

AUF IMMER UND EWIG?

TEXT: NINA SCHICK

25

Demokratie lässt sich mit demokratischen Mitteln abschaffen. Diese Lehre aus der Weimarer Republik war lange nicht mehr so aktuell wie heute. Wie weit können Gesetze die Demokratie schützen, und wo liegen die Grenzen? Forschende des Netzwerks Max Planck Law ergründen Wirkweise und Notwendigkeit rechtlicher Regelungen.

Wenn sich die Tür in der Holzvertäfelung öffnet und acht Menschen in roten Roben, mit ebenso roten Baretten auf dem Kopf und weißen Jabots vor der Brust, unter dem mächtigen geschnitzten Bundesadler in Aufstellung gehen, weiß fast jeder Mensch in Deutschland, was passiert: Das Bundesverfassungsgericht tritt zusammen und führt eine Verhandlung oder verkündet ein Urteil. Der nächste Satz im zugehörigen Medienbericht dürfte wohl kaum ohne das Wort „Karlsruhe“ auskommen. Die Provinzstadt im Südwesten Deutschlands wurde 1951 zum Sitz des wichtigsten Gerichts des Landes. Hier arbeiten die Richterinnen und Richter in einem unpräzisen, sich flach dahinstreckenden Bau aus viel Beton und noch mehr Glas.

Seit einiger Zeit steht „Karlsruhe“ nicht wegen seiner Entscheidungen im Fokus. Sondern wegen seiner eigenen Stellung in der Verfassung: Muss das Gericht vor politischer Einflussnahme geschützt werden, wenn es etwa im Parlament große Fraktionen verfassungsfeindlicher Parteien gibt? Und wenn ja, wie? Das Bundesjustizministerium hat einen Gesetzentwurf zum Schutz des Bundesverfassungsgerichts im Grundgesetz ausgearbeitet. Auch die Bundesländer und die Partei Die Linke haben einen Entwurf erstellt. Jetzt wird parteiübergreifend diskutiert.

- 26 Ein Blick in andere Staaten zeigt, welche zentrale Rolle die Justiz und insbesondere die Verfassungsgerichte bei der autokratischen Umgestaltung von Staaten spielen. In Polen arbeitete die nationalkonservative PiS-Partei acht Jahre am Umbau der Justiz – mit Auswirkungen, die den Politikwechsel vom Oktober 2023 noch lange überdauern. In Ungarn beschnitt Viktor Orbán gleich nach seiner ersten Wahl 2010 die Kompetenzen des Verfassungsgerichts und besetzte die Gerichte mit linientreuem Personal. In den USA traf Donald Trump Personalentscheidungen für den Obersten Gerichtshof, die dessen Entscheidungen heute, in der Amtszeit Joe Bidens, prägen. Die Liste ließe sich fortsetzen.

Kann Deutschland an diesen Beispielen beobachten, wie Demokratien durch autokratische Bestrebungen beschädigt werden – und rechtzeitig gegensteuern? Im Netzwerk Max Planck Law sind alle rechtswissenschaftlich arbeitenden Max-Planck-Institute verknüpft; in Forschungsarbeiten stellen sie ihr Wissen zu gesellschaftlich relevanten Themen zur Verfügung, ermitteln Regelungslücken und erarbeiten Lösungsansätze wie etwa auf dem Jahressymposium. Was Demokratie ausmacht und wie sie

„Autokratien entstehen nicht über Nacht, aber vielfach durch Recht.“

FLORIAN KRIENER

sich schützen lässt, war 2023 und in diesem Jahr das Thema. Am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg arbeitet Florian Kriener als Wissenschaftlicher Referent, unter anderem mit dem Forschungsschwerpunkt Demokratieförderung. „Autokratien entstehen nicht über Nacht“, sagt er, „aber vielfach durch Recht.“

AUF DEN PUNKT GEBRACHT

Die Justiz spielt eine zentrale Rolle bei der Umgestaltung von Demokratien in Autokratien. Sie ist oft der erste Ansatzpunkt von Autokraten. Eine funktionierende Justiz kann autokratische Bestrebungen bremsen, eine im autokratischen Sinn umgestaltete dagegen kann eine Autokratisierung beschleunigen.

