

Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Erosion von Demokratie und Rechtsstaat? Beiträge auf der 17. Speyerer Demokratietagung vom 26. bis 27. Oktober 2017 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (Schriftenreihe der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 235), Duncker & Humblot, Berlin 2018, 220 S., brosch., 89,90 €, ISBN 978-3-428-15536-1.

Fabian Wittreck (Hrsg.), Grundlagen des Grundgesetzes. Geburtstagssymposium für Horst Dreier, (Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte, Bd. 92), Duncker & Humblot, Berlin 2018, 188 S., brosch., 49,90 €, ISBN 978-3-428-15489-0.

Die Frage stellen, ob Demokratie und Rechtsstaat derzeit nicht allein in Deutschland, sondern in Europa insgesamt und darüber hinaus zu erodieren drohen, bedarf keiner Begründung. Der um sich greifende Rechtspopulismus, der 2016 durch das Brexit-Referendum und die Wahl Donald Trumps zum US-amerikanischen Präsidenten zusätzlichen Auftrieb erhielt, ist längst zu einer Herausforderung geworden, der sich Wissenschaft und Politik stellen müssen. Umso dankbarer wird man Hans Herbert von Arnim sein, dass er dieses Thema bereits 2017 im Rahmen der seit 2001 regelmäßig publizierten Speyerer Demokratietagungen aufgegriffen hat, lassen doch zahllose Äußerungen und Politiken von Washington über Rom bis Warschau und Budapest erkennen, dass Flüchtlingsfragen stets willkommene Anlässe sind, die eigene Agenda von Nationalismus, Intoleranz und Rassismus zu artikulieren. Es geht dem Rechtspopulismus jedoch um weit mehr, nämlich um einen Systemwandel weg von einem Staat, in dem sich die Macht nach dem Recht richtet, hin zu einem Staat, in dem sich das Recht an der Macht, oder, wie es die Rechtspopulisten gerne formulieren, an dem »Willen des Volkes« orientiert. Selbst wenn im November 2018 der amerikanische *Chief Justice* John Roberts derartigen Ansinnen mit aller Schärfe entgegengetreten ist und die Unabhängigkeit der Justiz als Grundvoraussetzung für die Sicherung von Recht und Freiheit herausgestrichen hat und die polnische Regierung unter dem Druck des Europäischen Gerichtshofs die Zwangspensionierung oberster Richter erst einmal zurückgenommen hat, ist offenkundig, welchen Gefahren Demokratie und Rechtsstaat gegenwärtig ausgesetzt sind.

So willkommen angesichts dieser Gefährdungslage der Speyerer Tagungsband ist, wundert es doch, dass er diese Kernproblematik erst gar nicht behandelt. Zwar zeigt der *Welt*-Redakteur Robin Alexander auf, wie es zu der Flüchtlingskrise kam. Doch ihre politische Instrumentalisierung durch die Rechtspopulisten wird in dem Band nicht thematisiert und daher nicht analysiert, ob diese gewaltige politische Herausforderung tatsächlich Ursache einer Erosion von Demokratie und Rechtsstaat in Deutschland gewesen ist. Bei allem Respekt gegenüber Bernd Rüthers ist die seinerzeit in der Form überraschende politische Einführung der Ehe für alle, die gewiss so manchem Konservativen erhebliche Bauchschmerzen verursacht, kaum ernsthaft als Beispiel für die Erosion des Rechtsstaats anzuführen. Artikel 6 GG definiert Ehe nicht näher, und, um die amerikanischen Begriffe zu benutzen, geht es hier wie auch an anderen Stellen bei der Verfassungsauslegung letztlich um den Gegensatz zwischen der konservativen Position des *original intent* und der liberalen Auffassung der *living constitution*. Hier prallen zweifellos die von Rüthers reklamierten Methodenfragen aufeinander. Doch beruht die breite Akzeptanz des Bundesverfassungsgerichts in seiner bald 70-jährigen Geschichte wesentlich darauf, dass es in seinen Verfassungsinterpretationen stets bemüht war, rechtspolitischen Rigorismus zu vermeiden.

