

Zukunftsfestigkeit des politischen Systems

Thesen für die Staatsrechtslehrertagung 2024
„Recht und Politik“ in Luzern

I. Einleitung: Politisches System und Verfassung

1. Der Begriff des „**politischen Systems**“ ist kein Rechtsbegriff, impliziert aber eine gewisse Dauerhaftigkeit der politischen Verhältnisse. Politisches System und Verfassungssystem beschreiben – wechselbezüglich – einerseits Realität, andererseits Normativität eines „Normalzustands“.
2. Die **verfassungsrechtliche Sicht** der Herausforderungen des politischen Systems ist methodisch inhärent begrenzt und auf die Erfahrungen der Vergangenheit bezogen; Herausforderungen des politischen Systems sind hingegen prinzipiell unbegrenzt und können nie vollständig im Voraus bedacht werden.
3. Die derzeitige Situation erweckt durch eine Vielzahl von teils zusammenhängenden Krisen von außen (Krieg, Intervention, Klima etc.) und von innen (Aufstieg radikaler Parteien, Demographie, ökonomisches „Geschäftsmodell“) den Eindruck einer „**Polykrise**“. Krisen des Rechts sind dadurch gekennzeichnet, dass das Rechtssystem keine brauchbare Lösung enthält. Das politische System muss sich in solchen **Krisenlagen** bewähren und fortentwickeln.

II. Heutige Herausforderungen des politischen Systems

4. Von den vielfältigen Herausforderungen des demokratischen Verfassungsstaats sollen hier zwei im Mittelpunkt stehen, eines beispielhaft für die Festigkeit des demokratischen Rechtsstaats, das andere als die zentrale Zukunftsfrage unserer Zeit:
 - a. einmal die Herausforderung durch **autoritär-populistische Parteien**, deren Bekenntnis zu den Grundprinzipien der liberalen Demokratie zumindest unklar ist,
 - b. zum anderen der **Klimawandel**, der einen Zeithorizont öffnet, der über die parlamentarischen Legislaturperioden hinausweist.
1. Illiberale Demokratie
 5. Sowohl extern als auch intern werden dem liberalen Demokratiemodell **autoritäre populistische Angebote** wie eine „illiberale Demokratie“ zur Verwirklichung des „wahren Volkswillens“ entgegengestellt. Dabei wird einerseits die Repräsentation der „wahren“ Mehrheit in Anspruch genommen, andererseits wird die Rettung von einer autoritären Führungsfigur erwartet.
 6. Autoritäre Parteien und Bewegungen nutzen die Schwierigkeiten der demokratischen Politik bei der Bewältigung der Probleme durch **Migration** bei der Trennung zwischen Arbeitsmigration und Fluchtmigration zu ihren Zwecken aus.
2. Demokratische Bewältigung des Klimaschutzes
 7. Die Eindämmung des **Klimawandels** erfordert eine Transformation der Industriegesellschaft unter Mitwirkung aller. In einer alternden Gesellschaft wird er auch zum **Demokratieproblem** für die jüngeren Generationen; die dadurch hervorgerufenen Belastungen stärken gleichzeitig aber die autoritäre Kritik.
 8. Der Versuch einer **Feinststeuerung** des Klimaschutzes ist gescheitert; vielversprechender erscheint derzeit die Bepreisung von Klimagasen in Emissionshandelssystemen. Ein

solches setzt aber politisches Beharrungsvermögen wie auch Elemente sozialen Ausgleichs voraus.

9. Ein **Generationenkonflikt** entsteht, weil die Älteren das zur Verfügung stehende Emissionsbudget weitestgehend ausgeschöpft haben. Die Hauptbetroffenen – jüngere und künftige Generationen – sind in Gefahr, im auf Wahlperioden ausgerichteten Parlament nicht ausreichend Gehör zu finden.
10. Die **Akzeptanz** der von der ganz überwiegenden Mehrheit der Wissenschaft für erforderlich gehaltenen Maßnahmen leidet am **Präventionsparadox**: Maßnahmen zur Prävention erscheinen erst im Erfolgsfall gerechtfertigt; die Belastungen entstehen sofort. Somit sind demokratische Mehrheiten für dringliche Entscheidungen schwer zu bekommen.
11. Während BVerfG und EGMR unter Berufung auf die Grundrechte Klimaschutz verlangen, besteht die Schweiz auf den Vorrang der Politik. Aber auch die Gerichte haben auf den **demokratischen Gesetzgeber** verwiesen, der die grundrechtswesentlichen Entscheidungen zu Minderung und Milderung, zu ökonomischem Ansatz, Eingriffstiefe und Lastenverteilung treffen muss.