In das deutsche Grundgesetz flossen Erfahrungen aus der Weimarer Republik und der NS-Zeit ein. Es enthält die Ewigkeitsklausel für die Menschenwürde, die demokratische Staatsform und die Rechtsstaatlichkeit. Es kennt verschiedene Instrumente, die die Demokratie vor ihren Feinden schützen sollen, etwa Parteiverbot und Grundrechtsverwirkung.

Mechanismen, die die Demokratie schützen, beschränken sie zugleich. Sie müssen daher zurückhaltend genutzt, mit Bedacht gestaltet und gut ausbalanciert werden.

Dass rechtspopulistische Parteien europaweit im Aufwind sind, zeigte nicht nur die Europawahl im Juni 2024. Auch hierzulande erfreuen sich nationalkonservative Parteien großen Zuspruchs. Bei den Landtagswahlen in Sachsen, Brandenburg und Thüringen im September könnte die AfD an die 30 Prozent der Stimmen erreichen und stärkste Kraft werden. Auch wenn sie nicht Teil einer Landesregierung würde, hätte die Partei damit erheblichen Einfluss – und das, obwohl die AfD-Landesverbände Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens vom jeweiligen Landesverfassungsschutz als gesichert rechtsextreme Bewegungen eingestuft wurden. In Brandenburg und vier weiteren Ländern gelten die Verbände als Verdachtsfall. Ein neues Gutachten des Bundesamts für Verfassungsschutz könnte bald die ganze Partei als gesichert rechtsextrem einstufen.

Wie schnell etablierte Demokratien demontiert werden können, zeigt das Beispiel Polens. „Innerhalb weniger Jahre wurde das Verfassungsgericht politisch instrumentalisiert und ist aufgrund politisierter Richter an den obersten Gerichten und eines politisierten Staatspräsidenten auch nach dem Regierungswechsel noch nicht vollends zu einer demokratischen Rechtsstaatlichkeit zurückgekehrt“, sagt Kriener. Auch Deutschland steht vor der Frage, ob es seine Demokratie besser schützen muss und, wenn ja, wie. Braucht es neue Gesetze? Im Fall des Bundesverfassungsgerichts sind die Überlegungen schon konkret. „Die Justiz ist in der Regel eine



der ersten Stellen, an denen Autokraten ansetzen, weil gerade die Verfassungsgerichte eine Autokratisierung verhindern können. Umgekehrt hat eine umgestaltete Justiz eine Beschleunigerwirkung für autokratische Bestrebungen“, sagt Kriener.

Vorschriften zum Bundesverfassungsgericht im Grundgesetz sind spärlich. Nur die Artikel 93 und 94 bestimmen Näheres zum „Hüter der Verfassung“. Alles Weitere regelt das Bundesverfassungsgerichtsgesetz, ein Gesetz, das mit einfacher Parlamentsmehrheit geändert werden kann. Eine Grundgesetzänderung braucht dagegen eine Zweidrittelmehrheit. „Es wäre zum Beispiel sinnvoll, die Tatsache, dass es zwei Senate gibt, verfassungsrechtlich abzusichern“, sagt Kriener. „Damit man nicht einen dritten Senat installieren kann, dem alle wichtigen Verfahren oder ein Überentscheidungsrecht zugewiesen werden.“ Vorschriften über die Ernennung und die Amtszeit von Richterinnen und Richtern, über die Organisation des Gerichts und zum Prozessrecht – das alles könnte ins Grundgesetz aufgenommen werden.

75 Jahre ist dieses Grundgesetz jetzt alt, im Mai hatte es „Geburtstag“. Es wurde geschrieben im Bewusstsein des Scheiterns der Weimarer Republik: Die Nationalsozialisten kamen nicht durch eine Revolution an die Macht. Sie brauchten noch nicht einmal eine absolute Mehrheit.

