

I. Einführung

Die demokratische Legitimation kehrt immer wieder in die rechtswissenschaftliche Diskussion zurück, auch und gerade bei neueren Auseinandersetzungen mit Fokus auf die Zukunft der Europäischen Union – immer wieder allerdings in veränderter Intensität. Dabei ist selbst nach jahrzehntelanger fachlicher Auseinandersetzung hiermit noch nicht ansatzweise abschließend geklärt, was exakt Gegenstand „der demokratischen Legitimation“ sein soll und welche rechtlichen Anforderungen sich hieraus ergeben: Nicht nur in der (rechts-)politischen, sondern auch in der rechtsdogmatischen Diskussion finden sich so Standpunkte, welche die Demokratiewidrigkeit der Europäischen Union „als Ganzes“,¹ einzelner Gesetzgebungsakte,² beispielsweise in bestimmten Rechtssetzungsverfahren oder von Verwaltungshandeln der EU attestieren. Zugleich finden sich Auffassungen, die der Europäischen Union eine strukturell unproblematisch und unzweifelhaft bestehende Legitimation zuerkennen.³ Manch ein Autor erkennt das Vorhandensein bzw. die Möglichkeit grundlegender demokratischer Strukturen mit bloß suboptimaler Verwirklichung bei der Union,⁴

-
- 1 Vgl. zur Auffassung der strukturellen Demokratieunfähigkeit *Schachtschneider*, Demokratiedefizite in der Europäischen Union, in: *Nölling/Schachtschneider/Starbatty* (Hrsg.), Währungsunion und Weltwirtschaft (1999), S. 122, durch den strikten Staatsvolkbezug auch die Verneinung originärer Demokratiefähigkeit bei *Horn*, Demokratie, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie (2010), § 22, S. 749.
 - 2 So wird beispielsweise regelmäßig der Vorwurf des ausbrechenden Rechtsakts erhoben, besonders plakativ dazu *Herzog/Gerken*, Stoppt den Europäischen Gerichtshof, FAZ 08.09.2008, 8 (S. 8); vgl. auch die Einschätzungen zu den „Rettungsschirmen“ bei *Murswiek*, Der ESM hat keine demokratische Legitimation, SZ 01.03.2012, 18 (S. 18) und *Wernsmann*, Nicht über dem Recht, FAZ 20.09.2012, 8 (S. 8).
 - 3 Unter der Voraussetzung eines für die EU [damals Europäischen Gemeinschaften] geeigneten Maßstabs *Majone*, Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, ELJ 1998, 5 (27).
 - 4 *Zuleeg*, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, 1069 (1073); *Bryde*, Demokratisches Europa und Europäische Demokratie, in: *Gaitanides/Kadelbach/Rodríguez Iglesias* (Hrsg.), Europa und seine Verfassung (2005), S. 143; *Huber*, Demokratie in Europa - Zusammenfassung und Ausblick, in: *Bauer/Huber/Sommermann* (Hrsg.), Demokratie in Europa (2005), S. 505; *Grzeszick*, Die Europäisierung des Rechts und die Demokratisierung Europas, in: *Axer/Grzeszick/Kahl/Ma-*

ein anderer hat große Bedenken wegen deren institutionellen Aufbaus, der kaum mit der Demokratie vereinbar und allenfalls unter besonderen Integrationsgesichtspunkten zu rechtfertigen sei.⁵ Für den jeweiligen Diskurs stellt dabei der Vorwurf der demokratiewidrigen Organisation und Ausgestaltung keine bloße Ordnungswidrigkeit, sondern eine besonders schwere, häufig auch beschädigende Unterstellung dar, die oftmals in der juristischen und politischen Diskussion als „Totschlagargument“ verwendet wird.

Trotz der Menge an Beiträgen zur demokratischen Legitimation im nationalen Verfassungsrechtsdiskurs und zu den Anforderungen an die Demokratie in der Europäischen Union ist allerdings eine gewisse Müdigkeit eingetreten. Als Bestandteil der verfassungsrechtlichen Prüfung findet sich die demokratische Legitimation zwar immer noch und wieder.⁶ Gleichwohl haben die Schärfe und die Frequenz der Diskussion nachgelassen – anders als nach früheren Entscheidungen, die über Jahre Diskursteilnehmer inspirierten und für eine Fülle an Literaturbeiträgen zur Diskussion sorgten. Auch im Zusammenhang mit dem weiteren Integrationsfortschritt wirkt die Frage der demokratischen Legitimation zumindest nicht sonderlich aktuell und die diesbezüglichen Ansätze im Vertrag von Lissabon erwecken nicht den Eindruck, für die weitergehende Beschäftigung von hervorgehobener Bedeutung zu sein.