Dass von Jens Gnisa in seinem Beitrag »Gefahren für Demokratie und Rechtsstaat in Europa« nichts Substantielles zu erwarten war, hätte man nach seinem kurz zuvor erschienenen Buch »Das Ende der Gerechtigkeit« vermuten können. Doch war die Einladung zu diesem Zeitpunkt wohl längst ausgesprochen.

Ganz anders der profundeste und mit Abstand längste Beitrag (50 Seiten) des Bandes von Wolfgang Weiß zu der Frage, ob die neue Generation von Freihandelsverträgen Demokratie und Rechtsstaat gefährden können. Hier wird mit großer Sachkenntnis und minutiöser Analyse, insbesondere am Beispiel des CETA-Abkommens, die ganze Problematik derartiger Verträge dargelegt und deutlich gemacht, welche ihrer Bestimmung mit geltendem deutschen Verfassungsrecht und Europarecht nicht vereinbar sind und welche Gefahren mithin von derartigen Abkommen ausgehen, wenn die beanstandeten Punkte nicht rechtskonform geregelt werden.

Neben diesen vier stehen vier weitere Beiträge mit politikwissenschaftlichen Fragestellungen, von denen die von Werner J. Patzelt und Frank Decker sich mit der Problematik der direkten Demokratie beschäftigen, während

Joachim Behnke das aktuelle Bundestagswahlgesetz und die Problematik seiner Reform analysiert und Thomas Poguntke nach der Entmachtung des Parlaments durch Präsidialisierungstendenzen fragt. Die Positionen aller vier Autoren sind aufgrund ihrer einschlägigen Veröffentlichungen hinreichend bekannt und hier lediglich noch einmal zusammengefasst. Während Patzelt dabei, wie zu erwarten war, dem Rechtspopulismus mit seinen Vorstellungen direkter Demokratie bedenklich weit entgegenkommt und Decker hier zu Recht sehr viel zurückhaltender ist und diese Büchse der Pandora nur sehr begrenzt öffnen möchte, muss letztlich selbst vor Volksabstimmungen in wichtigen europäischen Fragen eindringlich gewarnt werden, haben doch gerade die letzten Jahre gezeigt, wie leicht der »Wille des Volkes« durch gezielte Falschbehauptungen und den massiven Einsatz häufig aus dubiosen ausländischen Quellen stammender Geldmittel manipuliert und die Ergebnisse derartiger Referenden verfälscht werden können. Wenn die Bundestagswahlen bestimmende Kombination aus Persönlichkeitswahl und Verhältniswahl beibehalten werden soll – und Behnke betont zu Recht, dass die Aufgabe des einen zugunsten des anderen politisch nicht durchsetzbar ist –, aber dennoch die Zahl der tatsächlichen Abgeordneten im Bundestag von 598 nach einer Wahl aufgrund der Überhang- und Ausgleichsmandate nicht noch über die aktuelle Zahl von 709 hinaus weiter anschwellen soll, bleibt möglicherweise nur die Reduzierung der Direktmandate durch Vergrößerung der Wahlkreise von derzeit 299 auf eine Zahl um 200. Selbst eine derartige Reform wäre nicht unproblematisch und würde nicht das Problem der Überhangmandate lösen, doch bestände dann zumindest die Aussicht, die tatsächliche Gesamtabgeordnetenzahl möglichst unter 600 halten zu können, was wiederum die Arbeitsfähigkeit des Parlaments erleichtern würde.