33,6 Prozent der Stimmen hatte die NSDAP bei der letzten Reichstagswahl im November 1932 erreicht, bevor Adolf Hitler am 30. Januar 1933 zum Reichskanzler ernannt wurde. Ein halbes Jahr später war Deutschland ein Einparteiensstaat. Die Nationalsozialisten machten sich die Mittel zunutze, die die Verfassung ihnen bot, besonders die starke Rolle des Reichspräsidenten, mit der Möglichkeit, Notverordnungen ohne Beteiligung des Parlaments zu erlassen.

Lehren aus Weimar

Nicht nur in Weimar: Die Demokratie trägt per se die Möglichkeit ihrer eigenen Abschaffung in sich. Auf die Gesetzgebung übertragen heißt dies: „Demokratie bedeutet: Der Volkssouverän kann prinzipiell unbeschränkt Gesetze setzen und wieder aufheben“, sagt Marietta Auer, Direktorin am Max-Planck-Institut für Rechtsgeschichte und Rechtstheorie in Frankfurt am Main. Eine Verfassung ist somit nicht nur Garant, sondern auch Beschränkung der Demokratie: „Das Grundgesetz beschneidet die Freiheit, die der Demokratie innewohnt“, sagt Auer. Die Lehren der Weimarer Republik führten zur sogenannten Ewigkeitsklausel im Grundgesetz. Artikel 79 Absatz 3 entzieht die Garantie der Menschenwürde, die Staatsform und den Kern der Rechtsstaatlichkeit einer Verfassungs-

→

27

FOTO: ARNE SÄTTLER FÜR MPG



Staats- und Verfassungsrecht: Florian Kriener forscht am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und an der Humboldt-Universität in Berlin (Foto).

änderung. Auch die verfassungsändernde Gesetzgebung wird letztlich durch die Verfassung legitimiert. Dies entbehrt nicht einer gewissen Zirkelschlüssigkeit, garantiert aber zumindest eines: Die Verfassung kann nicht verfassungskonform abgeschafft werden.

Am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht in Freiburg forscht Jakob Hohnerlein zu Grundrechten im Staats- und Verfassungsrecht und sagt: „Demokratie kann unterschiedlich verstanden werden, aber es gibt gewisse Grundstandards, die man nicht infrage stellen kann.“ Dazu zähle vor allem die Offenheit des politischen Prozesses. „Der Zugang zur Macht muss für alle Gruppen in fairen Wahlen möglich sein, und auch Minderheitenpositionen müssen sich in der politischen Diskussion Gehör verschaffen können. Zugleich müssen die einzelnen Menschen über einen gesicherten Rechtsstatus verfügen.“

Wehrhafte Demokratie

In guten Zeiten stabilisiert die Demokratie sich selbst durch ihre Institutionen und den öffentlichen Diskurs. „Die Demokratie hat eine sich selbst immunisierende Kraft“, sagt Ralf Poscher, Direktor am Freiburger Institut. Und für Zeiten, in denen diese Kraft nachlässt, bietet das Grundgesetz im Rahmen der „wehrhaften Demokratie“, für die es nach den Erfahrungen von Weimar geschaffen wurde, Schutzmechanismen. „All diese Mechanismen sind zweischneidig. Sie greifen alle in die demokratischen Prozesse ein“, sagt Poscher. Einer der Mechanismen, der gerade im Hinblick auf die AfD kontrovers diskutiert wird, ist das Parteiverbot. Vor diesem ist man bislang zurückgeschreckt, obwohl einige Stimmen im politischen Diskurs es eindringlich fordern. Schwierig daran: Das Parteiprogramm der AfD ist nicht offen verfassungsfeindlich. Aus ihm lässt sich nicht ablesen, dass die Partei danach strebt, die demokratischen Grundstandards abzuschaffen. Eine mögliche Verfassungsfeindlichkeit müsste daher vom Verfassungsschutz aus vielen Versatzstücken zusammengetragen werden. „Die juristische Frage ist dabei: Welche Äußerungen einzelner Politiker sind der Partei als Ganzes zurechenbar?“, sagt Jakob Hohnerlein.