Trotz offener Punkte scheint der Streit im Wesentlichen beigelegt zu sein. Dabei wird wohl für den Maßstab des Art. 20 Abs. 2 GG zumindest eine gewisse Offenheit für alternative Legitimationsformen anerkannt und im Unionsrecht stellt damit das Modell der doppelten Legitimationsbasis mit den angenommenen Legitimationsketten von den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament ein mehrheitlich akzeptiertes dar. Zumindest finden sich immer mehr vermittelnde und integrierende Modelle als noch vor einem oder zwei Jahrzehnten – es ist offenbar ruhiger geworden um die demokratische Legitimation, auch wenn weiterhin eine Vielzahl schwerlich vereinbarer Argumentationsansätze im Raum steht.

Für einen Umgang mit der dennoch bestehenden Vielfalt wäre das (in der rechtswissenschaftlichen Diskussion wohl übliche) Vorgehen insoweit,

ger/Reimer (Hrsg.), *Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase* (2010), S. 117.

5 *Gärditz*, *Europäisches Regulierungsverwaltungsrecht auf Abwegen*, *AöR* 135 (2010), 251 (280).

6 Vgl. hierzu beispielsweise in jüngerer Vergangenheit *BVerfG*, B. v. 13.06.2017, *BVerfGE* 146, 1 (dazu unten bei III.C.46.a)) und *BVerfG*, Urt. v. 07.11.2017, *BVerfGE* 147, 50 (dazu unten bei III.C.46.b)).

sich mit den bisher hierzu vertretenen Meinungen auseinander zu setzen und den Versuch zu unternehmen, durch einen eigenen Beitrag einen weiteren Schritt hin zu einer rechtlich bzw. dogmatisch richtigen Lösung dieses Problems zu machen. Hierfür kann es notwendig werden, falsche oder zumindest problematische Schlussfolgerungen herauszuarbeiten und die verschiedenen Positionen auf ihre Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung oder der Systematik des Grundgesetzes zu überprüfen. Ein Ziel könnte beispielsweise darin bestehen, herauszufinden, ob „die demokratische Legitimation“ tatsächlich monistisch oder pluralistisch verstanden werden muss, ob Art. 20 Abs. 2 GG eine Rechtsregel oder ein Rechtsprinzip darstellt oder ob und inwieweit das Grundgesetz ein Regelmodell demokratischer Legitimation kennt bzw. ob hierzu womöglich auch Formen der funktionalen Selbstverwaltung zählen.

All dies haben allerdings schon viele unternommen, hieraus haben sich teils inhaltlich beeindruckende Beiträge zum Themenkomplex der demokratischen Legitimation ergeben. Einzig: eine abschließende inhaltliche Einigkeit über Art und Reichweite dieses Phänomens dürfte immer noch nicht erreicht sein – die eine „richtige“ Lösung wurde (jedenfalls noch) nicht gefunden. Nicht einmal über grundlegende Elemente wie eine möglicherweise monistische oder pluralistische Funktionsweise sind die in der Diskussion Beteiligten einer Meinung – wenn auch die Hochzeit dieser Auseinandersetzung vorüber ist. Ähnliches gilt für die hingegen weiterhin schwelende Frage nach den Grenzen für unabhängige Einrichtungen, die mit der Notwendigkeit demokratischer Legitimation im Zusammenhang steht. Ob überhaupt jemals eine herrschende Literatur- oder Rechtsprechungsauffassung in diesem Bereich erreicht werden kann, wird auch den optimistisch denkenden Rechtswissenschaftler zweifeln lassen.