Die Bündelung des Wissens und der Expertise in einer immer komplexer und komplizierter werdenden Welt wird sich dadurch nicht verhindern lassen. Doch ließe sich viel gewinnen, wenn – um Sven Giegolds abschließenden Vortrag über »Das Europäische Parlament zwischen Zerrbild und Realität« aufzugreifen, der eindringlich für die Beseitigung des Demokratiedefizits des Europaparlaments plädiert – es in einer Vertragsänderung endlich gelingen könnte, einem voll demokratisierten und transparent arbeitenden Europaparlament jenen Rang einzuräumen, dass die von ihm beschlossenen Gesetze direkte Wirkungskraft innerhalb der EU entfalten könnten und nicht länger durch die nationalen Parlamente in nationales Recht umgesetzt werden müssten. Das würde die nationalen Parlamente, und somit auch den Bundestag, von ca. 65% ihrer jetzigen Gesetzestätigkeit entlasten und auf diese Weise den Abgeordneten ein erhebliches Maß an Zeit und Arbeitskraft einräumen, um der Dominanz der Exekutive und damit deren Präsidialisierungstendenzen durch die gewonnene Möglichkeit, sich verstärkt in die anstehenden Beratungsgegenstände einzuarbeiten, entgegenzutreten und dem Votum des Parlaments wieder mehr Gewicht zu verleihen.

Das könnte zugleich den Bogen zum ersten Beitrag des Bandes schlagen, der von Hans-Werner Sinn stammt und auf der Speyerer Tagung der Europäischen Zentralbank gewidmet war. Da der Autor die Druckfassung nicht rechtzeitig abliefern konnte, hat der Herausgeber den bereits zuvor in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung erschienenen Vortrag über »Brexite, Deutschland und die Zukunft der Europäischen Union« akzeptiert, obwohl sich dieser nicht recht in die Thematik des Bandes einfügt und zudem die Grenzen einer ausschließlich auf das Ökonomische fokussierten Perspektive aufzeigt.

Auch wenn der im Wesentlichen auf der strukturellen Ebene verharrende Band die selbstgestellte Frage letztlich nicht beantwortet, stößt er doch das Tor für seine weitere Behandlung weit auf, und darin liegt sein eigentliches Verdienst. Damit stellt sich die Frage, ob der zweite hier anzuzeigende schmale Band, der sich auf die Grundlagen des Grundgesetzes besinnt, der Frage, ob wir Zeuge einer Erosion von Demokratie und Rechtsstaat sind und falls das so ist, was dagegen zu unternehmen ist, näher kommt. Als Grundlagen des Grundgesetzes werden aus juristischer Perspektive in fünf Beiträgen das Christentum (Fabian Wittreck), die Aufklärung (Armin Engländer), die Volkssouveränität (Axel Tschentscher), Freiheit und Gleichheit (Frauke Brosius-Gersdorf) und Europa (Andreas Funke) herausgestellt und hinterfragt.

In einer Zeit, in der zumal in der politischen Auseinandersetzung mit dem Anderen gerne von den eigenen Werten geredet wird, ist eine derartige Rückbesinnung zweifellos angebracht. Doch so wenig wie es im Fall des Christentums darum gehen kann, bestimmte Verfassungsbestimmungen mit konkreten christlichen Glaubenssätzen positiv zu verbinden zu versuchen – das würde weder der religionspolitischen Neutralitätsverpflichtung des Grundgesetzes entsprechen (Art. 4, 33,3 GG) noch in einer Zeit, in der im Osten Deutschlands und in den großen Städten im Westen die Mitglieder der christlichen Kirchen längst eine gesellschaftliche Minderheit darstellen, einer veränderten Welt nicht gerecht werden –, kann es doch hier wie bei der Aufklärung allein darum gehen, die Auswirkungen historisch-kultureller Prägungen auf die unverändert gültigen Werte des Grundgesetzes herauszustrichen.

