

# **Materielle Anforderungen an das Entscheidungsverfahren in der Demokratie**

**Von  
Georg Jochum**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	15
-------------------	----

## *1. Teil*

<b>Das demokratische Entscheidungsverfahren</b>	19
---	----

### 1. Abschnitt

<b>Der Begriff der Entscheidung</b>	19
-------------------------------------	----

### 2. Abschnitt

<b>Der Begriff der Demokratie</b>	23
-----------------------------------	----

A. Die Unmöglichkeit einer allgemeinen und umfassenden Begriffsbestimmung der Demokratie.....	23
B. Hinreichende Kennzeichnung des Demokratiebegriffs durch einzelne Institutionen.....	24
C. Das Grundprinzip der Demokratie: Legitimation der Herrschaft durch das Volk .....	26
I Freiheit und Gleichheit als Grundlage demokratischer Herrschaft. ....	26
II. Die gleichberechtigte Teilhabe aller an der Staatsgewalt.....	27
III. Die Idee der Identität von Herrschenden und Beherrschten .....	28
IV. Kein wörtliches Verständnis des Identitätsbegriffes: Die Unmöglichkeit der direkten Demokratie.....	29
V. Die organisatorischen Bedingungen der Identität: Repräsentation und Mehrheitsprinzip.....	31
1. Der Grundsatz der Repräsentation.....	31
2. Das Mehrheitsprinzip.....	33
VI. Die Folge des Identitätsgedankens für den demokratischen Staat: Legitimation aller Staatsgewalt durch das Volk.....	34

## 3. Abschnitt

**Das Mehrheitsprinzip als das Entscheidungsverfahren  
mit der höchsten demokratischen Legitimationskraft**

	36
A. Die Legalität des Mehrheitsprinzips .....	37
B. Die Legitimität des Mehrheitsprinzips.....	38
I. Legalität der Mehrheitsentscheidung als hinreichende Bedingung für die Legitimität .....	38
1. Legitimation durch Verfahren .....	38
2. Kritik: Verfahren allein keine Legitimationsgrundlage .....	39
3. Ergebnis: Keine Legitimation ohne materiale Rechtfertigung .....	40
II. Mögliche materielle Gründe für die Geltung des Mehrheitsprinzips.....	41
1. Die Überlegenheit der Mehrheit .....	41
2. Mehrheit gleich Gesamtwillen .....	42
3. Die Mehrheitsentscheidung als ökonomische Optimierung.....	42
4. Die Legitimation der Mehrheitsregel durch die Zustimmung aller .....	43
5. Begründung des Mehrheitsprinzips mit einem Verfassungskonsens...	43
6. Die Mehrheitsentscheidung als die relativ richtigste oder vernünftige .....	44
7. Die Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie: relativ größte Chance von Vernünftigkeit, Teilhabe und Befriedung.....	47
III. Ergebnis zu B.....	50
C. Die Legitimationskraft anderer Entscheidungsverfahren .....	51
I. Bereiche, in denen nicht nach dem Mehrheitsprinzip entschieden wird..	51
1. Im Bereich der Gesetzgebung.....	52
2. Im Bereich der Exekutive und Jurisdiktion.....	53
II. Keine Legitimation ohne Mehrheitsentscheidung.....	55
D. Ergebnis zum 1. Teil.....	56

*2. Teil***Materielle Anforderungen des demokratischen Prinzips an die Rahmenbedingungen von Entscheidungsverfahren**

58

## 1. Abschnitt

**Voraussetzungen demokratischer Mehrheitsentscheidungen**

58

A. Rechtliche Gleichheit als Voraussetzung legitimer Mehrheitsentscheidungen in der Demokratie .....	59
B. Zusätzliche Bindungen an das Recht als weitere Voraussetzung legitimer Mehrheitsentscheidungen in der Demokratie .....	60
I. Erforderlichkeit weiterer rechtlicher Bindungen des Mehrheitsprinzips ..	60
1. Gefahren einer Herrschaft ohne Bindungen: Tyrannei der Mehrheit ..	60
2. Institutionen als hinreichender Schutz vor der Tyrannei der Mehrheit	61
3. Keine Demokratie ohne Rechtsstaat .....	62
II. Rechtliche Bedingungen demokratischer Legitimation durch Mehrheit ..	64
1. Begrenzung durch Verfahrensregeln .....	64
2. Bindung an die Grundrechte .....	65
C. Hinreichender Diskurs als Bedingung einer legitimen Mehrheitsentscheidung .....	67
I. Die Notwendigkeit des öffentlichen Diskurses .....	68
1. Das Ideal eines öffentlichen Diskurses .....	68
2. Die Kritik am Modell des öffentlichen Diskurses .....	70
3. Die realen Grundlagen der Kritik .....	70
4. Der Diskurs unter den Bedingungen der modernen Massengesellschaft .....	71
a) Die wachsende Dezentralisierung des öffentlichen Diskurses .....	71
b) Die Rolle der Medien im Diskurs .....	74
c) Die Bedingungen eines funktionierenden Diskurses in der modernen Massengesellschaft .....	75
5. Ergebnis zu I. ....	76
II. Die Ergebnisoffenheit des Diskurses .....	76
III. Ausnahmen vom vorherigen öffentlichen Diskurs .....	77
1. Entscheidungen ohne Diskurs ? .....	77

2. Der nichtöffentliche Diskurs.....	78
IV. Ergebnis zu C.....	79

## 2. Abschnitt

### **Die Übertragbarkeit der materiellen Voraussetzungen legitimer Mehrheitsentscheidungen auf andere Entscheidungsverfahren** 80

