

Zukunftsfestigkeit des politischen Systems

Von *Tristan Barczak*, Passau

- I. *The end of history* – Welche Zukunft?
 1. Von Dämmerzuständen zu Kipppunkten
 2. Von Machtverschiebungen zu Zeitenwenden
- II. *Why political system matters* – Welches System?
 1. Systemtheoretische Grundierung
 - a) Politisches System als „Staatsgesellschaft“
 - b) Politisches System als „soziales Sub-System“
 2. Verfassungsrechtliche Konkretisierung
 - a) Politisches System als „regelbasierte Ordnung“
 - b) Politisches System als „System der Systeme“
- III. *Taking the future seriously* – Zukunftsfestigkeit als Systemresilienz
 1. Zukunftsfestigkeit durch Zukunftsoffenheit
 - a) Politisches System als „Allwettersystem“
 - b) Politisches System als „lernendes System“
 - aa) Vorsprung durch Verfassungstechnik: Verfassungsänderungen und Verfassungsinnovationen
 - bb) Vorsprung durch Zukunftswissen: Lernfähigkeit und szientistischer Imperativ
 2. Futurisierung durch Konstitutionalisierung?
- IV. *Resilience by adaption* – Prospektiver Schutz des politischen Systems
 1. Sicherung systemimmanenter Entscheidungsfreiräume
 - a) Politik unter Verfassungs- und Moralvorbehalt?
 - b) Mehr Politik wagen – oder mehr Verfassungsgerichtsbarkeit?
 2. Stabilisierung systemrelevanter Institutionen
 - a) Institutionen als Kontinuitätsmomente des politischen Systems
 - b) „Politische Systemrelevanz“ als Kontinuitätsreserve des Verfassungsstaats
 - aa) Materielle Verfassung ohne Verfassungsrang
 - bb) „Systemrelevanz“ als Argument der Zwischenschicht
 - (1) Zwischen veränderlichem und unveränderlichem Verfassungsrecht
 - (2) Zwischen Verfassungsrecht und einfachem Recht
 3. Schaffung systemischen Vertrauens
 - a) Zukunftsfestigkeit durch Systemvertrauen
 - b) Systemvertrauen durch Verfassungskultur

I. *The end of history – Welche Zukunft?*

1. *Von Dämmerzuständen zu Kippunkten*

(1) *Ihre Selbstverständlichkeit als globales Ordnungsmodell hat die liberale, konstitutionelle Demokratie infolge postdemokratischer Entleerung eingebüßt. Die entstandene Lücke wird zusehends durch eine Renaissance des politischen Autoritarismus gefüllt.*

2. *Von Machtverschiebungen zu Zeitenwenden*

(2) *Gefahren drohen dem politischen System einer liberalen Demokratie vornehmlich von innen heraus. Angegriffen wird sie in eigenem Namen, unter Verweis auf das demokratisch-voluntaristische Element der Mehrheitsentscheidung gegenüber den minderheitenschützenden Formen des Rechtsstaats und mit den Mitteln, die sie selbst bereitstellt.*

II. *Why political system matters – Welches System?*

1. *Systemtheoretische Grundierung*

a) *Politisches System als „Staatsgesellschaft“*

(3) *Ein Denken vom politischen System her verspricht Erkenntnisse, die bei einer Isolierung seiner Teilbereiche verschlossen blieben. Ein strikter Dualismus von Staat und Gesellschaft als in sich abgeschlossene Subsysteme reißt naheliegende Zusammenhänge auseinander und schneidet notwendige Verbindungslinien ab.*

b) *Politisches System als „soziales Sub-System“*

(4) *System- und diskurstheoretisch versteht sich das politische System als eine sich selbst organisierende Funktionseinheit, die ihr Weiterfunktionieren selbst produziert und sich in spezifischer Weise von ihrer Umwelt differenziert. Selbstprogrammierung, Selbstreferentialität und Selbsterhalt sind einem politischen System notwendig eingeschrieben.*

