das Bundesverfassungsgericht (249) auf solche Entscheidungen ab, „die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten.“ Zwar wachse eine europäische Öffentlichkeit heran, jedoch sei „nicht zu übersehen, dass die öffentliche Wahrnehmung von Sachthemen und politischem Führungspersonal in erheblichem Umfang an nationalstaatliche, sprachliche, historische und kulturelle Identifikationsmuster angeschlossen bleibt“ (251).

Im Zusammenhang mit der Demokratietheorie Carl Schmitts lässt sich hier eine Verbindung zum Erfordernis der Homogenität erkennen (vgl. Murkens 2009, 521). Für ihn ist substantielle Gleichheit die Voraussetzung für Demokratie. Während der Liberalismus von einer grundsätzlichen Gleichheit aller Individuen ausgehe, sei für die Demokratie die Unterscheidung von Gleichen und Ungleichen zentral; es gibt also immer ein Innen und ein Außen einer politischen Gemeinschaft. Diese Überlegungen lassen sich an die Annahme des Bundesverfassungsgerichts anknüpfen, dass kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse in manchen Bereichen die Voraussetzung für gemeinsame politische Entscheidungen sind. Um gemeinsam politisch handeln zu können, muss demnach eine wesentlich homogene politische Gemeinschaft vorliegen, was in der Europäischen Union (noch) nicht der Fall ist; substantielle politische Gleichheit gibt es weiterhin nur im Nationalstaat.

Diese Ähnlichkeit in der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts mit der Homogenität aus Schmitts Demokratietheorie bedarf jedoch der Einschränkung: Zunächst sei darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht hier auf einen tatsächlichen, empirischen Zustand abzustellen scheint, der sich ändern kann. Es wird zur Kenntnis genommen, dass eine europäische Öffentlichkeit im Wachstum begriffen ist; mit derselben Argumentation wäre es also jedenfalls prinzipiell möglich, in Zukunft, wenn die europäische Öffentlichkeit in ausreichendem Maße an Bedeutung gewonnen hat, von einer substantiellen Gleichheit auf europäischer Ebene auszugehen. Mithin handelt es sich zwar um ein Homogenitätserfordernis, jedoch um ein offenes, das nicht in einem essentialistischen Sinn an die Nation angebunden ist.⁹ Darüber hinaus

⁹ Allerdings ist zu beachten, dass auch bei Schmitt die Zugehörigkeit zur Nation nur einer von verschiedenen möglichen Anknüpfungspunkten zur Herstellung substantieller Gleichheit im Volk ist (vgl. Kapitel 2.1.2). Insofern steht die Konzeption des Bundesverfassungsgerichts also nicht im Widerspruch zu Schmitts Theorie.

findet in diesem Zusammenhang im Vergleich zum Maastricht-Urteil eine sprachliche Entschärfung statt: Während dort noch explizit an Homogenität angeknüpft wurde, kommt dieses Wort im Lissabon-Urteil nicht vor (vgl. van Ooyen 2011, 95 f.). Hier wird mit weicheren Begriffen wie den kulturellen, historischen und sprachlichen Vorverständnissen gearbeitet. Jedoch sollte beachtet werden, dass es sich bloß um eine sprachliche Entschärfung handelt, in der Sache aber am Homogenitätsansatz festgehalten wird (vgl. Hwang 2013, 172).

3.6.2 Staatsaufgabenvorbehalt

Fünf Themenfelder stellt das Bundesverfassungsgericht (252) im Staatsaufgabenvorbehalt als „besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates“ heraus: das Strafrecht, das Gewaltmonopol nach innen und außen, fiskalische Grundentscheidungen, den Sozialstaat, sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen. Der umfassenden Supranationalisierung dieser Bereiche wird ein Riegel vorgeschoben; sie müssen wesentlich beim nationalen Gesetzgeber verbleiben. Damit geht das Bundesverfassungsgericht weiter als noch im Maastricht-Urteil, wo es lediglich unbestimmt angesprochen hat, dem Staat müssten substantielle Aufgaben verbleiben, diese jedoch nicht konkret benannt wurden (vgl. Cornils 2017, 856).

Zunächst irritiert, warum das Bundesverfassungsgericht ausgerechnet diese Bereiche von der Supranationalisierung ausgeschlossen hat. Zur Begründung findet sich wenig mehr als der Hinweis, diese Bereiche seien „seit jeher [besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit]“ (252). Dass diese Begründung nicht zu überzeugen vermag, liegt auf der Hand: „Das war schon immer so“ ist [...] kein juristisches Argument. Es weist in eine unreflektierte Vergangenheit“, resümiert etwa Bogdandy (2010, 3) kritisch.

Deutlich wird hier ein stark ausgeprägter Etatismus: Der Nationalstaat steht im Mittelpunkt des politischen Handelns. Nur in ihm lässt sich Demokratie, verstanden als Selbstbestimmung, verwirklichen; zentrale politische Entscheidungen müssen auf staatlicher Ebene getroffen werden. Dass diese Positionen trotz des Mangels an rechtlicher Grundlage für ihre Begründung so vertreten werden, unterstreicht an dieser Stelle die besonders etatistische Positionierung des Bundesverfassungsgerichts.