Das bedeutet gleichwohl nicht, dass eine vertiefte Befassung mit „der demokratischen Legitimation“ nicht mehr lohnend sein sollte. Allein das Bestehen dieser unglaublich großen Bandbreite an Auffassungen bietet mehr als genügend Anlass für eine weitergehende wissenschaftliche Auseinandersetzung. Gerade die fachliche Diskussion selbst stellt dabei wegen der enormen Vielfalt und Bandbreite einen eigenen, höchst interessanten Faktor dar, den man als Bestandteil der Gesamtbetrachtung wohl nicht außer Acht lassen darf: Unzweifelhaft sind die hierzu geleisteten Beiträge nicht im leeren Raum entstanden, sondern beziehen sich aufeinander. So erscheint es auch aus wissenschaftlicher Sicht kaum denkbar, dass sich ein Diskursbeitrag nicht mit der Rechtsprechung und verschiedenen Literaturauffassungen auseinandersetzt.

Zunächst erscheint es hilfreich, eine andere Erklärung für die enormen Auffassungsunterschiede zugrunde zu legen. Dabei könnte jedenfalls zunächst der Befund hinterfragt werden: Widersprechen sich die Beiträge zum Diskurs wirklich in dem Maße, wie es zunächst den Anschein hat? Anhaltspunkte für eine solche Fragestellung ergeben sich leicht: In der Diskussion unterscheiden sich viele derartige Beiträge trotz vermeintlicher thematischer Ähnlichkeit nicht nur im Ergebnis, sondern grundlegend bereits in ihrem Ausgangspunkt, dem Erkenntnisinteresse und somit bereits in ihrer Fragestellung. Viele (rechts-)wissenschaftliche Ansätze befassen sich mit allgemeinen Demokratietheorien,⁷ andere mit konkreten demokratisch-theoretischen Anforderungen, wie der Freiheit von Wahlen, Herrschaft auf Zeit und unabhängiger Justiz.⁸ Wieder andere überprüfen die Demokratisierung anhand empirischer Merkmale und bilden mittels ermittelter Kennzahlen ein Urteil über den Grad und Fortschritt eines demokratischen Systems.⁹ Neben Fragen des institutionellen Aufbaus¹⁰ stehen solche nach demokratischer Legitimation des Rechtssetzungsprozesses¹¹ und der Verwaltung¹² im Fokus vieler Untersuchungen, teils in spezifisch juristischer, teils in politikwissenschaftlicher Hinsicht. Auch die Legitimität gesetzlicher Regelungen als solcher, verstanden als Über-

7 Kelsen, Allgemeine Staatslehre (1925); Horn, Demokratie, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie (2010), § 22.

8 Kluth, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union (1995); Bleckmann, Das europäische Demokratieprinzip, JZ 2001, 53; mit Schwerpunkt auf transnationale Gerechtigkeit Neyer, Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union, Journal of Common Market Studies 48 (2010), 903; mit Bezug auf allgemeingültige Demokratievorgaben auf Basis der Vorstellungen Kants *Schachtschneider*, Demokratiedefizite in der Europäischen Union, in: *Nölling/Schachtschneider/Starbatty* (Hrsg.), Währungsunion und Weltwirtschaft (1999), S. 2.

9 Darstellung verschiedener Skalen zur Messung des Demokratiegrads (Vanhanen-Index und Freedom-House-Skalen) bei *Schmidt*, Demokratietheorien, 5. Aufl. (2010), S. 374.

10 Vgl. die Betrachtung zur Ermöglichung von Legitimationsketten *Brosius-Gersdorf*, Die doppelte Legitimationsbasis der Europäischen Union, EuR 1999, 133.

11 *Streinz*, Die demokratische Legitimation der Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaft, ThürVBL 1997, 73.

12 *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), 329; *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl. (2004), § 24; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung (1993); *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung (1991); *Mehde*, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip (2000).

einstimmung mit einer vorliegenden Werteordnung, wird diskutiert und hinterfragt.¹³