A. Rechtliche Gleichheit.....	80
B. Die Bindung an das Recht.....	81
C. Vorheriger öffentlicher Diskurs.....	81
D. Ergebnis zum 2. Abschnitt.....	83
Ergebnis zum 2. Teil.....	83

## 3. Teil

### **Materielle Anforderungen des demokratischen Prinzips an die Ausgestaltung des Entscheidungsverfahrens** 85

#### 1. Abschnitt

#### **Der entscheidungsberechtigte Personenkreis** 86

A. Die Notwendigkeit einer Abgrenzung der berechtigten Personen.....	86
B. Eingrenzungskriterien für den entscheidungsberechtigten Personenkreis.....	87
I. Die Eingrenzungskriterien für die Aktivbürgerschaft.....	87
II. Die Eingrenzungskriterien für die vom Volk gewählten Vertreter.....	88
1. Nur die "Besten" als Vertreter des Volkes.....	89
2. Die Problematik einer Eliteauswahl.....	90
3. Ergebnis: Im Wesentlichen gleiche Anforderungen an passives und aktives Wahlrecht.....	91
III Die Abgrenzungskriterien für andere staatliche Ämter und Entscheidungsgremien.....	93
1. Kompetenz als einziges Kriterium.....	93
2. Verbot anderer Kriterien.....	95
C. Ergebnis zum 1. Abschnitt.....	96

## 2. Abschnitt

**Die durch das Entscheidungsverfahren vermittelte  
inhaltliche Legitimation**

97

A. Der Legitimationszusammenhang zwischen Entscheidung und Volk .....	97
I. Das Grundschema: Die staatliche Entscheidung als Antwort auf eine Fragestellung .....	97
II. Weitergehende Rationalitätsanforderungen .....	98
1. Der entscheidungstheoretische Ansatz.....	99
2. Die weitgehende Unbrauchbarkeit des entscheidungstheoretischen Ansatzes für demokratische Entscheidungsverfahren.....	100
III. Die materielle Legitimationsvoraussetzung demokratischer Entscheidungen: Klare Erkennbarkeit des Willens des Entscheidungsträgers .....	103
IV. Ergebnis zu A.....	105
B. Der Legitimationszusammenhang zwischen Wählern und Gewählten und die sich daraus ergebenden Folgen für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens ..	106
I. Der Legitimationszusammenhang bei Parlamentswahlen .....	106
1. Bedeutung des Parlaments im demokratischen Staat: Repräsentation des Volkes.....	107
2. Der Begriff der Repräsentation und die Folgen für die Anforderung an die Wahlentscheidung .....	108
a) Das klassische Repräsentationsverständnis: Volksvertretung durch unabhängige Abgeordnete .....	109
b) Gestaltwandel in der Parteiendemokratie: Die Parlamentswahl als Plebiszit über eine politische Richtung.....	110
c) Die Bedeutung der Repräsentation im modernen Staat: Volksvertretung durch Parteien und unabhängige Abgeordnete .....	111
aa) Das parteienstaatliche Element der Repräsentation.....	112
bb) Das persönliche Element der Repräsentation.....	113
d) Die Fragestellung der Parlamentswahl: Auswahl der Abgeordneten und Bestimmung der Grundrichtung .....	114
3. Die Konsequenzen für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens....	115
a) Die Richtungsentscheidung.....	116
aa) Die Bedeutung des Wahlsystems für den Legitimationszusammenhang.....	116
bb) Die Bedeutung der Gestaltung der Wahlvorschläge für den Legitimationszusammenhang .....	118
b) Die Personalentscheidung .....	120
aa) Der Erwerb der Parlamentsmitgliedschaft .....	121

bb) Der Verlust der Parlamentsmitgliedschaft: Mandatsverlust bei Parteiwechsel? .....	122
II. Der Legitimationszusammenhang bei der Wahl eines einzelnen Amtsträgers.....	124
1. Die Volkswahl des Staatsoberhauptes.....	125
2. Die Wahl des Regierungschefs durch das Parlament .....	127
3. Die Wahl von Einzelpersonen in ein Kollegium am Beispiel der Wahl der Bundesverfassungsrichter .....	128
III. Ergebnis zu B .....	132
C. Der Legitimationszusammenhang zwischen Entscheidung und Entscheidungsträger bei Sachentscheidungen (Beschlüssen) und seine Folgen für die Ausgestaltung des Verfahrens.....	133
I. Der Legitimationszusammenhang bei Gesetzesbeschlüssen des Parlaments und seine Folgen für die Ausgestaltung des Verfahrens .....	134
1. Die Bedeutung des Gesetzes: entscheidendes Mittel zur Konfliktlösung . . . . .	134
2. Folgerungen für den Gesetzesbeschluß.....	137
a) Anforderungen an den Willensbildungsprozeß.....	137
b) Anforderungen an das Verfahren der Abstimmung . . . . .	140
c) Die Legitimationsanforderungen in qualitativer Hinsicht: Unterschiede in den Anforderungen zwischen einfachen und verfassungsändernden Gesetzen .....	147
II. Der Legitimationszusammenhang bei der Aufgabendelegation vom Gesetzgeber auf die Regierung.....	149
1. Die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen nach Art. 80 Abs. 1 GG .....	150
2. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG als Ausdruck des demokratischen Legitimationserfordernisses .....	151
3. Der inhaltliche Legitimationszusammenhang bei der Aufgabendelegation .....	152
4. Der funktionelle Legitimationszusammenhang .....	153
III. Ergebnis zu C.....	155

### *Schlufßbetrachtung*

<b>Die materielle Bedingtheit des Entscheidungsverfahrens in der Demokratie</b>	157
---	-----

<b>Literaturverzeichnis</b>	160
-----------------------------	-----

<b>Sachverzeichnis</b>	176
------------------------	-----