3.7 Extravertierter Demokratievorbehalt

3.7.1 Maßstab

In Ausübung ihrer Rechte, ihrer institutionellen Aufstellung und in ihren Entscheidungsverfahren müsse die Europäische Union demokratischen Grundsätzen gerecht werden, wobei die

genauen demokratischen Anforderungen von der Tiefe der europäischen Integration abhängen (vgl. 261). Befinde sich die EU noch im Stadium eines Staatenverbundes, reiche bei Wahrung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung die demokratische Legitimation ihres Handelns durch die Mitgliedstaaten aus; dem Europäischen Parlament komme bei der demokratischen Legitimation unionalen Handelns nur eine ergänzende und abstützende Funktion zu. Erst wenn die Schwelle zum Bundesstaat überschritten würde, müsste die EU demokratischen Anforderungen genügen, wie sie an Nationalstaaten erhoben werden (vgl. 262 f.).

Es müsse auf europäischer Ebene keine staatsanaloge demokratische Legitimation geben; die demokratische Ausgestaltung könne von der Ausgestaltung demokratischer Legitimation in den Mitgliedstaaten abweichen, so das Bundesverfassungsgericht. Auch in den Mitgliedstaaten gebe es unterschiedliche demokratische Ordnungen, denen jedoch gemein sei, dass Regierung und Gesetzgebung vom Volk unter Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und Gleichheit gewählt werden (vgl. 266-270). Diese Anforderungen gelten aber nicht vollumfänglich für die EU, die nur von den Mitgliedstaaten abgeleitete Hoheitsgewalt ausübe. Dies gelte auch für das Europäische Parlament:

Als Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen und als solche von begrenztem Einheitswillen geprägten Gemeinschaft kann und muss es in seiner Zusammensetzung nicht den Anforderungen entsprechen, die sich auf der staatlichen Ebene aus dem gleichen politischen Wahlrecht aller Bürger ergeben. (271)

Ein inakzeptables Demokratiedefizit läge hingegen vor, wenn „der Kompetenzumfang, die politische Gestaltungsmacht und der Grad an selbständiger Willensbildung der Unionsorgane ein der Bundesebene im föderalen Staat entsprechendes (staatsanaloges) Niveau erreichte“ (264).

An diesem Maßstab für die Ausgestaltung demokratischer Legitimation auf europäischer Ebene fällt auf, dass die zentrale Legitimation über die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten im Rat hergestellt wird und nicht etwa durch die Wahl zum Europäischen Parlament. Daran zeigt sich erneut das etatistische Demokratieverständnis des Bundesverfassungsgerichts; es geht davon aus, dass die (jedenfalls in Deutschland) nur indirekt, durch das Parlament gewählte Regierung eher in der Lage sei, durch ihr Mitwirken im Rat das Handeln der EU zu legitimieren als das direkt gewählte Europäische Parlament. Würde man vom Individuum und seiner Möglichkeit zur direkten Beteiligung an der Herrschaftsgewalt ausgehen, wäre eine umgekehrte Sichtweise angezeigt.

In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass eine staatsanaloge Kompetenzausstattung der Union für das Bundesverfassungsgericht in *demokratischer* Hinsicht (nicht nur unter dem

Gesichtspunkt der Souveränität) in jedem Fall ein inakzeptables Defizit darstellen würde. Es wäre schließlich durchaus möglich, mit der Kompetenzausstattung auch die demokratische Legitimation auf ein staatsanaloges Niveau ansteigen zu lassen. Es geht also nicht um das Fehlen oder die Schwäche demokratischer Verfahren auf europäischer Ebene. Unabhängig von den Verfahren wäre eine staatsanaloge Kompetenzausstattung der EU dem Bundesverfassungsgericht zufolge undemokratisch. Daran zeigt sich die enge Verknüpfung zwischen Demokratie und Staatlichkeit, die dem Lissabon-Urteil zugrunde liegt.

Hier lässt sich jedoch auch an die Identifikation von Herrschenden und Beherrschten als Teil der schmittschen Demokratietheorie denken: Das Volk wird mit der Regierung identifiziert, die es im Rat vertritt. Letztlich wird sogar das Europäische Parlament dieser Konzeption untergeordnet, wenn es vom Bundesverfassungsgericht als reine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten betrachtet wird: Das nationale Kontingent an Parlamentariern wird dann jeweils als Vertretung der Staatsvölker und mit ihnen identifizierbar betrachtet. Eine Perspektive, die das Individuum in den Blick nimmt und feststellt, dass es mit der Wahl des nationalen Parlaments direkt an der nationalen Hoheitsgewalt und mit der Wahl des Europäischen Parlaments direkt an der europäischen Hoheitsgewalt beteiligt ist, liegt dem Bundesverfassungsgericht fern – geschweige denn eine Perspektive, die im Wahlakt zum Europäischen Parlament ein Volk von Unionsbürgern am Werk sieht.

Auch das Homogenitäts-Erfordernis klingt hier – wenn auch nur nebenher – an: Dass das Europäische Parlament nicht den Anforderungen insbesondere hinsichtlich der Wahlrechtsgleichheit an nationale Parlamente entsprechen muss, liegt dem Bundesverfassungsgericht (271) zufolge am *begrenzten Einheitswillen* der supranationalen Gemeinschaft EU. Diese Formulierung legt nahe, dass man bei mitgliedstaatlichen Parlamenten von einem unbegrenzten oder jedenfalls wesentlich weniger begrenzten Einheitswillen ausgehen könne. Hier schimmert die Vorstellung der substanziellen Gleichheit der Staatsbürger durch, die sich für das Bundesverfassungsgericht offensichtlich nicht auf die Unionsbürger übertragen lässt. Die Annahme einer substanziellen Einheitlichkeit des Volkswillens erscheint jedoch vor dem Hintergrund der hochgradig heterogenen und pluralistischen Gesellschaften, die heute in Europa vorherrschend sind, schon auf der nationalen Ebene nicht überzeugend (vgl. Kapitel 3.5).

