

Der demokratische Verfassungsstaat in Gefahr
Aktuelle Überforderungen der repräsentativen Demokratie
und Wege zu ihrer Bewahrung

I. Einführung

Vor 100 Jahren hat *Oswald Spengler* den „Untergang des Abendlandes“ dargelegt. Er schrieb unter anderen: „Durch das Geld vernichtet die Demokratie sich selbst, nachdem das Geld den Geist vernichtet hat“. Er konnte damals noch nicht ahnen, dass ein amerikanischer Präsident die Verbündeten seines Landes nur noch danach einteilt, ob er mit ihnen einen (für ihn) vorteilhaften „Deal“ machen kann, sei es in Form von Zöllen zur Reduzierung von Handelsüberschüssen, sei es der Erwerb von Grönland. Aber ist es weniger beunruhigend, wenn deutsche Unternehmen sich nur um des Geld verdienen willens freiwillig einem diktatorischen Überwachungssystem in Gestalt des Systems der sozialen Kreditwürdigkeit unterwerfen, getreu dem Motto: Grundrechte sind nur eine Frage des Preises. Und wer hätte es noch vor kurzem für möglich gehalten, dass in einem Ursprungsland der europäischen Demokratie der Premierminister das Parlament putschartig nach Hause schickt, um möglichst ungebunden und frei von parlamentarischer Kontrolle sein populistisches „Brexit“-Meisterstück zu vollenden? Und wer hätte gedacht, dass dieses stolze Parlament über Monate hinweg keine klare und widerspruchsfreie Beschlussfassung zu Wege bringt? Auch der Blick nach Polen, Ungarn oder Österreich stimmt den Anhänger eines demokratischen Verfassungsstaates nicht fröhlicher.

Und auch in Deutschland scheint nicht alles in Ordnung zu sein, wenn man an die schwierige Regierungsbildung auf Bundesebene, die ungeliebte Große Koalition oder die Fast-Allparteien-Volksfronten gegen die AfD in den neuen Bundesländern denkt. *Maximilian Steinbeis* hat gerade in der Süddeutschen Zeitung anschaulich geschildert, wie ein „Volkskanzler“ auch unter Geltung des Grundgesetzes das bisherige repräsentative und gewaltenteilige System aus den Angeln heben könnte.

Die Lage ist also ernst. Hinzu kommt, dass unser Staat immer öfter überfordert ist: Die Beispielfelder Zuwanderung, Digitalisierung, Sicherung des Generationenvertrags oder Gewährleistung einheitlicher Lebensverhältnisse sind nur eine kleine Auswahl für von der Politik ungelöste Problemfelder. In der jüngsten Bürgerbefragung des Deutschen Beamtenbundes halten 61 % der repräsentativ Befragten den Staat bei der Erfüllung seiner Aufgaben für überfordert. Diese Überforderung, die sich schon zu punktuellen Funktionsverlusten von Staatlichkeit ausgewachsen hat, beruht auf zahlreichen Ursachen, sowohl von außen als auch von innen. Ich möchte Ihnen heute Abend ein Dutzend solch aktueller Überforderungen unserer repräsentativen Demokratie vorstellen, die dann vielleicht auch erklären können, warum der Buchhandel derzeit gut an einer umfangreichen Krisenliteratur verdient. Vor allem aber möchte ich Ihnen am Ende auch einige Vorschläge unterbreiten, wie wir diesen Überforderungen entgegentreten und unsere freiheitliche demokratische Grundordnung verteidigen können.

II. Der demokratische Verfassungsstaat

Bevor ich zu aktuellen Überforderungen der repräsentativen Demokratie komme, muss zunächst der demokratische Verfassungsstaat als Referenzrahmen kurz skizziert werden.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat – so formuliert es Art. 20 Abs. 2 GG. Dieser demokratische Verfassungsstaat wurde vor 70 Jahren mit Inkrafttreten des Grundgesetzes geschaffen und erlangte seine volle Souveränität erst nach der Wiedervereinigung im Jahre 1990. Die Bundesrepublik Deutschland folgt dem Modell des modernen Nationalstaates, der durch die drei Elemente Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt und durch die grundlegenden Staatsstrukturprinzipien Demokratie, Rechtsstaat, Republik, Bundesstaat und Sozialstaat gekennzeichnet ist. Das deutsche Staatsvolk ist der demokratische Souverän (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG), der mindestens durch das rechtliche Band der Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1 GG), nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts aber zusätzlich durch eine „relative Homogenität“ in geistiger, sozialer und politischer Hinsicht zusammengehalten wird.