2. *Verfassungsrechtliche Konkretisierung*

a) *Politisches System als „regelbasierte Ordnung“*

(5) *Das politische System und das Rechtssystem sind in einem demokratischen Rechtsstaat untrennbar miteinander verbunden, müssen aber im Interesse ihrer spezifischen Systemrationalitäten und Argumentationsweisen unterscheidbar bleiben. Die Verfassung bildet einen gemeinsamen Sprachraum, der die systemtheoretische Inkommensurabilität der Systeme aufhebt und ihre Interoperabilität herstellt.*

b) *Politisches System als „System der Systeme“*

(6) *Das Recht der Politik bildet ein Mehrebenensystem aus Verfassungsrecht, einfachgesetzlichem Recht sowie Geschäftsordnungsrecht und operiert dabei im Grenzbereich der Verfassung im formellen und im (nur) materiellen Sinne. Im politischen System verbinden sich verschiedene normative Subsysteme vom Parteien-, Wahl- und Regierungssystem über das System horizontaler und vertikaler Gewaltengliederung bis hin zum System der Existenz-, Geltungs- und Wertesicherung des politischen Prozesses.*

III. *Taking the future seriously – Zukunftsfestigkeit als Systemresilienz*

1. *Zukunftsfestigkeit durch Zukunftsoffenheit*

a) *Politisches System als „Allwettersystem“*

(7) *Zwischen Verfassungsrecht und politischem Stabilitätsdenken besteht schon terminologisch eine enge Verbindung, aber in kaum einem anderen Staat dürfte das politische Stabilitätsdenken derart mit der Verfassung verknüpft und auf die Verfassung reduziert sein wie in Deutschland. Das Grundgesetz ist nicht nur eine Verfassung für Schönwetterzeiten, sondern auch die Verfassung einer Schlechtwetterdemokratie.*

b) *Politisches System als „lernendes System“*

aa) *Vorsprung durch Verfassungstechnik: Verfassungsänderungen und Verfassungsinnovationen*

(8) *Zukunftsfest ist ein politisches System nur dann, wenn es auf normative Zukunftsoffenheit gegründet ist. Während Institutionen Stabilität innerhalb der Verfassungsordnung signalisieren, fungieren Verfassungsänderungen und verfassungsrechtliche Innovationen als Instrumente der Verfassungsflexibilität. Gemeinsam bilden sie systemimmanente Resilienzressourcen.*

bb) *Vorsprung durch Zukunftswissen: Lernfähigkeit und szientistischer Imperativ*

(9) *Die Lernfähigkeit der konstitutionellen Demokratie folgt vor allem aus dem Wettbewerb zwischen den politischen Parteien sowie einem offenen und machtfreien Diskurs, der auch kritischen Gegenöffentlichkeiten und marginalisierten Gegengemeinschaften einen demokratischen Resonanzraum verschafft. Um rationale Zukunftspolitik betreiben zu können, ist das politische System insbesondere auf eine beständige, aber stets „lose Kopplung“ von Wissenschaft und Politik angewiesen.*

2. *Futurisierung durch Konstitutionalisierung?*

(10) *Resilienz durch Verfassungsrecht markiert kontrafaktische Erwartungssicherheit und akzeptiert die begrenzten normativen Möglichkeiten, Gefährdungen des politischen Systems wirksam und nachhaltig zu begegnen. Auch das Grundgesetz ist – entgegen mancher Wunschvorstellung – kein Allheilmittel gegen Störungen und Stressbelastungen des politischen Systems.*

IV. *Resilience by adaption – Prospektiver Schutz des politischen Systems*

1. *Sicherung systemimmanenter Entscheidungsfreiräume*

a) *Politik unter Verfassungs- und Moralvorbehalt?*

(11) *Werden an eine Verfassung übersteigerte Erwartungen des Prospektiven und Präskriptiven gerichtet, führt dies zu einer Überforderung des politischen Systems und einem Verlust seiner Unterstützung innerhalb der Gesellschaft. Wenn das Grundgesetz seinen Charakter als Rahmenordnung einbüßt und im Verfassungsverständnis zunehmend als gesellschaftspolitischer „Zukunftsplan“ erscheint, wird es selbst zum Quell der Überforderung und Destabilisierung des politischen Systems.*