3.7.2 Demokratische Sackgasse

Das Bundesverfassungsgericht (275) kommt in der Gesamtbetrachtung zu dem Ergebnis:

Das Legitimationsniveau der Europäischen Union entspricht im Hinblick auf den Umfang der übertragenen Zuständigkeiten und den erreichten Grad der Verselbstständigung der Entscheidungsverfahren noch verfassungsrechtlichen Anforderungen, sofern das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verfahrensrechtlich über das in den Verträgen vorgesehene Maß gesichert wird.

Durch die Änderungen des Vertrags von Lissabon sei kein europäischer Bundesstaat entstanden. Der Bundestag, nicht das Europäische Parlament, stehe in einer komplexen demokratischen Struktur im Mittelpunkt. Zwar entspreche das demokratische Legitimationsniveau der EU nicht dem einer staatlichen Demokratie, jedoch sei das auch nicht nötig, weil die EU eben nicht staatsanalog aufgebaut sei (vgl. 276-278). Vor dem Hintergrund der fortbestehenden Souveränität der Mitgliedstaaten sei auch die Behauptung falsch, es finde durch den Vertrag von Lissabon ein Austausch des demokratischen Legitimationssubjekts statt. Somit sei es beim Integrationsstand des Vertrags von Lissabon „nicht geboten, das europäische Institutionensystem demokratisch in einer staatsanalogen Weise auszugestalten“ (278).

Noch bevor auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts dazu, warum und inwiefern auf europäischer Ebene ein Demokratiedefizit besteht, eingegangen wird, lohnt es sich, über diese zentralen Ausführungen zur Demokratie in Europa nachzudenken. Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass die demokratische Legitimation auf europäischer Ebene schwächer ausgeprägt sei als innerhalb der Mitgliedstaaten. Würde man jedoch das demokratische Legitimationsniveau auf europäischer Ebene derart steigern, dass es dem staatlichen Legitimationsniveau entspräche, bestünde die Gefahr eines Austauschs des demokratischen Legitimationssubjekts, was die souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland angreifen würde. So manövriert sich das Bundesverfassungsgericht in eine „demokratische Sackgasse“ (vgl. Thym 2009, 576 f.). Das Demokratiedefizit der Europäischen Union kann nur in dem politisch wie rechtlich äußerst schwierigen Schritt einer Bundesstaatswerdung überwunden werden; bis dahin bleibt die defizitäre, aber noch ausreichende Legitimation europäischer Hoheitsgewalt über die Parlamente der Mitgliedstaaten. Diese Sackgasse fesselt die Fortentwicklung der Europäischen Union (vgl. Halberstam/Möllers 2009, 1251 f.; vgl. Jestaedt 2009, 515).

Hier wird die defensive Haltung, die das Bundesverfassungsgericht gegenüber der Demokratisierung der EU einnimmt, besonders deutlich. Es kann demnach immer nur eines geben: entweder demokratische Legitimation im Nationalstaat mit einem Demokratiedefizit in Europa oder einen demokratisch legitimierte europäischen Bundesstaat, der das Ende der eigenen demokratischen Legitimation in den Mitgliedstaaten bedeuten würde. Anders ausgedrückt: „Die

Union erfüllt die europawärtigen Demokratieanforderungen des Grundgesetzes, weil sie den staatlichen Demokratiestandard verfehlt“ (Schönberger 2009, 551).

Die von Bogdandy entwickelte These, dass ausgehend von einem etatistischen Demokratieverständnis die supranationale Integration als Gefahr betrachtet wird, bestätigt sich in dieser Abwehrhaltung gegen eine Demokratisierung der EU. Würde das Bundesverfassungsgericht nicht von einem einheitlichen Subjekt „Volk“ ausgehen, welches das Objekt „Staatsgewalt“ legitimiert, sondern vom Einzelnen, der mit seiner Partizipation an demokratischen Wahlen an der Hoheitsgewalt beteiligt wird, dann würde es die Demokratisierung des Europäischen Parlaments nicht als Gefahr für die Demokratie, sondern als Chance für die Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Einzelnen wahrnehmen.

3.7.3 Demokratiedefizit des Europäischen Parlaments

Was aber bemängelt das Bundesverfassungsgericht an der demokratischen Legitimation des Europäischen Parlaments? Zunächst hält es fest, dass die Regel „one man, one vote“ zur Erfolgchancengleichheit bei Wahlen nur innerhalb eines Volkes gelte, nicht aber für die Wahl zu einem supranationalen Parlament, „das – wenngleich nunmehr unter besonderer Betonung der Unionsbürgerschaft – eine Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker bleibt“ (279). Es fehle dem Europäischen Parlament an der Fähigkeit zur „einheitlichen Repräsentation des Volkswillens“ sowie der Fähigkeit, durch einen europäischen Mehrheitswillen eine Regierung zu bilden, was erst zu Transparenz im Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition führen könne (vgl. 280). Weil „keine Gewähr dafür [besteht], dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auch eine Mehrheit der Unionsbürger repräsentiert“, wäre die Wahl einer Regierung aus dem Europäischen Parlament heraus problematisch. Volkssouveränität der Unionsbürger sei durch den Vertrag von Lissabon nicht entstanden (vgl. 281).