Das Grundgesetz ist offen für internationale Zusammenarbeit (Art. 24, 25 GG) und die europäische Integration (Art. 23 GG), auch wenn damit intensive Umfeldveränderungen vorgeprägt sind und sich auch realisiert haben.

Im Zentrum des parlamentarischen Regierungssystems steht das unmittelbar vom Volk gewählte Parlament, das aufgrund dieser unmittelbaren Volkswahl eine starke demokratische Legitimation besitzt und eine – auch im Vergleich zu anderen Parlamenten – herausgehobene Entscheidungsrolle spielt, die bislang vom Bundesverfassungsgericht auch stetig gestärkt worden ist, wenn man etwa nur an die Auslandseinsätze der Bundeswehr oder den Prozess der europäischen Integration denkt. Die Zusammenfassung der zahlreichen Parlamentsfunktionen unter dem Begriff einer „Staatsleitungsfunktion“ führt zwar eher in die Irre, doch hat der Deutsche Bundestag (und zum Teil entsprechend die Landesparlamente) zentrale Funktionen wahrzunehmen, die von der Gesetzgebungsfunktion bis zu der Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive reichen. Auch dieses Parlament des Bundes benötigt allerdings ein bestimmtes Umfeld wie etwa eine mithilfe von Medien gewährleistete demokratische Öffentlichkeit – ohne die Gewährleistung dieser Funktionsvoraussetzungen funktioniert der Repräsentationsprozess nicht.

III. Aktuelle Überforderungen der repräsentativen Demokratie

Dieses von der Verfassung konstituierte und repräsentativ-demokratisch ausgestaltete politische Entscheidungssystem steht nun durch zahlreiche Herausforderungen von außen und von innen unter Druck. Und längst handelt es sich dabei nicht mehr um ein Expertenthema, sondern hat seinen Niederschlag in der Einstellung der Bevölkerung zur Demokratie gefunden. In den meisten Ländern steigt die Unzufriedenheit der Menschen mit der Demokratie in ihrem Land, und auch in Deutschland hat der Anteil der Unzufriedenen von 26 % im Jahr 2017 auf 43 % im Jahr 2018 signifikant zugenommen. Ein Dutzend derartiger Überforderungen der repräsentativen Demokratie möchte ich Ihnen nun beispielhaft aufführen.

1. Europäisierung und Internationalisierung

Ein erstes Feld, in dem das repräsentativ-demokratische System unter Druck geraten ist, lässt sich mit „Europäisierung“ und „Internationalisierung“ überschreiben. Vor allem der intensive

Prozess der europäischen Integration bestand und besteht aus der kontinuierlichen Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union. Nach einer erfolgten Verlagerung von Hoheitsrechten auf die EU ist nicht mehr die Bundesregierung der (allein) handelnde Akteur. Angesichts der Verantwortungsansiedlung auf einer neuen Herrschaftsebene, deren Rechtsordnung Anwendungsvorrang gegenüber sämtlichem nationalen Recht beanspruchen kann, ist zwangsläufig die parlamentarische Kontrollfunktion ausgehebelt, mindestens aber sehr mediatisiert. Vergleichbares gilt für den Prozess der Internationalisierung, d. h. die Übertragung von Kompetenzen und Hoheitsrechten auf internationale Organisationen durch internationale Abkommen, bei denen erschwerend hinzukommt, dass für deutsche Bürger und deutsche Staatsorgane verbindliche Entscheidungen von oftmals nicht demokratisch legitimierten Gremien getroffen werden. Besonders leidet die parlamentarische Kontrollfunktion bei den Landesparlamenten, die tatenlos zusehen müssen, wie der Bund zum Teil ihre Hoheitsrechte überträgt.

