

## **Regieren: Staatliche Systeme im Umbruch?**

### *I. Regieren in Zeiten von Demokratiepessimismus*

*(1) Weltweit wird nicht nur die abnehmende Attraktivität und Durchsetzungskraft des demokratischen Modells, sondern auch die Ohnmacht des Verfassungsstaats bei der effektiven Begrenzung und Regelung von Macht diagnostiziert.*

*(2) Ist bei Krisen ein schnelles Reagieren auf besondere Herausforderungen erforderlich und der Erfolg – zumindest vordergründig – in Zahlen messbar, wird der Wettbewerb zwischen verschiedenen staatlichen Systemen intensiviert.*

### *II. Regieren als zentrale verfassungsrechtlich bestimmte Staatsfunktion*

*(3) Regieren bedeutet, für Staat und Gesellschaft richtunggebende Entscheidungen zu treffen, die implementiert werden.*

*(4) Die Analyse des Regierens ist nicht nur auf die Regierung im institutionellen Sinne als Teil der Exekutive zu fokussieren; vielmehr sind Legislative und Judikative sowie auch das Volk als Souverän, soweit sie richtunggebende Entscheidungen treffen oder daran mitwirken, mit einzubeziehen.*

*(5) In der Diskussion um die „Verrechtlichung der Herrschaft“ und das „Politische des Regierens“ stellt sich die Frage nach der Reichweite des Ordnungsanspruchs der Verfassung. Regieren als Funktion ist aber in Verfassungen oftmals, wie im Grundgesetz, weitgehend eine Leerstelle, so dass die Frage, „wer“ „mit wem“ „wie“ regiert, auf der Grundlage einer Gesamtschau der Verfassung zu beantworten ist.*

### *III. Regieren im Spiegel aktueller Verfassungsreformen*

*(6) In der Gegenwart gibt es nur wenige sichtbare Reformen der auf das Regierungssystem bezogenen verfassungsrechtlichen Regelungen; insbesondere in nicht oder nicht mehr demokratischen Staaten wurden Korrekturen vorgenommen, die als Leitmotiv erkennen lassen, die Spitze der Exekutive zu stärken und Machtwechsel zu verhindern.*

*(7) Trotz der relativen Stabilität der verfassungsrechtlichen Regelungen in demokratischen Systemen hat sich die Wahrnehmung des Regierens und Regiertwerdens verändert.*

*(8) Fünf Narrative sind dominant, die die Machtverschiebungen in der verfassungsrechtlichen Praxis beschreiben – das Narrativ der „entfesselten Exekutive“, das Narrativ des „Gouvernement des Juges“, das Narrativ des Populismus, das Narrativ der Expertokratie und das Narrativ von der Verlagerung des Regierens von der staatlichen auf die internationale Ebene.*

#### IV. Neujustierung des gewaltenteiligen Modells

##### 1. Juridifizierung der Politik

(9) Die fortschreitende Juridifizierung der Politik und damit das Entscheiden von (Verfassungs)gerichten darüber, „wer“ entscheidet, sowie ihr (Mit-)Entscheiden bei Staat und Gesellschaft als Ganze betreffenden Themen ist ein wichtiges Novum bei der Ausübung von Macht nach 1945, verstärkt nach 1989; in der Gegenwart treffen (Verfassungs)gerichte weltweit – oftmals aufeinander Bezug nehmend –, grundsätzliche Richtungsentscheidungen bewusst abweichend vom Willen des Gesetzgebers.

(10) Die Juridifizierung der Politik geht häufig einher mit eigeninitiativen Veränderungen des Status und der Rolle der Gerichte. Diese Veränderungen können akzeptiert und in den politischen Prozess integriert werden oder zu die Entscheidungsmacht von Gerichten beschneidenden Reformen führen; letztere können Menetekel für Systemumbrüche sein.

(11) Die Geltendmachung des Ordnungsanspruchs der Verfassung gegenüber exekutivischem Regierungshandeln wirft die Frage nach dem „vernünftigerweise überhaupt Verregelbaren“ (Gertrude Lübke-Wolff) auf. Werden Ziele und Wege zu den Zielen verfassungsrechtlich vorgegeben, wird der „weite politische Gestaltungsspielraum“ stark eingeschränkt.

(12) Beteiligen sich Verfassungsgerichte an richtunggebenden Entscheidungen für Staat und Gesellschaft, so verändert sich demokratisches Regieren: Das Mehrheitsprinzip wird relativiert, Rechtsetzung wird zum Prozess ohne klaren Abschluss, die Dichotomie „verfassungsmäßig“ – „verfassungswidrig“ moralisiert das Regieren, Richtungsvorgaben werden sakralisiert und dem Wandel entzogen, tätig werden Entscheider „im Off“.

(13) Für Bürger eröffnen sich mit Verfassungsbeschwerden zusätzliche Möglichkeiten, um als Vetospieler der staatlichen Entscheidungsmacht entgegenzutreten, dies allerdings gerade in einem umgekehrt reziproken Verhältnis zu den tatsächlich bestehenden Mehrheiten: es sind gerade die Minderheiten, denen eine Offerte gemacht wird, ihre Agenda prioritär durchzusetzen.