Wegen der mangelnden Wahlrechtsgleichheit durch die degressiv-proportionale Sitzverteilung im Europäischen Parlament sei das Prinzip der Gleichheit aller Staatsbürger nicht erfüllt. Insofern stehe das Parlament „zwischen dem völkerrechtlichen Prinzip der Staatengleichheit und dem staatlichen Prinzip der Wahlrechtsgleichheit“ (284). Dass sich der Zählwert der Stimmen im Verhältnis von bis zu eins zu zwölf unterscheide, würde in Nationalstaaten allenfalls für die zweite Kammer, nicht jedoch für die Volksvertretung selbst akzeptiert. Es werde aber im Europäischen Parlament auch nicht das Volk repräsentiert, sondern „die in ihren Staaten organisierten Völker Europas mit ihren jeweiligen durch demokratische gleichheitsgerechte Wahl zustande gekommenen parteipolitisch präformierten Kräfteverhältnissen“ (286). Andere

Regelungen des Vertrags von Lissabon könnten dieses Defizit nicht ausgleichen (vgl. 289-295). Abschließend stellt das Bundesverfassungsgericht (297) fest, „dass das Handeln der Europäischen Union ohne demokratische Rückbindung in den Mitgliedstaaten einer hinreichenden Legitimationsgrundlage entbehrt.“

Zunächst ist dem Bundesverfassungsgericht darin zuzustimmen, dass das Wahlrecht zum Europäischen Parlament nicht den Ansprüchen an die Wahlgleichheit genügt, die etwa in der Bundesrepublik an die Wahl des Deutschen Bundestages erhoben werden. Jedoch knüpft es an diese Feststellung eine Reihe von Erwägungen, die selbst höchst problematisch sind.

Die Annahme, dass das Europäische Parlament keine Volksvertretung sein könne, weil der Vertrag von Lissabon kein europäisches Volk konstituiere, zeugt von einer sehr statischen (vgl. Halberstam/Möllers 2009, 1247) Vorstellung von Demokratie, die erneut von einem prä-existenten Demos als Voraussetzung für Demokratie ausgeht, nicht von wahlberechtigten Individuen. Dahingehend bemerkt auch Murkens (2009, 530): „The Court adopts an essentialist interpretation of democracy. [...] The demos is conceived in romantic and organic terms as the pre-requisite of the nation state. As Carl Schmitt noted, the people exist before and above the constitution.“ Das Volk ist im Lissabon-Urteil wie bei Schmitt eine Einheit, die vor und über der Verfassungsordnung besteht und die Voraussetzung für die Existenz des Nationalstaates ist. Von dieser Konzeption ausgehend könnten ein deutsches und ein europäisches Volk schwerlich nebeneinander existieren. Ein europäisches Volk könnte jedenfalls nicht durch eine Vertragsänderung konstituiert werden; es müsste sich selbst konstituieren, um dann präexistente Daseinsvoraussetzung eines europäischen Staates zu sein.

Auch die Behauptung, der europäischen Volkssouveränität stehe entgegen, dass es im Europäischen Parlament keine Gewähr für eine akkurate Mehrheitsrepräsentation gebe, vermag nicht zu überzeugen. Gerade die Mitwirkung des Rates im Gesetzgebungsverfahren – für das Bundesverfassungsgericht entscheidend für die demokratische Legitimation der EU – durchkreuzt die genaue Repräsentation des Willens der Unionsbürger durch das stark ausgeprägte Prinzip der Staatengleichheit. Auch in Deutschland ist durch die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung keineswegs gewährleistet, dass sich die Vertreter der zahlenmäßigen Mehrheit der abgegebenen Stimmen bei Bundestagswahlen zwangsläufig bei jedem Gesetzgebungsverfahren durchsetzen. Daher stellen Halberstam und Möllers (2009, 1248) fest: „That a German court, operating in a system that is notorious for federal deadlock, so vigorously advocates a strict majoritarian conception of democracy must be one of the decision’s bigger ironies.“

Es ist also eine „monistische“ (vgl. Halberstam/Möllers 2009, 1247) Vorstellung von Demokratie, die das Bundesverfassungsgericht vertritt: die Bundesregierung wird vom Bundestag, der Bundestag wird vom deutschen Volk gewählt und damit demokratisch legitimiert. So lässt sich die deutsche Staatsgewalt im schmittschen Sinne mit dem deutschen Volk identifizieren. Eine eigenständige demokratische Legitimation der europäischen Hoheitsgewalt kann es da nicht geben. Die europäische Hoheitsgewalt wird also nicht (oder eben nur ergänzend) über das direkt gewählte Europäische Parlament legitimiert, sondern zuvörderst über die mitgliedstaatlichen Vertreter im Rat. Es findet dabei weder eine Auseinandersetzung mit der Selbstwahrnehmung der Abgeordneten im Europäischen Parlament noch mit ihrer parlamentarischen Tätigkeit statt, sondern es wird allein auf das Wahlrecht abgestellt. Dass so Demokratie und Parlamentarismus gegenübergestellt werden, erinnert durchaus an die Argumentation Carl Schmitts (vgl. Halberstam/Möllers 2009, 1247), der zufolge der Parlamentarismus ein liberales, aber kein demokratisches Konzept sei (Schmitt 1991). Unverkennbar vorherrschend ist ein etatistisches Demokratieverständnis: „For the Court, democracy is a concept that is limited to a state with a people and its territory“ (Halberstam/Möllers 2009, 1247).

Ein solches Verständnis ist als Grundlage der Demokratie in Europa aber völlig ungeeignet, denn das Wesen der europäischen Einigung besteht ja gerade in der Pluralität:

In contrast to Carl Schmitt's understanding of the state, at European level it is precisely the plurality of its peoples and their national and regional cultures which form the basis of its political unity. A constitution therefore becomes meaningful not because of the existence of a Volk but because its norms are accepted as binding by those affected by them. (Murkens 2009, 531)

Demnach wäre ein individualistisches Demokratieverständnis, das alle Herrschaftsunterworfenen als Einzelne in den Blick nimmt, wesentlich besser geeignet, die europäische Integration zu beschreiben und rechtlich zu formen.