Mit dem Topos der „Integrationsverantwortung“, die eine neue Parlamentsfunktion darstellt, versucht das Bundesverfassungsgericht gegenzusteuern und die deutschen Verfassungsorgane, allen voran das Parlament, stärker hinsichtlich einer Kontrolle der Ausübung der übertragenen Hoheitsrechte in die Pflicht zu nehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat dies jüngst noch einmal ausdrücklich angemahnt: „Diese Verantwortung können die Verfassungsorgane nur wahrnehmen, wenn sie den Vollzug des Integrationsprogramms im Rahmen ihrer Kompetenzen kontinuierlich beobachten.“

Dafür gibt es Kompensationen auf europäischer Ebene, etwa in Gestalt der gesteigerten Handlungsfähigkeit der Europäischen Union und der parlamentarischen Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments, doch kommt diese Kompensation eben nicht der Kontrollfunktion des Bundestages und der Landesparlamente zugute. Die Überforderung der repräsentativen Demokratie als Folge von Europäisierung und Internationalisierung folgt nach allem also aus dem fehlenden Verantwortungs-, Erklärungs- und Legitimationszusammenhang zwischen Europäischer Union, Nationalstaat, Region und Bürger.

2. Digitalisierung I: Verschwinden der demokratischen Öffentlichkeit

Eine weitere und die wohl intensivste, aber nach wie vor unterschätzte Gefährdung der parlamentarischen Demokratie folgt aus der fortschreitenden Digitalisierung von Staat und Gesellschaft. Berührt ist hier vor allem die Kontrollfunktion des Parlaments, aber auch der

Prozess der demokratischen Meinungs- und Willensbildung insgesamt. Vor allem aber die Kontrollmöglichkeit mithilfe der Öffentlichkeit ist unverzichtbarer Teil des Konzepts der Repräsentation; alle demokratisch legitimierte Herrschaftsgewalt ist grundsätzlich einer öffentlichen Kontrolle unterworfen. Dementsprechend betont das Bundesverfassungsgericht das öffentliche Verhandeln von Argument und Gegenargument, die öffentliche Debatte und die öffentliche Diskussion als wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Öffentlichkeit erweist sich damit als notwendige Bedingung und wesentliches Funktionsprinzip für einen demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess sowie für die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollfunktion.

Diese Öffentlichkeit wird durch die Digitalisierung massiv verändert. Das Vorstellungsbild unserer demokratischen Öffentlichkeit ist zunehmend überholt. Zum einen entstehen neue segregierte „Clubzirkel“ in Gestalt geschlossener Benutzergruppen, die durch eine sehr einseitige Interessenorientierung und Meinungsbildung gekennzeichnet sind. Zum anderen verlieren „klassische“ Medien wie Zeitungen und Fernsehen dramatisch an Nutzern, da viele sich nur noch mithilfe von kostenlosen Inhalten des Internets ihre Meinung bilden. Die Parlamente sowie klassische Medien werden zur Herstellung der Öffentlichkeit zunehmend obsolet. Dabei ist zu erinnern, dass die Öffentlichkeit im heutigen Sinne von den Parlamenten im 18. und vor allem 19. Jahrhundert den Fürsten abgerungen worden und im modernen Parlamentarismus als Bedingung der Repräsentation von den Parlamenten domestiziert und auf diese Weise letztlich auch mit dem Staat verbunden geblieben ist. Zugleich wurde sie für eine plurale demokratische Meinungsvielfalt geöffnet. Die neue digitale Netzöffentlichkeit hat aber nichts mehr mit der von uns bislang zugrunde gelegten Öffentlichkeit zu tun. „Mit dem Zerfall des öffentlichen Raumes verschwindet das Fundament für jene Demokratie, die auf der Herausbildung eines gemeinsamen Willens im öffentlichen Raum beruht.“ Und auch der Zeitaspekt darf aus Sicht der parlamentarischen Kontrollfunktion nicht übersehen werden: Die Zeit für parlamentarische Kontrolle, also Beratungen, Anhörungen, Nachdenken, interne Abstimmungen, Debatten, die Einschaltung von Sachverständigen etc. fehlt bei einer stetigen „Gefällt mir“-Demokratie. Auch die herkömmliche Diskussions-, Überzeugungs- und Entscheidungskultur gehen mit der physischen Präsenz, die im Netz nicht darstellbar ist, verloren.