Selbst wenn man den Blick auf die rechtswissenschaftlichen Veröffentlichungen beschränkt, kann man eine Vielfalt von Fragestellungen erkennen, seien sie beispielsweise nur rechtsdogmatischer,¹⁴ rechtstheoretischer¹⁵ oder rechtspolitischer¹⁶ Natur. Verschiedentlich finden sich in der Literatur Auffassungen, nach denen die Europäische Union die notwendigen Maßstäbe für Demokratie und/oder demokratische Legitimation nicht erfülle.¹⁷ Vereinzelt finden sich auch Würdigungen, die daraus einen noch akzeptablen Zustand ableiten, aber eine Notwendigkeit der Verbesserung sehen. Andere leiten hieraus Handlungspflichten für die Mitgliedstaaten ab, auf eine Verbesserung hinzuwirken, akzeptieren den momentanen, als defizitär erachteten Zustand als Zwischenzustand.¹⁸ Dazwischen lässt sich hier auch eine spezifische inhaltliche Extremposition entdecken: die Einschätzung, die Europäische Union könne (als solches) nicht demokratisch legitimiert sein oder sei gar strukturell unfähig zur demokratischen Organisation und Handlungsweise.¹⁹ Recht deutlich wird die grundlegende Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zur Demokratisierung der Europäischen Union und zur Einhaltung von Demokratiemaßstäben in der Lissabon-Entscheidung, die auf der einen Seite von einem noch nicht genügenden Maß ausgeht, auf der anderen Seite aber einen praktikablen Umgang mit dieser Erkenntnis aufzeigt.²⁰

13 Köbler, Juristisches Wörterbuch, 16. Aufl. (2016), S. 267 "Legitimität"; Strohmeier, Die EU zwischen Legitimität und Effizienz, APuZ Beilage 2007, 24 (25 ff.).

14 Vgl. hierzu insbesondere die Vielfalt der Beiträge zur Frage der demokratischen Legitimation der Verwaltung, s.o. Fn. 12.

15 S.o. Fn. 7.

16 Selten in disziplinärer Sicht so explizit benannt wie bei Henke, Plädoyer für kürzere Legitimationsketten in der Europäischen Union, EuR 2010, 118; als rechtspolitisch wird man aber auch in vielen Fällen Aufforderungen zur Gesetzes- oder Rechtsprechungsänderung wie bei Bryde, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, Staatswissenschaften und Staatspraxis 5 (1994), 305 verstehen können.

17 Von einem ganz erheblichen Demokratiedefizit spricht beispielsweise Bleckmann, Das europäische Demokratieprinzip, JZ 2001, 53 (57).

18 Vgl. beispielsweise Zuleeg, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, 1069 (1073 f.).

19 Vgl. die Nachweise bei Fn. 1.

20 Hier zeigt insbesondere der Umgang mit der Ausgangslage, dass die EU den Anforderungen einer nationalen Demokratie noch nicht entspreche (BVerfG, Ur. v. 30.06.2009, BVerfGE 123, 267 (370 ff.)), dies gleichzeitig aber wegen der

Bereits durch diese Vielzahl grundlegend verschiedener Ansätze wird ersichtlich, dass in Bezug auf den Themenbereich „Demokratie“ auch innerhalb der Rechtswissenschaften verschiedenste Einzelfragen gestellt und Einzeldiskussionen geführt werden, ohne dass damit allgemeingültige und miteinander vergleichbare Erkenntnisse erreicht werden könnten. Somit ist deutlich, dass die Verschiedenheit der Diskussionsergebnisse nicht allein durch unterschiedliche, miteinander disziplinär kompatibler Ergebnisse bedingt ist, sondern in noch viel stärkerem Maße durch die Untersuchungsfragen und damit den jeweiligen methodischen und disziplinären Ansatz. Dabei handelt es sich in sehr vielen Fällen überhaupt nicht um unterschiedliche Antworten auf eine einzige gestellte Untersuchungsfrage, sondern um verschiedene Antworten auf verschiedene Fragen – die somit überhaupt nicht oder allenfalls begrenzt miteinander vergleichbar sind.