3.8 Implizite demokratietheoretische Positionierung durch das Urteil

Neben den Aussagen, die das Bundesverfassungsgericht in demokratietheoretischer Hinsicht im Urteil explizit trifft, gilt es, auch einen kurzen Blick auf die dem Urteil zugrundeliegenden impliziten Annahmen zu werfen: Denn dass es in der Lage sein soll, derart weitreichende Entscheidungen „jenseits der gegenwärtigen Geltungskraft des Grundgesetzes“ (263) zu treffen, ist schon vor dem Hintergrund der rein innerstaatlichen demokratischen Legitimation des Bundesverfassungsgerichts schwierig.

Hier lässt sich an die erzieherische Identifikation des eigenen Willens mit dem des Volkes bei Schmitt denken (vgl. Kapitel 2.1.3): Trotz der hohen Zustimmung zum Vertrag von Lissabon

etwa im Bundestag entwickelt das Bundesverfassungsgericht eine eigene, sich nicht ohne Weiteres aus dem Verfassungsrecht ergebende Demokratietheorie (vgl. Jestaedt 2009, 502), die der weiteren europäischen Integration enge Grenzen setzt und damit (in Schmitts Terminologie) beansprucht, Ausdruck des wahren Volkswillens zu sein (vgl. van Ooyen 2011, 94). Mit Blick auf die europäische Integration wird die Rolle des Bundesverfassungsgerichts besonders brennend, da seine Entscheidungen manifeste Auswirkungen auf die europäische Integration und damit auch auf die Bürger der anderen Mitgliedstaaten haben, ohne dass das Gericht diesen gegenüber legitimiert ist (vgl. Niederberger 2014, 229).

Ironisch ist derweil, dass Schmitt eine derart starke Rolle von Verfassungsgerichten stets abgelehnt hat, weil diese damit übermäßig in die verfassungsgebende Gewalt des Volkes eingreifen würden (vgl. Vinx 2019). Gewissermaßen geht das Gericht mit der starken Interpretation der eigenen Rolle in seinem Etatismus über Schmitt hinaus (vgl. van Ooyen 2007, 51): Während dieser die Souveränität des Volkes in den Mittelpunkt stellte, hat das Bundesverfassungsgericht kein Problem damit, diese zentrale Rolle als staatliches Organ selbst einzunehmen.

3.9 Auswirkung: Nationale Souveränität vor europäischer Demokratie?

Das Lissabon-Urteil stärkt „offenkundig die nationalstaatliche Sichtweise, die für die Existenz einer originären Demokratie das schützende Umfeld der staatlichen Souveränität verlangt“, resümiert Thym (2009, 582). Es wird also das Entstehen einer wirklichen europäischen Demokratie mit der Staatswerdung Europas und folglich mit dem Ende der deutschen Staatlichkeit verknüpft. Dies ist eine hohe Hürde, die den dynamischen Prozess der europäischen Integration strukturell zu behindern in der Lage ist.

Dies ergibt sich auch aus der Abweisung einer dualen Legitimation für die europäische Hoheitsgewalt. War diese, wie Bogdandy im Jahr 2003 (859) schrieb, „ein weitgehend konsentrierter [...] Weg, für eine der Union angemessene Verwirklichung des demokratischen Prinzips“, stellt sich das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil dieser Auffassung mit einer im Ergebnis monistischen Legitimationskonzeption über die Mitgliedstaaten entgegen. Mit dieser Konzeption, in der demokratisches Legitimationssubjekt und verfassungsgebende Gewalt als Einheit verstanden werden, ist die europäische Integration in eine Sackgasse manövriert. Das Bundesverfassungsgericht schreibt mit einem „kooperationsoffenen, aber im Kern ausschließlichen Souveränitätsverständnis [...] einen Gegenentwurf zur europäischen Eigenwahrnehmung eines ‚immer engeren Zusammenschlusses‘“ (Thym 2009, 585) fest. Insofern kommt Schönberger (2009, 557) zu der harschen Einschätzung, das Urteil sei „Dokument einer

Ratlosigkeit gegenüber der Europäischen Union“; neu sei an dem Lissabon-Urteil im Wesentlichen, „dass das Bundesverfassungsgericht die europäische Integration nicht mehr mitgestalten, sondern sie allenfalls behindern will.“

Diese Einschätzungen belegen die Stichhaltigkeit der These, dass ein etatistisches Demokratieverständnis zu einem Vorzug nationaler Souveränität vor supranationaler Integration führt.

4 Fazit

4.1 Zusammenfassende Darstellung der Erkenntnisse

Das Bundesverfassungsgericht hat im Lissabon-Urteil einen Staatlichkeitsvorbehalt aufgestellt, demzufolge die Bundesrepublik Deutschland ein souveräner Staat bleiben muss und die EU kein Bundesstaat werden darf. Dadurch, dass dieser Staatlichkeitsvorbehalt letztlich aus dem Demokratieprinzip im Grundgesetz als Prüfungsmaßstab konstruiert wird, verknüpft das Urteil Demokratie und Staatlichkeit eng miteinander; Demokratie wird als eigentlich nur im Rahmen des Nationalstaats möglich gedacht. Mit diesem Vorbehalt wird bereits der Grundstein für das etatistische Demokratieverständnis gelegt, das sich auch in den anderen Teilen des Urteils wiederfindet.