Wegen des starken Grundrechtseingriffs wird das Instrument bislang zurückhaltend angewendet. Zwei Parteiverbote gab es in der Geschichte der Bundesrepublik, beide in den 1950er-Jahren. Zwei Verfahren wurden gegen die NPD geführt – das erste scheiterte, beim zweiten wurde zwar die Verfassungsfeindlichkeit festgestellt, wegen mangelnder Gefahr aber kein Verbot ausgesprochen. Dieses letzte Verfahren zog sich über vier Jahre. „Ein Parteiverbot kann keine kurzfristige Abhilfe schaffen“, sagt der Heidelberger Jurist Kriener. „Für die Landtagswahlen in diesem Jahr käme es voraussichtlich zu spät.“ Dasselbe gilt für die Bundestagswahl 2025.

Das Pendant zum Parteiverbot ist auf individueller Ebene die Grundrechtsverwirkung nach Artikel 18 des Grundgesetzes. Vier solche Anträge gab es in der Geschichte des Bundesverfassungsgerichts, alle vier erfolglos. Sie richteten sich jeweils gegen Deutsche, die nationalsozialistischem Gedankengut nahestanden. „Artikel 18 hat bislang sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft vom öffentlichen Recht ein Schattendasein gefristet“, sagt Jakob Hohnerlein. Nun ist der Artikel erstmals seit langer Zeit wieder im Gespräch. 1,7 Millionen Menschen unterzeichneten bislang die Petition „Wehrhafte Demokratie: Höcke stoppen“. Die Anzahl der Unterschriften hat jedoch keine Relevanz: Der Antrag nach Artikel 18 kann nur vom Bundestag, von der Bundesregierung oder einer Landesregierung gestellt werden. Ein massiver Grundrechtseingriff, der gegenüber dem Parteiverbot einen Vorteil hätte: Das verfassungsfeindliche Wirken einer ein-

Grundlagenforscher: Was kennzeichnet Demokratien? Jakob Hohnerlein ergründet am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht in Freiburg, welche Aufgaben Grundrechte in Verfassungen haben.



FOTO: MARKUS HERB FÜR MPG

„Vor Autokratie schützt ein gelebtes System von *checks and balances*. Scheren zu viele Akteure aus, wird das Recht machtlos.“

SVENJA BEHRENDT

zelen Person ist wesentlich leichter zu beurteilen als das einer ganzen Partei. Und mit Björn Höcke als Thüringer Partei- und Fraktionschef steht eine Person im Fokus, deren politische Relevanz – im Gegensatz zu der früherer Antragsgegner – unbestritten ist. Allerdings: In kurzer Zeit wäre die Entscheidung auch bei der Grundrechtsverwirkung nicht zu erwarten. Welche Maßnahmen zu ergreifen wären, um demokratische Institutionen auf Landesebene noch vor den Landtagswahlen im September zu schützen, dazu hat das juristische Portal *Verfassungsblog* im Rahmen seines *Thüringen-Projekts* im April 2024 sieben konkrete Handlungsvorschläge gemacht. Sie betreffen unter anderem den Schutz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, des Verfassungsgerichtshofs des Landes und die Besetzung bestimmter Ämter. Das Team um Chefredakteur Maximilian Steinbeis identifiziert in der Thüringer Verfassung „Einfallstore“ für autoritär-populistische Parteien. „Es wäre fahrlässig, diese Einfallstore nicht zu schließen“, heißt es im Blog.