(14) Die Verrechtlichung des Politischen ist eine Entwicklungsoption, der in vielen staatlichen Systemen sehr bewusst entgegengesteuert wird.

##### 2. Machtverschiebung zugunsten der Exekutive

(15) Dem Bild eines zunehmend verrechtlichten Regierens widerspricht die Wahrnehmung, in Krisensituationen schaffe die Spitze der Exekutive – gerade in Deutschland – ohne oder auf nur unsicherer Rechtsgrundlage Fakten und verfassungsrechtliche Kontrolle bleibe weitgehend aus. Das Narrativ einer „entfesselten Exekutive“ (Eric A. Posner/Adrian Vermeule) steht insoweit dem Narrativ eines „Gouvernement des Juges“ entgegen.

(16) Eine Machtverschiebung zugunsten einer (unkontrollierten) Exekutive lässt sich insbesondere bei akuten Krisen beobachten. Wie weit sich dadurch die gewaltenteilige Balance auf Dauer verschiebt, hängt in jedem staatlichen System von der politischen Kultur der Regierenden und Regierten, von der Stärke von institutionellen und verfassungsrechtlichen Widerstandskräften, von der Existenz von Vetospielern und von der Führung und Fortsetzung offener Debatten ab.

*(17) In der Demokratie für die Krise entwickelte Formen des Regierens können gegen die Demokratie verwendet werden.*

### *3. Wiederentdeckung des Volkes im Populismus*

*(18) Populismus ist ein komplexes Phänomen, erklärbar zumindest auch als Reaktion auf die Relativierung der Entscheidungsmacht der Mehrheit oder derer, die sich dafür halten.*

*(19) Im Populismus steht Recht, auch soweit es Macht eingrenzt und Spielregeln der Machtausübung vorgibt, zur Disposition; im Verbund mit dem Volk als Souverän lässt es sich, so die Grundidee, beseitigen.*

*(20) Wird das Volk als eine Einheit konstruiert, der der Regierende – und nur er – eine Stimme gibt, ist die Entwicklung zum Autoritarismus vorgezeichnet.*

## *V. Verfassungsrechtlicher Kipppunkt?*

### *1. Marginalisierung des Parlaments*

*(21) Allen Narrativen zu Machtverschiebungen gemeinsam ist die Idee der Marginalisierung des Parlaments, gleich ob es in ein inhaltlich enger verfassungsrechtliches Korsett gezwängt, als zur Entscheidung strukturell ungeeignet angesehen oder aufgrund des unmittelbaren Rückgriffs der Regierenden auf das Volk überspielt wird.*

*(22) Neu und besorgniserregend ist, dass die Reduktion von Alternativen oder gar die Behauptung der Alternativlosigkeit zur Methode wird; dies gilt für das Narrativ des „Gouvernement des Juges“ mit dem Ausschluss von diskutablen Optionen als „verfassungswidrig“ ebenso wie im Narrativ der „entfesselten Exekutive“, wenn Handeln mit unmittelbarem Zugzwang und Sachnotwendigkeit begründet wird. Im populistischen Narrativ ist die Pluralität von Meinungen mit der Idee eines von der Mehrheit definierten Willens des Volkes schon im Ansatz unvereinbar.*

### *2. Uneindeutigkeit der Zeichen des Wandels*

*(23) Für die Rationalisierung des politischen Prozesses und die Herausbildung eines „Gouvernement des Juges“ lassen sich in der gegenwärtigen Entwicklung ebenso Nachweise erbringen wie für eine „Entfesselung der Exekutive“, die mit dem populistischen Modell zusammen Raum für „autoritäre Versuche“ schafft; die unterschiedlichen Entwicklungen bedingen und widersprechen sich gegenseitig.*

*(24) Viele der demokratischen staatlichen Systeme sind gegenwärtig am verfassungsrechtlichen Kipppunkt. Sie sind gefährdet zu kippen, sind aber noch nicht gekippt.*

### *3. Gefahren und Rückversicherungen*

*(25) Gutes Regieren beruht nicht nur auf der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, sondern auch der ungeschriebenen Regelungen, die konstitutiv für die demokratische Verfassungsrechtskultur sind.*

*(26) Je öfter verfassungsrechtliche Regelungen bewusst überspielt oder gebrochen werden, umso mehr werden sie zur „quantité négligeable“ im politischen Prozess. Während es sich bei der Missachtung des Rechts durch die Exekutive in aller Regel um ein „Law-in-books vs. law-in-action-Problem“ handelt, ist die Position der (Verfassungs-)Gerichte als „Hüter der Verfassung“ paradox, wenn sie die Verfassung übertreten, um ihre Einhaltung zu sichern.*

*(27) Mit der Infragestellung des die staatlichen Systeme tragenden Grundkonsenses bergen die andauernden Krisen, in denen Schnellregieren mit Effektivität legitimiert, Legalität vernachlässigt und das Parlament marginalisiert wird, ebenso wie die unversöhnliche Spaltung der Gesellschaften und die neue Offenheit für autoritäres Regieren ein großes Risikopotential.*