So entwickelt das Bundesverfassungsgericht einen demokratietheoretischen Maßstab, bei dem der Schwerpunkt auf dem Volkswillen und den politischen Richtungsentscheidungen liegt, die sich daraus ergeben. Hier sind klare Parallelen zur Demokratietheorie Carl Schmitts erkennbar, in welcher zur demokratischen Legitimation der als einheitlich gedachte Wille der Beherrschten (des Volkes) mit dem der Herrschenden identifiziert wird. Um den Volkswillen als Einheit betrachten zu können, muss von einer substanziellen Gleichheit des Volkes ausgegangen werden, die im Kontrast zur empirischen Pluralität der Staatsbürger steht.

Die Parallelen zu Schmitt setzen sich im introvertierten Demokratievorbehalt fort. Bestimmte politische Bereiche seien auf in ausreichendem Maß geteilte „kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse“ angewiesen – in Schmitts Worten: substanzielle Gleichheit oder Homogenität. Davon könne in Deutschland, nicht aber in der Europäischen Union ausgegangen werden. Auch deshalb müssten bestimmte politische Sachgebiete im Wesentlichen auf nationalstaatlicher Ebene verbleiben, um die demokratische Selbstbestimmung zu sichern. Ausgehend von der Vorstellung von Homogenität im Nationalstaat wird hier eine klare etatistische Verknüpfung von Demokratie und Staatlichkeit hergestellt.

Im extravertierten Demokratievorbehalt urteilt das Bundesverfassungsgericht, dass die Demokratie in Europa nicht staatsanalog sein müsse und es auch nicht sei; würde sie aber staatsanalog, wäre ein Austausch des Legitimationssubjekts zu befürchten, was von der verfassten Staatsgewalt nicht einfach beschlossen werden könnte. Solange die Europäische Union noch ein Staatenverbund sei, reiche dagegen die derzeitige Legitimation aus, die zuerst über den Rat und nur abstützend über das Europäische Parlament stattfinde. Diese Ansicht ist eng mit Carl Schmitts Vorstellung von Volkssouveränität verbunden: Das (schon vor der Verfassungsgebung existente) Volk gibt sich eine Verfassung und entscheidet damit über die fundamentalen Prinzipien der Verfassungsordnung, die der verfassten Staatsgewalt damit entzogen bleiben. Auch die Sorge vor einem Austausch des Legitimationssubjekts und die Ablehnung einer dualen Legitimation der europäischen Hoheitsgewalt fügen sich in das statische Verfassungsverständnis von Schmitt ein. Die Vorstellung, dass die europäische Hoheitsgewalt durch die mitgliedstaatlichen Vertreter im Rat legitimiert werde, zeugt erneut von der Identifikation von Herrschenden und Beherrschten, die das Bundesverfassungsgericht allein zwischen *Staatsvolk* und *Staatsgewalt* vornimmt.

Das Ergebnis dieser Demokratiekonzeption ist es, nationale Souveränität der Entstehung einer supranationalen Demokratie vorzuziehen. Vor diesem Hintergrund wird die Europäische Union des Lissabonner Vertrages zwar noch als verfassungskonform eingeordnet, der weiteren Integration werden aber hohe Hürden gesetzt.

4.2 Einordnung und Kritik

Es wurde gezeigt, dass das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil eine etatistische Demokratietheorie vertritt, die in ihrer Konzeption wesentliche Überschneidungen zu der von Carl Schmitt aufweist. Die wichtigen Konzepte der Theorie Schmitts – Volkssouveränität, Homogenität, Identifikation des Willens von Herrschenden und Beherrschten – finden sich alle (wenn auch nicht immer unter diesen Bezeichnungen) an zentralen Stellen der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts. Es konnten in dieser Arbeit die Zusammenhänge der Theorie Schmitts mit dem Urteil systematisch aufgearbeitet und nachgewiesen werden.

Gleichzeitig müssen auch die Grenzen der hier gewonnenen Erkenntnisse reflektiert werden: So sind diese auf das Lissabon-Urteil beschränkt, welches jedoch an die Rechtsprechungstradition des Bundesverfassungsgerichts zu Europa anknüpft. Für ein umfassendes Bild müsste diese Tradition als Ganze in den Blick genommen werden (vgl. dazu van Ooyen 2011), was mit der notwendigen Sorgfalt in dieser Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Weiter wird hier nur der

Versuch unternommen, die Demokratietheorie des Lissabon-Urteils zu verstehen sowie sie in ihren Konsequenzen zu reflektieren und zu kritisieren; ein Gegenvorschlag wird dabei aber nicht skizziert. Trotz dessen haben die Erkenntnisse dieser Arbeit einen Wert, denn Verständnis der bestehenden Demokratietheorie und Reflektiertheit über deren Implikationen sind die Grundlage, um einen informierten Gegenvorschlag formulieren zu können.

Ob sich das in dieser Arbeit dargestellte Demokratieverständnis des Bundesverfassungsgerichts zwingend aus dem Verfassungsrecht ergibt oder ob es sich dabei bloß um eine von verschiedenen möglichen Auslegungen handelt, ist eine Frage, die hier allenfalls gestreift, nicht aber umfassend beantwortet werden konnte.