Für eine andere Umgangsmöglichkeit mit dem enormen Diskursumfang spricht auch, dass die Argumentationen der diskursprägenden Auffassungen in ihrem Argumentationskern – für sich genommen – regelmäßig nachvollziehbar und schlüssig begründet erscheinen, wohlgermerkt unter der Voraussetzung, dass man sich auf den jeweiligen gedanklichen Ausgangspunkt einlässt. Damit drängt es sich geradezu auf, diesen Aspekt in den Fokus der Betrachtung zu nehmen. Hilfreich erscheint es deshalb, die zugrundeliegenden Annahmen zu betrachten, zu explizieren und damit aufzudecken. So ergäbe sich eine Kategorisierung, die jedem Vergleich vorangestellt werden kann. Sind diese Kategorien bekannt, könnte die Diskussion auf die Ebene dieser Grundannahmen fokussiert werden. Gleichwohl sollte dies nicht schlicht zur in den Rechtswissenschaften so oft beobachtbaren Folge führen, dass der Streit in der Sache schlicht auf die Ebene der Grundannahmen verlagert wird. Auch hier werden regelmäßig gute Gründe und Begründungen für die jeweiligen Standpunkte vorgetragen, weshalb damit allein noch keine Erklärung erreicht würde. Vielversprechender wäre es, diese Annahmen auf ihre Methoden und Maßstäbe zu untersuchen mit dem Ziel, eine Segmentierung der Diskussion zu erreichen.

Allerdings wird regelmäßig demjenigen, der die Methoden- und Maßstabsfrage aufwirft, vorgeworfen, nur „über die Hintertür“ seine Position untermauern und Gegenauffassungen delegitimieren zu wollen. Der auf Methode bedachte Rechtswissenschaftler wird damit gern als „Spielverderber“ der Diskussion wahrgenommen. Dieser Vorwurf könnte jedoch nur

supranationalen Struktur hinnehmbar wäre (BVerfG, Urt. v. 30.06.2009, BVerfGE 123, 267 (395 f.)), die unterschiedlichen Maßstäbe, die das Gericht zugrunde legt.

dann zutreffen, wenn auch wirklich eine entsprechende Disqualifizierung erfolgt. Bei einer methodenbewussten Betrachtung muss allerdings vielmehr das genaue Gegenteil der Fall sein: Unterscheiden sich die Methoden und Maßstäbe, können sich auf den ersten Blick widersprechende Aussagen nämlich überhaupt nicht mehr inkompatibel sein, wenn sich die Aussagegehalte in Wahrheit überhaupt nicht überschneiden.

Diese methodische Grundannahme dürfte damit weichenstellend sein: Ginge man bei der Betrachtung von einem einheitlichen Untersuchungsgegenstand der „demokratischen Legitimation“ aus, der mittels verschiedener Disziplinen und Methoden untersucht wird, müssten sich die Einzelerkenntnisse aus verschiedenen Disziplinen ergänzen und zu einem Gesamtbild zusammenfügen lassen. Bei Zugrundelegung dieser Annahme würden sich widersprechende Aussagen verschiedener Methoden bzw. Disziplinen ausschließen, weil sie sämtlich beanspruchen müssten, eine zutreffende Erkenntnis über den einen Untersuchungsgegenstand zu finden. Damit wird jedoch außer Acht gelassen, dass sich dieser als einheitlich verstandene Untersuchungsgegenstand nicht immer gleich darstellt. Vielmehr bestimmt dabei das Erkenntnisverfahren den Erkenntnisgegenstand,²¹ der sich somit methodenspezifisch unterschiedlich darstellt. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass man gerade nicht von einem fixen Beobachtungsobjekt ausgehen kann, das nur mittels disziplinär verschiedener Ansatzpunkte jeweils unterschiedlich wahrgenommen wird, aber eigentlich stets identisch wäre. Gerade in der Rechtswissenschaft zeigt sich die methodenbedingte unterschiedliche Darstellung häufig dadurch, dass ein dogmatisches Modell mit einer Theorie bis zu einem gewissen Grade übereinstimmen kann, dies aber nicht notwendigerweise der Fall sein muss. Vergleichbares lässt sich über rechtsphilosophische und rechtspolitische Erkenntnisse feststellen oder über das Verhältnis von rechtssoziologischen und rechtsethischen Erkenntnissen. Je nach Herangehensweise können so unterschiedliche Einsichten gewonnen werden, die nicht notwendigerweise aneinander gekoppelt sind. Dies gilt nicht nur durch die dogmatische Festlegung eines bestimmten Modells, sondern gleichermaßen für alle anderen sonstigen Betrachtungen. Ob eine theoretische Erkenntnis durch einen empirischen Befund widerlegt oder durch ihn irritiert werden kann, bestimmt sich nur aus Sicht der jeweils angewandten Disziplin und Methode. Jede „disziplinäre Brille“ bedeutet zugleich auch eine nur selektive Wahrnehmung – deshalb ist notwendigerweise zu überprüfen, was tatsächlich noch in