(12) *Für einen freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat sind nicht alle politischen Fragen moralisch verhandelbar. Er verlangt vielmehr einen Konsens über das „Unabstimmbare“ und „Nicht-Kontroverse“. Wer aber in Parteien, Parlamenten und Medien den Raum des Verhandelbaren durch eine Ostentation des Moralischen verengt, sorgt dafür, dass sich bestimmte Positionen einen Ort außerhalb dieses Raums suchen.*

b) *Mehr Politik wagen – oder mehr Verfassungsgerichtsbarkeit?*

(13) *Korrespondiert der Zukunftsfestigkeit des politischen Systems eine Zukunftsoffenheit seines Rechts, tut das Grundgesetz gut daran, weder positive noch negative Politikvorbehalte aufzustellen. Ein konsequenter Verzicht auf die normenhierarchische Hochzonung politischer Präferenzen und eine Rückkehr zum judicial self-restraint bei der Deduktion materieller Politikziele aus der Verfassung sind geboten, um den Rahmencharakter der Verfassung zu sichern.*

2. *Stabilisierung systemrelevanter Institutionen*

a) *Institutionen als Kontinuitätsmomente des politischen Systems*

(14) *Institutionen sind das „Rückgrat“ sozialer und politischer Systeme, deren stabilisierende Funktion nicht zuletzt in Krisenzeiten gefragt ist. Zugleich verschärft sich in der Krise jedoch die Gefahr, dass soziale und politische Institutionen von Systemgegnern gekapert, entmachtet und politisch umfunktioniert werden. Mit der Krise der Verfassungsgerichtsbarkeit steigt die Krisenanfälligkeit des politischen Systems insgesamt.*

b) *„Politische Systemrelevanz“ als Kontinuitätsreserve des Verfassungsstaats*

aa) *Materielle Verfassung ohne Verfassungsrang*

(15) *Die mangelnde Kongruenz von formeller und materieller Verfassung macht es möglich, dass Regelungen des einfachen Rechts zum Teil wichtiger für die Grundordnung des politischen Systems sind als die Normen des Grundgesetzes. Ihre Qualifizierung als Verfassung im materiellen Sinne besitzt bislang lediglich heuristischen Wert; normhierarchisch ist sie bedeutungslos.*

bb) *„Systemrelevanz“ als Argument der Zwischenschicht*

(16) *Die Resilienz des politischen Systems lässt sich durch ein Verständnis für die „Systemrelevanz“ bestimmter politischer Institutionen fördern. „Systemrelevanz“ bezeichnet einen Suchbegriff, der es der Staatsrechtslehre ermöglicht, in den Zwischenschichten von veränderlichem und unveränderlichem Verfassungsrecht sowie von Verfassungsrecht und einfachem Recht diejenigen Institutionen zu identifizieren, die als tragend in Bezug auf das „System der Systeme“ angesehen werden können.*

(1) *Zwischen veränderlichem und unveränderlichem Verfassungsrecht*

(17) *Systemrelevanz bildet eine Auffangordnung namentlich für diejenigen „Systementscheidungen“ des Grundgesetzes, deren exegetische Ableitung aus den Grundsätzen des Demokratie-, Rechtsstaats- oder Bundesstaatsprinzips den Bereich der änderungsfesten Essentialia der Verfassung überschreitet, deren Änderung oder Ergänzung im legislatischen Normalverfahren der Verfassungsänderung jedoch ebenfalls nicht sachgerecht erscheint.*

(18) *Für Änderungen der politisch systemrelevanten Bereiche im Grundgesetz wäre es an der Zeit, eine obligatorische Volksabstimmung als „Unterbrecher“ des Normalverfahrens zu verankern. Damit verschaffte man dem demokratischen „Willen zur Verfassung“ einen verfassungsimmanenten Resonanzboden, auf dem sich die Legalität und Legitimität systemrelevanter Entscheidungen bemessen und einem antiinstitutionellen Berufen auf den „wahren Willen des Volkes“ die Grundlage entziehen ließe.*

(19) *Eine obligatorische Volksabstimmung wäre in einem neuen Art. 79 Abs. 2 S. 2 GG einzubauen. Dieser könnte mit Regelbeispielen des Systemrelevanten versehen werden und sich im Übrigen, d.h. auch hinsichtlich des erforderlichen Abstimmungs- und Beteiligungsquorums, an Art. 29 Abs. 6 GG anlehnen (Mehrheit der abgegebenen Stimmen, die mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfasst).*

