

# Inhaltsübersicht

## *Kapitel 1*

### **Einleitung** 21

- A. Repräsentative und aleatorische Demokratie ..... 21
- B. Rechtlicher Hintergrund und Forschungsstand ..... 27
- C. Erkenntnisinteresse und inhaltliche Zielsetzung ..... 30
- D. Methodisches Vorgehen ..... 32
- E. Inhaltliche Beschränkungen ..... 32

## *Kapitel 2*

### **Der moderne Demokratiebegriff – vorläufiges Ergebnis einer wechsellvollen Geschichte** 34

- A. Legitimation und Repräsentation ..... 34
- B. Allgemeine Wahlen und die Mehrheitsregel ..... 41
- C. Der Grundsatz der Herrschaft auf Zeit ..... 46
- D. Zusammenfassung: Elektoral-repräsentative Systeme als vorläufiger *status quo* der Demokratie ..... 48

## *Kapitel 3*

### **Aleatorische Demokratietheorie – Renaissance einer politischen Idee** 51

- A. Die „vergessene“ Bedeutung von Losverfahren in der Staatsorganisation .. 52
- B. Moderne aleatorische Demokratietheorie – Argumentation für einen demokratischen Gegenentwurf ..... 71
- C. Moderne Nutzung von Losverfahren – ein Nischenphänomen im Aufwind 109
- D. Theoretische Konzepte aleatorischer Demokratie ..... 125

## *Kapitel 4*

### **Die Demokratie als normative Vorgabe des Grundgesetzes** 137

- A. Demokratie im deutschen Verfassungsstaat ..... 137

B. Grundgesetzliche „Ewigkeitsgarantie“ und der verfassungsrechtliche Möglichkeitsraum .....	142
C. Deutschland als Demokratie im Sinne des Art. 20 Abs. 1 GG .....	192
D. Art. 20 Abs. 2 GG: Der Grundsatz der Volkssouveränität als ausgestaltende Konkretisierung des Demokratieprinzips .....	226
E. Fazit: Die ewigkeitsfesten Vorgaben der grundgesetzlichen Demokratie – zwischen Entwicklungsoffenheit und Begrenzungsfunktion .....	324

### *Kapitel 5*

<b>Verfassungsrechtliche Zulässigkeit aleatorischer Demokratiekonzepte</b> .....	328
A. Zur Irrelevanz der Ergänzung der Ausübungsmodi um Losverfahren .....	328
B. Vereinbarkeit zweckbezogener Loskammern mit den grundgesetzlichen Anforderungen an die demokratische Staatsorganisation .....	333
C. Vereinbarkeit elektoral-aleatorischer Mehrkammersysteme mit dem Grundgesetz .....	382
D. Zulässigkeit elektoral-aleatorischer Mischkammern .....	390

### *Kapitel 6*

<b>Synthese: Grundgesetzliche Voraussetzungen und Grenzen aleatorischer Demokratie</b> .....	402
--	-----

### *Kapitel 7*

<b>Epilog</b> .....	407
---------------------	-----

### *Kapitel 8*

<b>Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	409
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	416
<b>Sachverzeichnis</b> .....	442

# Inhaltsverzeichnis

## *Kapitel 1*

### **Einleitung** 21

A. Repräsentative und aleatorische Demokratie .....	21
B. Rechtlicher Hintergrund und Forschungsstand .....	27
C. Erkenntnisinteresse und inhaltliche Zielsetzung .....	30
D. Methodisches Vorgehen .....	32
E. Inhaltliche Beschränkungen .....	32

## *Kapitel 2*

### **Der moderne Demokratiebegriff – vorläufiges Ergebnis einer wechselvollen Geschichte** 34

A. Legitimation und Repräsentation .....	34
B. Allgemeine Wahlen und die Mehrheitsregel .....	41
C. Der Grundsatz der Herrschaft auf Zeit .....	46
D. Zusammenfassung: Elektoral-repräsentative Systeme als vorläufiger <i>status quo</i> der Demokratie .....	48

## *Kapitel 3*

### **Aleatorische Demokratietheorie – Renaissance einer politischen Idee** 51

A. Die „vergessene“ Bedeutung von Losverfahren in der Staatsorganisation ..	52
I. Athen: Die aleatorisch-repräsentative Wiege der Demokratie .....	53
1. Das losbasierte und repräsentative Institutionengefüge der <i>Polis</i> Athen .....	54
2. Losverfahren in Athen und ihre Verbindung zur Demokratie .....	57
II. Losverfahren und ihre Bedeutung in den Stadtstaaten Italiens .....	61
III. Das Ende der Losverfahren mit dem Entstehen moderner Repräsentativsysteme .....	64
IV. Schlussfolgerungen: Die komplizierte Beziehung von Losverfahren und Demokratie .....	69