21 *Jestaedt*, Perspektiven der Rechtswissenschaftstheorie, in: *Jestaedt/Lepsius* (Hrsg.), Rechtswissenschaftstheorie (2008), S. 193.

den jeweiligen Wahrnehmungsbereich fallen kann. Das bedeutet zugleich, dass Wechselwirkungen nicht notwendig ausgeschlossen sind: häufig gibt es „Einfallstore“ für andere Maßstäbe und Erkenntnisse. Deren Vorliegen muss allerdings für den Einzelfall nachgewiesen werden.

Dies bietet den argumentativen Anknüpfungspunkt, der eine Betrachtung der im Diskurs teilweise völlig unterschiedlichen Ansätze ermöglichen und so gleichzeitig erst die Grundlage für eine Vergleichbarkeit schaffen soll. Die Motivation hierfür ist, aus der Vielzahl vertretener Ansätze herauszufinden, welche Erkenntnisse miteinander kompatibel und wechselseitig relevant sind und bei welchen wegen methodischer Inkompatibilität eine Vergleichbarkeit insoweit nicht vorhanden ist, dass sich Ergebnisse nur vermeintlich widersprechen.

Somit kommt man nicht umhin, die methodischen Vorverständnisse aufzudecken und damit für die verschiedenen Diskursbeiträge die methodisch denkbaren Aussagegehalte zu bestimmen. Dabei darf man an dieser Stelle nicht außer Acht lassen, von welchem Geltungsanspruch die Diskursteilnehmer selbst ausgehen und wie sie ihre Ansätze im Verhältnis zu anderen verorten. Möglicherweise könnte hier jedoch der Ansatzpunkt zu finden sein, die Diskussion abzuschichten: durch kritisches Hinterfragen der zugrundeliegenden Fragestellungen, Grundannahmen und dem methodischen Verständnis könnten eine Strukturierung und Segmentierung der Diskussion und dabei ein besseres Verständnis des Diskurses erreicht werden.

Mit der Betrachtung des Diskursverlaufes eröffnet sich daneben ein weiteres interessantes Beobachtungsfeld: Die verschiedenen Beiträge hierzu können zwar stets für sich allein betrachtet und analysiert werden und sind insoweit selbstständig. Neben dieser Eigenständigkeit kommt bei jeder Veröffentlichung noch ein weiterer Faktor zu, nämlich die relative Bedeutung für den Diskurs als Ganzes. Für sich genommen sollte die Bedeutung eines einzelnen Literatur- oder Rechtsprechungsbeitrags unabhängig vom Zeitpunkt und den Umständen der Veröffentlichung sein und allein von der Überzeugungskraft abhängen (wenn man von gleichbleibenden rechtlichen Voraussetzungen ausgeht). Anderes kann sich aus einer (rechtssoziologisch inspirierten) Betrachtung ergeben, wenn man die jeweilige Bedeutung einzelner Beiträge für den Diskurs als Ganzes betrachtet. Hier kann es einen ganz entscheidenden Unterschied machen, zu welchem Zeitpunkt vor allem im Verhältnis zu anderen Beiträgen eine Diskursteilnahme erfolgt. Dies erschließt sich wohl jedem Rechtswissenschaftler: Unabhängig von der fachlichen und disziplinären Beschäftigung kommt man an einigen Beiträgen schlicht nicht vorbei, während andere

eher dazu geeignet sind, bereits entwickelte Ideen etwas eloquenter oder leichter verständlich zu (re-)formulieren.

Daher soll neben der Betrachtung der Methodik der verschiedenen Ansätze der Diskurs selbst und seine Dynamik ein Teil der Betrachtung sein. Dazu gehört zum einen eine Beobachtung des Diskursverlaufs mit seinen schwerpunktmäßig behandelten Themen, im Übrigen aber auch die Art der Rezeption von anderen Diskursbeiträgen. Diesen Teil der Betrachtung kann man schwerlich als rechtsinhaltlichen Bestandteil der Diskussion ansehen. Vielmehr handelt es sich um eine Betrachtung des Diskurses selbst, die insoweit als Diskursanalyse beschrieben werden kann. Naturgemäß können diesbezüglich gewonnene Erkenntnisse keine rechtsdogmatischen Aussagen treffen und auch für die inhaltliche Diskussion unmittelbar nichts beitragen. Damit verbunden soll natürlich die Hoffnung sein, eine Rationalisierung des Diskurses über die demokratische Legitimation im nationalen und im Unionsrecht zu ermöglichen.