III. Festigkeit des demokratischen Systems

1. Die Ewigkeitsklausel als Schutz vor Autoritarismus
 12. Das Grundgesetz selbst nennt in Art. 79 Abs. 3 GG die **Mindestvoraussetzungen** des politischen Systems. Die **Menschenwürdegarantie** hat den Staat vom Kopf auf die Füße gestellt: die Staatlichkeit findet ihren Zweck nicht in sich selbst, sondern in der Achtung und dem Schutz der Würde der einzelnen Menschen.
 13. Doch auch die Demokratie ist in der Menschenwürde als kollektive **Selbstregierung des Staatsvolks** verankert. Eine dem übergeordnete „**Staatsräson**“ kann es nicht geben, wohl aber Konkretisierungen der Menschenwürdegarantie.
 14. Das **Mehrheitsprinzip** leitet sich als demokratische Entscheidungsregel aus dem Postulat gleicher Autonomie aller Grundrechtsträger ab. Grundrechte und Gewaltenteilung sichern auch das **Fortbestehen** des demokratischen Systems und schützen damit auch die Möglichkeit künftig anderer Mehrheiten. Darüber hinaus stellen sie die **Zumutbarkeit** und **Akzeptanz** von Mehrheitsentscheidungen für Minderheiten her.
2. Demokratische Legitimation trotz Machtdiffusion
 15. Die Machtdiffusion des **Bundestaates** nach „unten“ (Föderalismus, Gemeindeautonomie) wie „oben“ (EU, EMRK, UN) beschränkt die nationale Souveränität auf die Kontrolle der Delegation. Die Tendenz zu einer **Verschränkung** der Zuständigkeiten verschiedener Ebenen ist aber auch ein Problem demokratischer Entscheidungsgewalt und Kontrolle, auf den die (negative und positive) Integrationsverantwortung der nationalen Gewalten Antworten zu geben versucht.
3. Funktionsfähigkeit des Regierungssystems
 16. Die Funktionsfähigkeit des **parlamentarischen Regierungssystems** erscheint einstweilen nicht gefährdet. Dennoch geht die **Schwächung der demokratischen Parteien** der Mitte mit komplizierter Mehrheitsbildung sowie einer Dauerregierungs Krise einher, welche die **Richtlinienkompetenz** des deutschen Bundeskanzlers zu einer bloßen Vermittlungsrolle zwischen Koalitionsparteien zu degenerieren in Gefahr läuft. Wenn eine Koalition aller **demokratischen Kräfte** das letzte Mittel gegen die Machtübernahme extremer Kräfte ist, droht Unzufriedenheit mit den Regierenden zu einer Mehrheit für eine extremistische Opposition zu werden.

17. Gerichte und **Verfassungsgerichte** sind unverzichtbar, um die Abhaltung freier Wahlen zu sichern und die Grundrechte von Mehrheiten wie Minderheiten zu schützen. Oberste Gerichte dürfen aber keine Politik jenseits der Verfassungsauslegung und -anwendung betreiben. Die Trennlinie zwischen Politik und Verfassungskontrolle ist in jedem politischen System unterschiedlich. Jedenfalls kann keine rechtsstaatliche Sicherung den demokratischen Prozess einschließlich der **öffentlichen Meinungsbildung** ersetzen.
 18. Die Absicherung der Rolle des **Bundesverfassungsgerichts** durch eine stärkere Konstitutionalisierung seiner Grundlagen ist grundsätzlich zu begrüßen. Für die **Wahl der Richterinnen und Richter** ist eine Regierung und Opposition übergreifende Mehrheit zur Sicherung politischer Neutralität und Akzeptanz des Gesamtgerichts unerlässlich. Allerdings birgt dies die Gefahr einer extremistischen **Sperrminorität**, die durch einen **Ersatzwahlmechanismus** über die andere Parlamentskammer eingehegt werden kann.
4. Streitbare und Wehrhafte Demokratie
19. Demokratien müssen sich absichern, weil sie sonst ihren Feinden die Möglichkeit geben, sie mit ihren eigenen Mitteln zu schlagen: dem Erfolg an der Wahlurne. Die **wehrhafte Demokratie** erweist sich aber als schwächer als ihr Ruf.
 - a. Bei der **Grundrechtsverwirkung** in Art. 18 GG und dem **Missbrauchsverbot** in Art. 17 EMRK fehlt eine ausreichende Verankerung des Ausschlusses vom Wahlrecht und damit die Effektivität in einer Krise.
 - b. Das **Parteiverbot** als präventiver Schutz der Demokratie leidet darunter, dass Parteien entweder zu schwach oder schon zu stark sind, um eine präventive Wirkung entfalten zu können. Ein drohendes oder laufendes Parteiverbotsverfahren kann aber mäßigend wirken.
 - c. Der Ausschluss staatlicher **Finanzierung** und Steuerbegünstigung deckt die Lücke „nach unten“ ab, kann aber politischen Erfolg nicht effektiv verhindern.
 - d. Das **Vereinigungsverbot** ist potentiell sowohl effektiv als auch effizient. Wenn die Rechtsprechung im Eilrechtsschutz die Grundrechtseinschränkung stärker gewichtet als den Schutz von Demokratie und Recht, bleibt dieses Instrument gegenüber akuten Bedrohungen aber weitgehend wirkungslos oder wirkt sogar bestärkend.
 - e. Die Disziplinierung durch Beobachtung durch den **Verfassungsschutz** beschränkt sich im Wesentlichen auf Beamte, kann aber trotz der Einschränkungen im ersten NPD-Verfahren zur Vorbereitung eines Verbots dienen. Eine **Regelanfrage** an den Verfassungsschutz bei Einstellung von Beamten ist hingegen kritisch zu sehen.
 - f. Der **Bundeszwang** (Art. 37 GG) erscheint nur im Extremfall bei der Verletzung von Bundespflichten neben der **Bundesaufsicht** (Art. 84 Abs. 3 bis 5, Art. 85 Abs. 3 und 4 GG) relevant.
 - g. Das **Widerstandsrecht** (Art. 20 Abs. 4 GG) verleiht dem Widerstand gegen die Beseitigung des Grundgesetzes politische Legitimität und Legalität, hat aber wenig präventive Wirkung.