Außerdem hat als theoretischer Hintergrund der Analyse allein Carl Schmitt gedient – sicherlich hätte man auch Zusammenhänge mit der Demokratietheorie anderer Staatsrechtler oder politischer Theoretiker nachweisen können, wenn man das Urteil im Detail dahingehend untersucht hätte. Doch war es selbstverständlich nicht das Ziel dieser Arbeit, nachzuweisen, dass das Lissabon-Urteil auf ganzer Linie und ausschließlich von Schmitts Demokratietheorie geprägt ist. Vielmehr ging es darum zu klären, inwiefern eine Verbindung zu dieser Ausformung einer etatistischen Demokratietheorie besteht und wie sich diese Verbindung auf die Positionierung des Bundesverfassungsgerichts im Spannungsverhältnis zwischen nationalstaatlicher Selbstbestimmung und europäischer Demokratie auswirkt. Es kommt also letztlich nicht darauf an, ob die Richter tatsächlich auf der Grundlage von Schmitts Theorie die Demokratietheorie im Lissabon-Urteil entwickelt haben – entscheidend ist, dass eine erstaunliche konzeptionelle Ähnlichkeit besteht.

Dass sich die Dynamik der europäischen Integration mit Schmitts Kategorien nicht erfassen lässt, hat Pernice (1995, 119 f.) bereits im Nachgang des Maastricht-Urteils festgestellt und ergänzt: „Wer freilich an überholten nationalstaatlichen Kategorien festhält, kann den Integrationsprozeß und den damit verbundenen Wandel der Staatlichkeit nicht nachvollziehen.“ Auch in der politikwissenschaftlichen Europaforschung wurde bereits auf die Notwendigkeit hingewiesen, überkommene Begriffe an die neuen Realitäten von Herrschaft in einem sich integrierenden Europa anzupassen. Dahingehend wird problematisiert, dass ein „orthodoxe[s] Demos-Verständnis [...] all diese Formen postnationalen Regierens am gleichen, nationalem Denken verpflichteten Maßstab [misst] und [...] Europa damit per definitionem die Möglichkeit [entzieht], als legitim verstanden werden zu können“ (Neyer 2009, 338).

Es ist bedauerlich, dass das Bundesverfassungsgericht – möglicherweise aus interinstitutionellen Machterwägungen (vgl. Murkens 2009, 531-534; vgl. Schönberger 2009, 539; vgl. Thym 2009, 572) – mit seiner etatistischen Demokratiekonzeption diese Erkenntnisse aus Rechts- und Politikwissenschaft ignoriert, statt analytische Kategorien und Begriffe zu wählen, die dem dynamischen Prozess europäischer Integration besser gerecht werden können. Denn nicht nur büßt das Lissabon-Urteil dadurch an analytischer Überzeugungskraft ein; als Grundsatzurteil prägt die im Lissabon-Urteil vorgetragene Argumentation auch die weitere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Europa und wirkt sich damit wenig konstruktiv auf die europäische Integration aus.

5 Literaturverzeichnis

- Atteslander, P. (2010): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 13. Aufl. Berlin
- Bogdandy, A. von (2003): Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme; in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 63 (4), 853-877
- Bogdandy, A. von (2010): Prinzipien der Rechtsfortbildung im europäischen Rechtsraum. Überlegungen zum Lissabon-Urteil des BVerfG; in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 63 (1)
- Cornils, M. (2017): Lissabon. Mitgliedstaatlichkeit vorbehalten: Europa am Endpunkt der Integration, in: J. Menzel/R. Müller-Terpitz (Hrsg.): *Verfassungsrechtsprechung. Ausgewählte Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive*. Tübingen, 852-864
- Eleftheriadis, P. (2020): Germany's Failing Court. Verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/germanys-failing-court/> (Zugriff am 12.06.2020)
- Grimm, D. (2009): Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union; in: *Der Staat*, 48 (4), 475-496
- Habermas, J. (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. 2. Aufl. Frankfurt am Main
- Halberstam, D./Möllers, C. (2009): The German Constitutional Court says "Ja zu Deutschland!"; in: *German Law Journal*, 10 (8), 1241-1258
- Haratsch, A./Koenig, C./Pechstein, M. (2018): *Europarecht*. 11. Aufl. Tübingen
- Hwang, S.-P. (2013): Demokratie im Mehrebenensystem. Integrationsfest oder integrationsoffen; in: *Rechtswissenschaft*, 4 (2), 166-192
- Jestaedt, M. (2009): Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah? Verfassungshandwerkliche Anfragen an das Lissabon-Urteil des BVerfG; in: *Der Staat*, 48 (4), 497-516
- Kottmann, M./Wohlfahrt, C. (2009): Der gespaltene Wächter? Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung im Lissabon-Urteil; in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 69 (3), 443-470
- Mayer, F. C. (2020): Auf dem Weg zum Richterfaustrecht? Zum PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/auf-dem-weg-zum-richterfaustrecht/> (Zugriff am 12.06.2020)

- Mouffe, C. (1997): Carl Schmitt and the Paradox of Liberal Democracy; in: *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 10 (1), 21-34
- Münkler, H./Straßenberger, G. (2016): *Politische Theorie und Ideengeschichte. Eine Einführung*. 1. Aufl. München
- Murkens, J. E. K. (2009): Identity Trumps Integration. The Lisbon Treaty in the German Federal Constitutional Court; in: *Der Staat*, 48 (4), 518-534
- Neyer, J. (2009): Die Stärke deliberativer politischer Theorien und das Elend der orthodoxen Demokratietheorie. Eine Replik auf Marcus Höreth; in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 19 (3), 331-358
- Niederberger, A. (2014): Die politische Philosophie des Bundesverfassungsgerichts. Demokratie und Europa vom Maastricht- zum Lissabon-Urteil, in: C. Franzius/F. C. Mayer/J. Neyer (Hrsg.): *Grenzen der europäischen Integration. Herausforderungen für Recht und Politik*. Baden-Baden, 211-232
- Pernice, I. (1995): Carl Schmitt, Rudolf Smend und die europäische Integration; in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 120 (1), 100-120
- Reckwitz, A. (2020): Von der nivellierten Mittelstandsgesellschaft zur Drei-Klassen-Gesellschaft: Neue Mittelklasse, alte Mittelklasse, prekäre Klasse, in: *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*. Berlin, 63-134
- Russell, B. (2015): *Philosophie des Abendlandes*. 9. Aufl. München
- Schmidt, M. G. (2016): *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*. 3. Aufl. München
- Schmidt, M. G. (2019): *Demokratietheorien. Eine Einführung*. 6. Aufl. Wiesbaden
- Schmitt, C. (1932): *Der Begriff des Politischen*. München
- Schmitt, C. (1991): *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. 7. Aufl. Berlin
- Schmitt, C. (1996): *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. 7. Aufl. Berlin
- Schönberger, C. (2009): Die Europäische Union zwischen "Demokratiedefizit" und Bundesstaatsverbot. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts; in: *Der Staat*, 48 (4), 536-558