(2) *Zwischen Verfassungsrecht und einfachem Recht*

(20) *Soweit es um die Verfassung im materiellen Sinne geht, hat das Grundgesetz mit seinen Öffnungsklauseln die Grenzen der politischen Systemrelevanz unterhalb der Verfassung abgesteckt. Füllt der einfache Gesetzgeber diese Öffnungsklauseln insbesondere mit dem Parteien-, Wahl-, Abgeordneten- und Bundesverfassungsgerichtsgesetz aus, schließt er damit das Stück offengelassener Verfassunggebung. Dies lässt es gerechtfertigt erscheinen, den betreffenden Gesetzen (ganz oder teilweise) einen besonderen Rang einzuräumen und ihre Qualifizierung als materielles Verfassungsrecht normhierarchisch nachzuzeichnen.*

(21) *Um eine Bindung von Gesetzen an Gesetze zu erreichen, bedarf es einer Verfassungsänderung. Diese kann sich an dem Gesetzgebungsauftrag in Art. 29 Abs. 7 S. 2 GG orientieren. Die dort statuierten Erfordernisse der (absoluten) Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, der Zustimmung des Bundesrates sowie der Anhörung der betroffenen Körperschaften entsprechen dem Regelungsanliegen institutioneller Resilienzsicherung. Hier zeigt sich, dass das Grundgesetz die Kategorie eines Verfassungsausführungsgesetzes mit erhöhter Bindungswirkung bereits kennt.*

(22) *Während die Verfassungsgerichtsbarkeit hinsichtlich der materiellen Politikziele stärkere Zurückhaltung wahren sollte, erscheint es geboten, sämtliche Facetten institutioneller Systemrelevanz über eine gesteigerte Kontrollintensität bis hin zu einem judicial activism abzusichern.*

3. *Schaffung systemischen Vertrauens*

a) *Zukunftsfestigkeit durch Systemvertrauen*

(23) *Eine konstitutionelle Demokratie lässt sich nicht gegen das von ihr verfasste Volk durchsetzen. Die Zukunftsfestigkeit eines politischen Systems hängt vielmehr maßgeblich davon ab, dass die politischen Strukturen Akzeptanz und Unterstützung in breiten Schichten der Bevölkerung finden und Vertrauen in das Gesamtsystem stiften. Vertrauen ist eine Ressource politischer Kultur und damit der wohl wirksamste Faktor, mit dem die Zukunftsfestigkeit eines politischen Systems „in die Zeit hinein“ garantiert werden kann.*

b) *Systemvertrauen durch Verfassungskultur*

(24) *Als „Kultur“ ist eine Verfassung nicht nur Rechtstext oder normatives Regelwerk, sondern auch Ausdruck des Entwicklungszustands eines politischen Systems, Mittel der kulturellen Selbstvergewisserung eines Volkes, Gedächtnis der Demokratie und Fundament, auf das sich für die Zukunft bauen lässt. In der Verfassungskultur zeigt sich der Mehrwert eines Denkens vom politischen System her, das anstelle des sterilen Dualismus von Staat und Gesellschaft ein Denken in politisch-sozialen Kontexten und kollektivpsychologischen Kategorien ermöglicht. Der Wille aller Akteure des politischen Systems zur Verfassung gehört ebenso zur Verfassungskultur wie der Respekt vor der Autorität einer Institution, die über die Einhaltung der von der Verfassung vorgezeichneten Verfahren und Werte als deren „Hüter“ wacht.*

(25) *In der freiheitlichen demokratischen Grundordnung findet der historisch-spezifische Antwortcharakter des Grundgesetzes sein verfassungskulturelles Erbe. Die Grundordnung formuliert einen ethisch-sozialen Minimalkonsens und verzichtet mit diesem auf jede Form gesellschaftlicher Homogenisierung und Identifizierung. Hierin liegt das eigentliche Integrationsprogramm einer pluralistischen Verfassung: Diese setzt keine Einheit des Volkes voraus und betreibt keine Identitätspolitik, sondern macht deutlich, wie entscheidungsfähige politische Einheit unter den Bedingungen gesellschaftlicher Diversität und kultureller Nichtidentität ermöglicht werden kann.*