B. Moderne aleatorische Demokratietheorie – Argumentation für einen demokratischen Gegenentwurf .....	71
I. Losverfahren: Das wahrhaft demokratische Mittel der Staatsorganisation? .....	72
1. Repräsentation und Legitimation in elektoralen und aleatorischen Systemen .....	75
2. Unterschiede im Gleichheitsverständnis .....	81
II. Reale Folgen der Funktionsunterschiede von Wahl- und Losverfahren .....	83
1. Effektivität und Gerechtigkeit der Interessenrepräsentation .....	83
a) Unpräzise Präferenzübertragung durch Wahlen .....	84
b) Negative Folgen fehlender deskriptiver Repräsentation .....	85
c) Politikverdrossenheit als Folge der Entfremdung von Repräsentant:innen und Bürger:innen .....	87
d) Losverfahren als Ausweg aus der Krise? .....	90
2. Bessere Entscheidungen durch zufallsbasierte Partizipation? .....	93
a) Folgen der Auswahlmodi für die Personalauswahl .....	94
aa) Selektionskriterien von Wahlsystemen .....	94
bb) Zur Bedeutung von Fachkompetenz in politischen Entscheidungsprozessen .....	96
b) Auswirkungen der Auswahlmodi auf die Entscheidungsprozesse .....	100
c) Kurzer Zeithorizont dank periodischer Wahlen .....	103
III. Zusammenfassung: Potenziale und Limitationen aleatorischer Demokratie .....	106
C. Moderne Nutzung von Losverfahren – ein Nischenphänomen im Aufwind .....	109
I. Lösen aus akademischem Erkenntnisinteresse – <i>Planungszellen, Citizen Juries und Deliberative Polls</i> .....	111
II. Loskammern als Protagonisten im politischen System .....	113
1. <i>Citizens' Assemblies</i> – Blaupause für zufallsbasierte Demokratieelemente .....	114
2. <i>Verfassungskonvente</i> in Irland – die Vorzeigebispiele .....	116
3. <i>Bürgerräte</i> in Deutschland und weltweit – ein aleatorisch-deliberatives Feigenblatt? .....	118
4. Loskammern als Bestandteil demokratischer Institutionensysteme – Vorarlberg und Mongolei .....	122
III. Fazit: Politische Revolution mit Fragezeichen .....	124
D. Theoretische Konzepte aleatorischer Demokratie .....	125
I. Aleatorische Demokratie als Ersatz für gewählte Parlamente .....	126
II. Aleatorisch-deliberative Kammern mit beratender Funktion .....	128
III. Zweckbezogene Loskammern mit Entscheidungskompetenzen .....	129
IV. Elektoral-aleatorische Mehrkammersysteme .....	130
V. Elektoral-aleatorische Mischkammern .....	134
VI. Zusammenfassung: Verfassungsrechtliche Prüfungsfragen .....	135

*Kapitel 4*

<b>Die Demokratie als normative Vorgabe des Grundgesetzes</b>	<b>137</b>
A. Demokratie im deutschen Verfassungsstaat	137
B. Grundgesetzliche „Ewigkeitsgarantie“ und der verfassungsrechtliche Möglichkeitsraum	142
I. Wirksamkeit und praktische Bedeutung der <i>Ewigkeitsgarantie</i>	143
II. Die <i>Ewigkeitsgarantie</i> – zwischen Begrenzungsfunktion und Entwicklungsoffenheit	145
1. Schutzintensität der <i>Ewigkeitsgarantie</i>	145
2. Die ewigkeitsfesten „Grundsätze des Grundgesetzes“	151
a) Die Prinzipientheorie als Ausgangspunkt der Systematisierung der Grundsätze des Grundgesetzes	153
aa) Rechtsprinzipien, Rechtsregeln und die Bedeutung ihrer Unterscheidung	154
(1) Festsetzungen im Raum des rechtlich und tatsächlich Möglichen	157
(2) Das Kollisionsverhalten von Rechtsnormen	161
(3) Die Teilnahme an der Abwägung als Grund	165
(4) Optimierungsgebote und das Problem überschießender Konstitutionalisierung	166
(a) Rechtstheoretisch begründete Kritik an der Optimierungsthese	166
(b) Verfassungstheoretisch begründete Kritik an der Optimierungsthese	173
bb) Zwischenfazit: Prinzipientheorie und Rekonstruktion der Grundsätze des Grundgesetzes	178
(1) Der wichtige Kern der Prinzipientheorie	178
(2) Materielle Normunterschiede und ihre Bedeutung	182
(3) Regel- und Prinzipiendefinition zur Systematisierung der Grundsätze des Grundgesetzes	183
b) Ausweg aus dem Zielkonflikt der „Ewigkeitsgarantie“	184
3. Zusammenfassung: Gesamtkonzeption zur Handhabung der Grundsätze des Grundgesetzes	189
C. Deutschland als Demokratie im Sinne des Art. 20 Abs. 1 GG	192
I. Das Demokratieprinzip: Regelung mit konkretisierten oder unkongretisierten Festsetzungsgehalten?	192
1. Zur grundlegenden Bedeutung des Demokratieprinzips im Grundgesetz	193
2. Entstehungsgeschichte und Abgrenzungsfunktion des Demokratieprinzips	195
3. Einfluss anderer verfassungsrechtlicher Festsetzungsgehalte auf den Inhalt des Demokratieprinzips	198