Ganz anders steht es um konkrete Verfassungsprinzipien wie Volkssouveränität und Freiheit und Gleichheit, wobei im ersten Fall Tschentscher die Differenzen zur Schweiz sehr deutlich macht, die wiederum erkennen

lassen, in welchen engen Grenzen das historisch gewachsene und sehr spezielle Beispiel der vergleichsweise kleinen Schweiz auf ein politisch sehr viel anders geprägtes und ungleich größeres Deutschland übertragbar sein könnten, will man nicht die von Verfassung und Rechtsstaat zum Schutze aller gezogenen Barrieren einem ungehinderten »Willen des Volkes« opfern – einen Widerspruch, den man, so Tschentscher, in der Schweiz hinzunehmen bereit ist. Im Gegenzug lässt der Beitrag von Brosius-Gersdorf leider völlig offen, welche Gleichheit das Grundgesetz nach ihrer Überzeugung überhaupt meint. Rechtliche, materielle, soziale, politische Gleichheit, die Palette ist lang. Oder geht es um die toquevillesche Gleichheit der Möglichkeiten und Chancen?

Damit sind zwei Komplexe angestoßen, die bei der Lektüre des Bandes ins Auge fallen. Wenn von den Grundlagen des Grundgesetzes die Rede ist, sollte es dann nicht auch um die Frage gehen, welche 1948/49 aktuellen oder historischen Verfassungen als Vorbild oder Ideenlieferanten galten? Dabei geht es um weit mehr als die Auseinandersetzung mit der Weimarer Reichsverfassung oder, wenn auch deutlich weniger aktuell – warum eigentlich? –, der Paulskirchenverfassung. Der im ausgehenden 18. Jahrhundert entstandene moderne Konstitutionalismus hatte in Deutschland im 19. Jahrhundert ungeachtet anhaltender Widerstände und gravierender Rückschläge Fuß gefasst, um dann im 20. Jahrhundert mit der Weimarer Verfassung lange Versäumtes nachzuholen und mit dem Grundgesetz voll zum Durchbruch zu gelangen. Man spricht heute im Zusammenhang mit Verfassungsgeschichte und Verfassungsgebung viel von der »migration of constitutional ideas«. Doch in der deutschen Verfassungsgeschichtsschreibung scheint diese Thematik noch nicht so recht angekommen zu sein.

Ein sich geradezu aufdrängendes Thema dieses Gesamtkomplexes sind die Grund- oder Menschenrechte. »Die Würde des Menschen ist unantastbar«. Diese Kernaussage von Art. 1 GG ist die radikalste Entgegnung auf die Verbrechen der Nazi-Diktatur, auf der das ganze Grundgesetz fußt. In diesem Sinne postulierte Carlo Schmid am 8. September 1948 im Parlamentarischen Rat: »Die Grundrechte müssen das Grundgesetz regieren.« Am 10. Dezember 1948 wurde in Paris die Universelle Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen verkündet. Wie erklärt es sich dann, dass ausgerechnet in einem Band, in dem es um die Grundlagen des Grundgesetzes geht, diese Thematik nicht eigens und mit der gebotenen Ausführlichkeit behandelt wird?

Ein zweiter Komplex, der bei jeder Betrachtung der einer Verfassung zugrunde liegenden Fundamente zentral im Raum steht, ist die Frage nach dem Verfassungswandel. Das Grundgesetz, das wir heute haben, hat sich in seinen nunmehr fast 70 Jahren deutlich gewandelt, nicht allein aufgrund der über 60 Änderungen, die es bislang erfahren hat, sondern ebenso durch den gesellschaftlichen Wandel der Zeit und die Interpretationen des Bundesverfassungsgerichts. Ein Blick auf die Grundlagen impliziert daher auch, solange es keine rein historische Betrachtung bleiben soll, die Frage nach deren fortdauernder Gültigkeit beziehungsweise ihrem Wandel und ihrer Anpassung an veränderte Zeitumstände. Davon hätte in den vorliegenden Beiträgen durchaus mehr die Rede sein können.