Vor allem aber erfüllt mit Sorge, dass es sich letztlich gar nicht um eine digitale Netzöffentlichkeit mehr handelt, auch wenn viele Diskussionen dies suggerieren. In Wirklichkeit erleben wir eine Privatisierung der Öffentlichkeit, denn anders als zu Beginn des Internets erfolgt der Zugang zu Diskussionsforen und damit zur Teilhabe an Meinungsbildungsprozessen nur noch über „Gatekeeper“ bzw. Torwächter in Gestalt von marktbeherrschenden Internetkonzernen. Das jüngst in Kraft getretene Netzwerkdurchsetzungsgesetz ist in vielerlei Hinsicht ein untauglicher Versuch, und auch an der „Gatekeeper“-Funktion für den Zugang zur Quasi-Öffentlichkeit ändert es überhaupt nichts. Ein erster zarter Hoffnungsschimmer besteht darin, dass nun wenigstens zunehmend die Kartellbehörden auf die marktbeherrschende Stellung der großen Internetkonzerne aufmerksam geworden sind.

3. Digitalisierung II: Fehlen einer digitalen Ethik

Ein weiteres grundlegendes Problem besteht für den demokratischen Verfassungsstaat derzeit darin, dass es zu wenig verbindliche Antworten auf die von der Digitalisierung aufgeworfenen ethischen Fragen gibt. Die Beispiele für derartige Probleme lassen sich schon lange nicht mehr abschließend aufzählen – zu den längst bekannten Fällen, wie etwa des autonomen Fahrens, kommen täglich neue hinzu. Gerade der Einsatz künstlicher Intelligenz ist bislang unzureichend geregelt, dabei reicht ihr Einsatz von intelligenten Verkehrssystemen, der Energieversorgung und damit Unterstützung des Klimaschutzes über Smarthome-Anwendungen, Bildungsangebote und zahlreiche Gesundheits- und Pflegeanwendungen bis hin zur Bürgerüberwachung und autonomen Waffensystemen.

Gerade die Kombination von medizinischem Fortschritt, Digitalisierung und künstlicher Intelligenz wirft fundamentale Fragen auf, da sie das Menschsein als solches und die Menschenwürde betreffen. Der israelische Historiker *Yuval Noah Harari* warnt sogar davor, dass die Demokratie in ihrer gegenwärtigen Form die Verschmelzung von Biotechnologie und Informationstechnologie nicht überleben könne. Die Menschenwürde ist aber nun einmal ein zentrales ethisches Fundament für unsere Rechtsordnung (Art. 1 Abs. 1 GG), so dass es mit Sorge zu sehen ist, wenn die Fortschritte von Medizin und Biotechnologie in Verbindung mit der Digitalisierung zu einer zunehmenden Mensch-Maschine-Entgrenzung führen. Schon seit 1987 werden Hirnschrittmacher zur tiefen Hirnstimulation eingesetzt, um neurologische

Bewegungsstörungen wie Parkinson, Tremor oder Dystonie symptomatisch zu therapieren. Weltweit wurden schon bei rund 125.000 Patienten Hirnschrittmacher eingesetzt. Allerdings werden als Nebenwirkungen zum Teil schwere Persönlichkeitsveränderungen beobachtet, so dass der massive Eingriff in Persönlichkeit und Menschsein deutlich wird. Das Risiko von Fremdsteuerung bzw. sogar des „Hackens“ eines Menschen liegt auf der Hand. Die technisch bereits mögliche und in Kürze wahrscheinlich stattfindende Koppelung von Computer und menschlichem Gehirn eröffnet Möglichkeiten der „Optimierung“ und damit der menschlichen, später sogar maschinellen Beeinflussung und vielleicht sogar kompletten Steuerung eines anderen Menschen. Die Überschreitung der Grenzen von Mensch und Tier auf der anderen Seite zeigt sich etwa an der schon möglichen „Züchtung“ von menschlichen Ersatzteilen mithilfe von Tieren. Auch hier stellt sich ganz massiv die Frage, wo das Menschsein anfängt und wo es aufhört. Diese grundlegende Frage ist mit Blick auf neue Technologien unzureichend beantwortet. Überdies kann die Interaktion zwischen Mensch und Maschine zentrale Prämissen der klassischen Ethik und zugleich der gesamten Rechtsordnung, die Maßstäbe für *menschliches* Verhalten entwickeln will, gefährden und eine neue Maßstabsbildung erfordern. Als ethische rote Grenze ist hier erst einmal zu bekräftigen, dass künstliche Intelligenz Menschen nicht zum Objekt machen darf, was einen (bisherigen) Grundkonsens zu Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 1 EU-Grundrechtecharta darstellt. Das impliziert dann, dass vollständig automatisierte Entscheidungen mit rechtlicher Wirkung für Menschen nicht allein Maschinen überlassen werden dürfen, sondern immer einer menschlichen Letztsteuerung und Letztentscheidung vorbehalten sein müssen.