a) Auslegung des Demokratieprinzips unter Rückgriff auf die Konkretisierungen? .....	198
aa) Verfassungsdogmatische Einwände: Die Grundsätze des Grundgesetzes als höherrangiges Verfassungsrecht .....	200
bb) Rechtstheoretische Einwände: Zur Bedeutung und Funktion allgemeiner und konkreter Normen in Rechtssystemen .....	203
b) Zwischenergebnis: Keine Begrenzung des Bedeutungsgehaltes durch verfassungsrechtliche Konkretisierungen .....	204
c) Die Demokratie als grundgesetzliche Gesamtwerteordnung? ....	207
4. Zwischenergebnis: Das Demokratieprinzip als selbstständiges und unkonkretisiertes Verfassungsprinzip .....	214
II. Inhaltliche Festsetzungen des Demokratieprinzips: Organisationsprinzip der Freiheit und Gleichheit .....	214
III. Zusammenfassung: Demokratie als entwicklungs-offenes Organisationsprinzip der Freiheit und Gleichheit .....	225
D. Art. 20 Abs. 2 GG: Der Grundsatz der Volkssouveränität als ausgestaltende Konkretisierung des Demokratieprinzips .....	226
I. Systematische Einordnung des Grundsatzes der Volkssouveränität ....	227
II. Interpretationsmodelle in der Rechtswissenschaft .....	232
1. Klassische Staatsrechtslehre: Monistisches Demokratie- und Legitimationsverständnis .....	233
2. Moderne Gegenentwürfe: Pluralistisches Demokratieverständnis ...	235
3. Demokratiekonzepte des Bundesverfassungsgerichts im Wandel der Zeit .....	237
III. Die Festsetzungsgelalte des Grundsatzes der Volkssouveränität im Einzelnen .....	239
1. Die Staatsgewalt als Objekt der Volkssouveränität .....	239
2. Das Volk als Subjekt der Volkssouveränität .....	240
3. <i>Ausübungsmodi</i> der Staatsgewalt und die Bedeutung des Parlaments .....	247
a) Wahlen und Abstimmungen: Modi der unmittelbaren Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk .....	250
aa) Das Parlament als <i>Gravitationszentrum</i> der grundgesetzlichen Demokratie .....	252
bb) Antiplebiszitärer <i>status quo</i> und normative Offenheit .....	257
b) Ausübung der Staatsgewalt durch die besonderen Organe .....	262
4. Die Legitimation der Ausübung der Staatsgewalt .....	263
a) Bisherige Vorschläge für eine verfassungsrechtliche Legitimationsdogmatik .....	266
aa) Monistische Legitimationsdogmatik – Demokratie in Ketten .....	266
bb) Pluralistische Legitimationsdogmatik – ein unvollkommener Gegenentwurf .....	271
cc) Zwischenfazit .....	274
b) Legitimationsdogmatik vor dem Hintergrund der demokratischen Fundamentalwertkombination .....	278