IV. Zukunftssicherung durch demokratische Responsivität

20. Im **Wahlrecht** fehlt es weiterhin an einem unmittelbaren Einfluss der Wählerinnen und Wähler auf die persönliche Zusammensetzung des Bundestags, was zum Ausgleich des Wegfalls erfolgloser Erststimmen noch wichtiger wird.

21. Die **direkte Demokratie** nach Schweizer Vorbild erscheint seit dem „Brexit“ weniger attraktiv. Sie gelingt nur bei überschaubaren und gut vermittelten Sachargumenten beider Seiten. Während Initiativen „von unten“ eine sinnvolle Ergänzung des parlamentarischen Systems darstellen, können Referenden „von oben“ zu einer Flucht der Regierenden vor ihrer Verantwortung führen.
22. **Bürgerräte** können bei überparteilicher Zusammensetzung mehr Bürgerbeteiligung schaffen. Gleichzeitig drohen aber ein Überschreiten verfassungsrechtlicher Zuständigkeitsgrenzen, das Übertreten freiheitsrechtlicher Grenzen sowie eine weitere Verantwortungsdiffusion. Die Bürgerräte dürfen die Entscheidungskompetenz der Parlamente nicht einschränken, können aber institutionalisierte Vetopositionen von Minderheiten aufweichen.
23. **Staatliche Förderung** demokratischen Engagements ist grundsätzlich zulässig, läuft aber in Gefahr, die Meinungsbildung von unten nach oben umzukehren und muss daher Sorge tragen, keine bestimmten Meinungen zu bevorzugen und nur verfassungsfeindliche Bestrebungen auszulassen.
24. Gegenüber wirtschaftlicher **Macht- und Medienkonzentration** muss die Regulierung „sozialer Netzwerke“ die offene Kommunikation der Freien und Gleichen schützen. Grundrechtsabwägungen können weder der Exekutive noch künstlicher Intelligenz allein überlassen werden, sondern bedürfen unabhängiger menschlicher Kontrolle.
25. **Ombudspersonen, Verfahrenspflegschaften und Nachhaltigkeitsräte** können Parlamenten, Verwaltung und Gerichten Expertise zur Verfügung stellen, dürfen aber nicht an deren Stelle treten.
26. **Rechte der Natur** erscheinen angesichts der Klagebefugnis von Umweltverbänden und der Möglichkeit der Heranziehung von Art. 20a GG bei der Auslegung von Gesetzes- und Verfassungsrecht nicht erforderlich; die humanistische Natur der Verfassungen sollte bewahrt bleiben, zumal sie die menschliche Verantwortung für die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere enthält.

V. **Schluss**

27. Die Zukunftsfestigkeit des politischen Systems hängt weniger von der Ausgestaltung der nur begrenzt effektiven Instrumente der „wehrhaften Demokratie“ ab, sondern von der Fähigkeit der politischen Institutionen zur **Problemlösung**.
28. Wir leben in **Demokratien mit Demokraten**. Diese zu mobilisieren, bleibt Aufgabe des politischen Prozesses. Das Recht kann und muss dabei den Rahmen bieten, erfüllen kann diese Aufgabe aber nur die Politik.