Schorkopf, F. (2009): Die Europäische Union im Lot. Karlsruhes Rechtspruch zum Vertrag von Lissabon; in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 20 (20), 718-724

Sinus-Institut: Sinus-Milieus Deutschland. Verfügbar unter: <https://www.sinus-institut.de/sinus-loesungen/sinus-milieus-deutschland/> (Zugriff am 19.07.2020)

Thym, D. (2009): Europäische Integration im Schatten souveräner Staatlichkeit. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts; in: *Der Staat*, 48 (4), 559-586

van Ooyen, R. C. (2007): „Volksdemokratie“ und „Präsidialisierung“ – Schmitt-Rezeption im liberalkonservativen Etatismus. Herzog – von Arnim – Böckenförde, in: R. Voigt (Hrsg.): *Der Staat des Dezisionismus. Carl Schmitt in der internationalen Debatte*. Baden-Baden, 36-58

van Ooyen, R. C. (2011): *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa: Von Solange über Maastricht zu Lissabon - und zurück mit Mangold/Honeywell?* 4. Aufl. Baden-Baden

van Ooyen, R. C. (2016): Der Brokdorf-Beschluss (1985) und die andere Demokratietheorie des Bundesverfassungsgerichts. Das Pluralismuskonzept des Ersten Senats (Kelsen und Popper / Hesse und Häberle) als Alternative zum Legitimationsketten-Modell (Schmitt und Böckenförde), in: R. C. van Ooyen/M. H. W. Möllers (Hrsg.): *Verfassungs-Kultur. Staat, Europa und pluralistische Gesellschaft bei Peter Häberle*. Baden-Baden, 161-174

Vinx, L. (2019): Carl Schmitt. Verfügbar unter: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2019/entries/schmitt/> (Zugriff am 08.06.2020)

Voßkuhle, A./Kaiser, A.-B. (2009): Grundwissen – Öffentliches Recht: Demokratische Legitimation; in: *Juristische Schulung*, 49 (9), 803-805

6 Anhang

6.1 Abstract

The relation between democracy, national sovereignty and supranational institutions is a much-discussed problem in the context of European integration. In this regard, the jurisdiction of the German Federal Constitutional Court (FCC) plays a crucial role, since it determines the legal limits of Germany's participation in the project of European integration and thereby decisively shapes the EU's further development. The FCC's Lisbon decision is of particular relevance as it is generally considered to be a leading decision in the Court's more recent jurisdiction on European integration. Therefore, the Court's democratic theory in the Lisbon decision will be examined in this thesis in order to answer the research questions: What concept of democracy does the FCC develop in its Lisbon decision? And: How does this conception of democracy impact the Court's perspective on European integration?

The FCC's understanding of democracy has been much criticized in previous research, often *en passant* linking it to Carl Schmitt's democratic theory; yet this link has scarcely been developed and explored systematically. This thesis is an attempt to fill this gap in research. Regarding the linkage between the FCC's democratic theory and its perspective on European integration, this thesis draws on the assumption that statist conceptions of democracy lead to a high appreciation of national sovereignty and a sceptical view on supranational integration. Thereby, this thesis offers an explanation for the FCC's perspective on European integration.

After briefly introducing this thesis's core problem, Carl Schmitt's democratic theory and the distinction between statist and individualist democratic theories will be outlined. It will be shown that Schmitt's theory is an example of a statist democratic theory. This will be the theoretical framework needed to analyse the Lisbon decision using the method of qualitative content analysis, which gives the leeway needed to examine a text of such scope. The analytical categories established in this thesis's theoretical chapter will be employed on the decision in order to show the link between theory and the ruling. Finally, the results of the analysis will be summarized and critically reflected upon.

The main argument developed in this thesis is that Carl Schmitt's democratic theory is a statist theory sharing many features of the Lisbon decision's democratic theory. Therefore, the decision focuses on national sovereignty and develops a sceptical perspective on European integration impeding the possibilities for a further development of the EU. These findings offer highly valuable insights as they explain the FCC's sceptical jurisdiction on Europeanisation and thereby also shed light on the reasons for the current impasse in European integration.

6.2 Eigenständigkeitserklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Bachelorarbeit mit dem Thema „Demokratiethorie des Bundesverfassungsgerichts im Lissabon Urteil. Eine Untersuchung auf Grundlage der politischen Theorie Carl Schmitts“ selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Die Stellen, die anderen Werken dem Wortlaut oder dem Sinn nach entnommen wurden, habe ich in jedem einzelnen Fall durch die Angabe der Quelle, auch der benutzten Sekundärliteratur, als Entlehnung kenntlich gemacht.

Frankfurt (Oder), 30.07.2020

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'G. Meyer', written in a cursive style.