aa) Das <i>Legitimationsniveau</i> als Maßstab legitimer Ausübung von Staatsgewalt .....	281
bb) Legitimationsmodi und ihre Bedeutung für das Legitimationsniveau im Einzelnen .....	284
(1) Zur Bedeutung der „klassischen Legitimationsmodi“ ...	285
(a) Personell-organisatorische Legitimation .....	286
(b) Sachlich-inhaltliche Legitimation .....	289
(c) Funktionell-institutionelle Legitimation .....	293
(2) Offenheit des Kanons verfassungsrechtlich relevanter Legitimationsmodi .....	294
(a) Verantwortlichkeit .....	295
(b) Output-Legitimation und Akzeptanz .....	297
(c) Inhaltliche Repräsentation und Responsivität .....	304
(d) Expertise und Fachkompetenz .....	306
(e) Betroffenheit und Partizipation .....	308
(f) Pluralität .....	311
(g) Deliberation .....	313
(h) Transparenz .....	315
5. Zusammenfassung: Die Festsetzungsgehalte des Grundsatzes der Volkssouveränität .....	317
IV. Kontrollüberlegung: Bedeutung der <i>Strukturelemente</i> der Demokratie .	320
E. Fazit: Die ewigkeitsfesten Vorgaben der grundgesetzlichen Demokratie – zwischen Entwicklungsoffenheit und Begrenzungsfunktion .....	324

### Kapitel 5

#### **Verfassungsrechtliche Zulässigkeit aleatorischer Demokratiekonzepte** 328

A. Zur Irrelevanz der Ergänzung der Ausübungsmodi um Losverfahren .....	328
B. Vereinbarkeit zweckbezogener Loskammern mit den grundgesetzlichen Anforderungen an die demokratische Staatsorganisation .....	333
I. Konkretisierte Festsetzungsgehalte – Loskammern als besondere Organe .....	334
II. Unkonkretisierte Festsetzungsgehalte – demokratische Legitimation zweckbezogener Loskammern .....	337
1. Zweckbezogene Loskammern in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes .....	338
a) Entscheidungsbefugnisse im System demokratischer Staatsorganisation .....	338
b) Zweckbezogene Loskammern und die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitslehre .....	342
2. Legitimatorische Mindestanforderungen – Ausrichtung an der demokratischen Fundamentalwertkombination .....	346

a) Bestandsaufnahme: Demokratische Freiheit und Gleichheit in elektoral-repräsentativen Systemen .....	346
b) Losverfahren als Mittel der Verwirklichung demokratischer Freiheit und Gleichheit .....	348
3. Legitimationsniveau zweckbezogener Loskammern .....	351
a) Die Wirkung der Legitimationsmodi im Einzelnen .....	351
aa) Personell-organisatorische Legitimation .....	352
bb) Sachlich-inhaltliche Legitimation .....	355
(1) Gängige Mechanismen zur inhaltlichen Steuerung und Rückbindung .....	355
(2) Unmittelbare inhaltliche Steuerung durch und Rückbindung an das Volk .....	358
(3) Pluralität und Deliberation als ergänzende legitimierende Faktoren .....	360
(4) Zwischenfazit: Sachlich-inhaltliche Legitimation zweckbezogener Loskammern .....	363
cc) Funktionell-institutionelle Legitimation .....	364
b) Zwischenfazit: Das Legitimationsniveau zweckbezogener Loskammern .....	364
c) Rechtfertigung: Abwägung mit widerstreitenden Interessen .....	366
III. Kontrollüberlegung: Freibrief für die Umgehung grundgesetzlicher Bindungen? .....	375
IV. Ergebnis: Zweckbezogene Loskammern – eine legitime Gestaltungsoption .....	378
C. Vereinbarkeit elektoral-aleatorischer Mehrkammersysteme mit dem Grundgesetz .....	382
I. Zulässigkeit geloster Gesetzgebungskammern in Mehrkammersystemen .....	384
II. Loskammern als Organ der Ländermitwirkung bei der Bundesgesetzgebung .....	387
III. Ergebnis: Begrenzter Möglichkeitsraum für elektoral-aleatorische Mehrkammersysteme .....	389
D. Zulässigkeit elektoral-aleatorischer Mischkammern .....	390
I. Zulässigkeit der Beteiligung geloster Repräsentant:innen .....	391
1. Kontrastfolie: Gemischt besetzte außerparlamentarische Entscheidungsgremien .....	391
2. Legitimationsrelevante Unterschiede zu elektoral-aleatorischen parlamentarischen Mischkammern .....	394
II. Zulässigkeit des Vorschlags von Bender und Graßl für ein Mischkammersystem .....	395
III. Grenzen der Beteiligung von Losabgeordneten .....	398
IV. Ergebnis: Losabgeordnete als zulässige Ergänzung des gewählten Parlaments .....	400



Inhaltsverzeichnis	15
<i>Kapitel 6</i>	
<b>Synthese: Grundgesetzliche Voraussetzungen und Grenzen aleatorischer Demokratie</b>	402
<i>Kapitel 7</i>	
<b>Epilog</b>	407
<i>Kapitel 8</i>	
<b>Zusammenfassung der Ergebnisse</b>	409
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	416
<b>Sachverzeichnis</b> .....	442