Aus diesem Erkenntnisinteresse ergibt sich das Arbeitsprogramm der vorliegenden Unternehmung: Zunächst soll eine Betrachtung der einzelnen Beiträge im Diskurs um die demokratische Legitimation daraufhin erfolgen, von welchen methodischen Grundannahmen sie (explizit oder implizit) ausgehen. Anschließend lässt sich hoffentlich feststellen, ob tatsächlich unauflösliche Widersprüche zwischen den jeweiligen Ansichten bestehen oder ob sich diese nicht dadurch auflösen lassen, dass unter Berücksichtigung anderer Maßstäbe keine eigentliche Überschneidung stattfindet. Daneben soll durch eine Analyse der jeweiligen Rezeptions- und Wechselwirkungen das Verhältnis der Beiträge untereinander betrachtet werden. Das Ziel ist auch hierbei die Explizierung vorhandener oder nur vermeintlicher Widersprüche und die Untersuchung der Auswirkung auf den wissenschaftlichen Diskurs.

Mit der Betrachtung des Diskurses ist eine weitere Absicht verbunden. Wenn man die Diskussionsvielfalt und -dynamik innerhalb des Diskurses um die demokratische Legitimation auf nationaler und Unionsebene betrachtet, lassen sich zum einen gewisse inhaltliche Parallelen erkennen, zum anderen enorme Unterschiede in den rechtlichen Rahmenbedingungen und in den Vorgaben durch die Rechtsprechung. Eine Untersuchung des Diskurses als solchem könnte damit helfen, Einflüsse aus anderen Diskursen aufzuzeigen und über die methodische Einordnung der jeweiligen Diskursbeiträge eine Analyse ermöglichen, ob die tatsächlichen Einflüsse eigentlich geeignet sein könnten, die Argumentation zu beeinflussen.

Um derartige Wechselwirkungen betrachten zu können, soll eine Analyse der (Teil-)Diskurse getrennt nach verschiedenen Maßstabsansätzen er-

folgen. Deshalb werden die Maßstäbe demokratischer Legitimation des nationalen Rechts und die Maßstäbe für die Legitimation der Europäischen Union zunächst getrennt voneinander betrachtet. Damit soll schlussendlich eine Beurteilung ermöglicht werden, ob und inwieweit von einem einheitlichen oder von teilweise getrennten rechtswissenschaftlichen Diskursen ausgegangen werden muss und wie sich diese wechselseitig beeinflussen oder sich entkoppelt darstellen. Von einer solchen Analyse könnte idealiter eine größere Klarheit über Art und Reichweite, Inhalt und Strenge über rechtswissenschaftliche und rechtsdogmatische Maßstäbe demokratischer Legitimation erreicht werden.

Mit dieser Fragestellung werden allerdings keine absoluten Antworten erreicht: Ein „richtiger“ oder „zutreffender“ Maßstab zur Beurteilung demokratischer Legitimation kann so nicht gefunden werden – weil diese Kategorie nach hier vertretenem Verständnis nicht existiert. Finden lässt sich so allenfalls eine Reihe verschiedener, nebeneinanderstehender Erkenntnisse in Abhängigkeit von einer jeweiligen Herangehensweise. Sollte sich damit im Ergebnis herausstellen, dass manche Ansätze im nationalen und im Unionsrecht, im Schrifttum und in der Literatur von tatsächlich verschiedenen Ansätzen ausgehen und daher im Ergebnis nicht zu gleichen Erkenntnissen kommen, gleichwohl aber nicht inkompatibel sind, wäre damit gleichwohl ein Gewinn für den Diskurs erreicht – für die Vielfalt der entwickelten Ansätze im nationalen Verfassungsrecht, möglicherweise aber auch für das Verhältnis der Maßstäbe aus dem Verfassungs- und Unionsrecht.