Clever abwägen

Dort heißt es auch: „Nicht jede autoritär-populistische Strategie lässt sich mit Verfassungs- und Gesetzesänderungen entschärfen.“ Ein Blick zurück zur möglichen verfassungsrechtlichen Absicherung des Bundesverfassungsgerichts zeigt: Die Aufgabe ist keineswegs trivial. In manchen Fällen mag eine einfache Mehrheit eine zu geringe Hürde für eine Entscheidung von großer Tragweite darstellen. Auf der anderen Seite bedeutet das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit auch, dass die Sperrminorität schneller erreicht ist. Eine höhere Hürde kann also einer 30-Prozent-Partei ein destruktives Wirken per Blockade auch erleichtern. Auch die Frage, wie im Falle eines demokratiefeindlich besetzten Bundestags die Ernennung der Richterinnen und Richter erfolgen soll, ist wichtig: Sollen es die anderen Bundesgerichte entscheiden? Soll der Bundesrat einspringen? Vieles ist offen. „Man muss da sehr aufpassen und Vorschriften gut ausbalancieren“, sagt Florian Kriener.

Denn Gesetze bergen auch die Gefahr der Überregulierung. Kriener hat sich im Rahmen seiner Forschung kritisch mit dem „Defense of Democracy Package“ befasst, das die EU-Kommission als Reaktion auf den Korruptionsskandal im Parlament – „Qatargate“ – eingebracht hatte. „Transparenzmechanismen können auch zur Kontrolle von NGOs missbraucht werden“, ist Krieners Fazit. Transparenz kann auch im Widerspruch zur Freiheit der Zivilgesellschaft stehen. Kriener nennt ein Beispiel: Wenn jede Spende an eine Organisation genehmigt werden muss, wird damit die Organisation auch überwacht und die Vereinsfreiheit beeinträchtigt. „Gesetzesverschärfungen sind da oft ein zweischneidiges Schwert.“

Gesellschaft zählt

Auch bei der Absicherung der „Hüter der Verfassung“ im Grundgesetz mahnen selbst Befürworter zur Vorsicht. „Hektik und Überkonstitutionalisierung schaden nur“, schreibt der ehemalige Verfassungsrichter Ferdinand Kirchhof in einem Beitrag für das Portal *Legal Tribune Online*. Er will die „offene Flanke“ des Bundesverfassungsgerichts schließen, aber: „Es wäre fatal, das Grundgesetz, das als dauerhafter Rahmen für Demokratie und Rechtsstaat dient, aus tagespolitischen Befürchtungen zu verändern oder es mit rechtlichen Details zu überfrachten.“ Bei aller gebotenen Vorsicht und gebotenen Handlungsbedarf: Man sollte wohl nicht allein auf – neue – Gesetze bauen. Es wirken viele Kräfte zusammen. Politische Entscheidungen gehören dazu – auch solche, die die schon bestehenden Instrumente der wehrhaften Demokratie ausschöpfen: eine starke Zivilgesellschaft und Wahlentscheidungen.

„Kein Recht der Welt kann davor schützen, dass Menschen sich rechtswidrig verhalten – und kein Gesetz der Welt kann aus sich heraus gewährleisten, dass es nur in einer bestimmten Art und Weise interpretiert wird“, sagt Svenja Behrendt. Sie erforscht als Juniorprofessorin am Freiburger Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht, was Demokratien von innen stabilisiert und welche Rolle die Menschenrechte dabei spielen. „Man braucht ein gelebtes System von Gewaltenteilung und *checks and balances*. Letztlich ist die Demokratie darauf angewiesen, dass eine Vielzahl von Akteuren Entscheidungen trifft, die einer auf Solidarität und gleicher Freiheit beruhenden Gesellschaft zuträglich sind – bei ‚systemrelevanten‘ Entscheidungsträgern ist dies geradezu elementar. Das System gerät in Gefahr, wenn zu viele Akteure ausscheren, denn das kann man nicht mehr mit rechtlichen Regelungen eindämmen.“ Dieses System ist komplex – Gesetze sind ein Element davon. Die weiteren Elemente ergründet das juristisch-sozialwissenschaftliche Netzwerk im Oktober auf seiner nächsten Jahrestagung. Das Thema des Symposiums: Macht.

www.mpg.de/podcasts/recht_schafft_freiheit