Eine derartige Perspektive ist bei dem Thema Europa unumgänglich, hat sich doch dieses Europa als politisch-rechtliche Größe von 1948/49 bis heute dramatisch verändert. Hier ist das Grundgesetz wiederholt zu grundlegenden Anpassungen an gewandelte politische Konstellationen gezwungen gewesen; die Geschichte des Art. 23 GG lässt dies deutlich erkennen. Gerade diese gesamteuropäische Entwicklung ist jedoch ein politischer Prozess, der zwar juristisch abgesichert und nötigenfalls interpretiert werden muss. Der EuGH übt dabei eine eigenständige und höchst bedeutsame Rolle aus, während den nationalen Rechtssystemen wesentlich ein begleitendes Mitgehen unter Anpassung eventuell widersprechender Verfassungsnormen bleibt, das zwar Akzente setzen mag, ohne jedoch den Prozess aktiv zu steuern. Die Frage, ob dann dieses konkrete Europa noch mit dem Europabegriff von 1949 gleichzusetzen ist, ist dabei eher von historischer Relevanz.

Fassen wir beide Publikationen zusammen, so werden wir feststellen müssen, dass Demokratie und Rechtsstaat in Deutschland nicht erodieren. Aber eine derartige Feststellung kann heute nicht mehr mit der gleichen Selbstgewissheit auftreten wie noch vor fünf oder zehn Jahren. Gefahren sind unverkennbar, und die Brandstifter sind allgegenwärtig. Das individuelle Gefühl, in einer immer komplizierter und unübersichtlicher werdenden Zeit nicht mehr, wie verhalten und indirekt auch immer, mitgestaltender Teil der sich verändernden Lebenswelten zu sein, sondern an den Rand gedrängt zu werden, lässt sich nicht länger als Kollateralschaden und zu vernachlässigendes Randphänomen jener ohnehin stets unzufriedenen Zeitgenossen marginalisieren. Doch die Lösung kann nicht darin liegen, dem vermeintlichen »Willen des Volkes« mit nationalistischen Parolen aus der Asservatenkammer der Geschichte zum Durchbruch zu verhelfen. Der politisch instrumentalisierte »Wille des Volkes« war und ist, solange er sich in der Beantwortung einer spezifisch, vielleicht gar suggestiv gestellten Frage manifestieren soll, stets manipulierbar. Vielmehr müssen die Institutionen, die Demokratie und der Rechtsstaat überzeugen und Verfassungsregeln und -barrieren zum Nutzen aller für alle gleichermaßen gelten. Wenn es gelingt, sie in den Stand zu versetzen, dass sie wieder jene Gewissheit und Selbstvergewisserung vermitteln, die es den sich an den

Rand gedrängt Fühlenden erlaubt, sich wieder wie in früheren Jahren und Jahrzehnten mit dieser Gesellschaft zu identifizieren, wäre dem Rechtspopulismus der Boden entzogen. Beide Bände weisen, jeder auf seine Weise, in diese Richtung. Doch der anstehende 70. Geburtstag der Bundesrepublik und des Grundgesetzes sollten Anlass genug sein, mit Nachdruck in diese Richtung zu wirken und ihre Grundlagen und Werte, die diese 70 Jahre erst möglich gemacht haben, mit neuem Leben zu erfüllen.

Horst Dippel, Kassel

Zitierempfehlung:

Horst Dippel: Rezension von: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Erosion von Demokratie und Rechtsstaat? Beiträge auf der 17. Speyerer Demokratietagung vom 26. bis 27. Oktober 2017 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften, Duncker & Humblot, Berlin 2018; Fabian Wittreck (Hrsg.), Grundlagen des Grundgesetzes. Geburtstagssymposium für Horst Dreier, Duncker & Humblot, Berlin 2018 in: Archiv für Sozialgeschichte (online) 59, 2019, URL: <<http://www.fes.de/cgi-bin/afs.cgi?id=81888>> [21.2.2019].