Darüber hinaus werfen viele digitale Anwendungen, vor allem, wenn sie mit verhaltenspsychologischen Anreizsystemen gekoppelt sind, die Frage nach der Wahrung der menschlichen Autonomie und des freien Willens auf. Sieht man einmal davon ab, dass selbst „gute“ künstliche Intelligenz in Gestalt von Assistenzsystemen zu einer zunehmenden „Entmündigung“ des Menschen führen kann, so betreffen digitale Beeinflussungen aber gerade auch den freien Willen im Kontext der öffentlichen Meinungsbildung, die Grundlage unseres repräsentativen demokratischen Systems ist. Neben dem Erkennen dieses Angriffs auf die menschliche Autonomie und den freien Willen, das nun erst langsam in Politik und Gesellschaft einsetzt, benötigen wir dringend eine umfangreiche gesellschaftliche und politische Debatte darüber, welche (ethischen) Regeln des Zusammenlebens in digitalen Räumen gelten sollen, damit Gedanken möglichst auch weiterhin frei bleiben. Demokratie als Selbstbestimmung aller

in Freiheit wird nicht funktionieren, wenn staatliche Einheiten, ausländische Geheimdienste oder private Konzerne standardisierte Bürgerbewertungen, Verhaltensprofile und Wege zur Verhaltensbeeinflussung und „Optimierung“ des Menschen einsetzen.

Ohne die neuerdings wieder umstrittene Verbindung zwischen Demokratie und Marktwirtschaft hier vertiefen zu können, sei schließlich auf eine dritte ethische Herausforderung hingewiesen, die der Weiterentwicklung bedarf. Es geht um die Eigentumsgarantie als Grundlage einer Marktwirtschaft. Der Schutz des Eigentums ist neben der Freiheit der Person eine weitere klassische Freiheitsgarantie, zugleich eine ethische Norm und Grundlage von Rechts- und Wirtschaftsordnung. Dementsprechend schützt Art. 14 GG das durch eigene Tätigkeit Erworbene und steht in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit.

Diesen Persönlichkeitsrechtsbezug weisen automatisierte Kauf- und Verkaufsentscheidungen von Algorithmen im algorithmenbasierten Hochfrequenzhandel an den heutigen Börsen nicht mehr auf. Ethischer und verfassungspolitischer Sinn der Eigentumsgarantie ist es, dem einzelnen einen „Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich“ zu erhalten und ihm damit die Entfaltung und eigenverantwortliche Lebensgestaltung zu ermöglichen. Unter diesem Blickwinkel müssen die Handelsergebnisse, die Algorithmen in digitaler Autonomie erzielen, aus dem verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff ausscheiden. Auch diesbezüglich besteht also ethischer Gesprächsbedarf und eine Überforderung unseres verfassungsrechtlichen Systems.

4. Funktionsverluste von Staatlichkeit und Legitimitätseinbußen

Gravierend sind die Funktionsverluste von Staatlichkeit, die seit einiger Zeit zu beobachten sind und von den Bürgerinnen und Bürgern auch zunehmend wahrgenommen werden. Da ein politisches System letztlich immer an seinen Erfolgen für das Gemeinwohl gemessen wird, wird die Überforderung der repräsentativen Demokratie bei solchen Beispielen deutlich, führt zu Legitimitätseinbußen des politischen Systems und begründet ganz konkret die Unzufriedenheit der Menschen mit dem demokratischen Verfassungsstaat. Die Liste der Beispiele für derartige Funktionsverluste von Staatlichkeit ist derzeit leider lang: Sie reicht von den in Deutschland seit 2015 besonders intensiv wahrgenommenen Migrations- und Zuwanderungsfragen über die Vernachlässigung der ländlichen Räume (etwa bei Breitbandausbau oder ärztlicher

Versorgung), die fehlende Zukunftsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme über die seit zehn Jahren unzureichenden Maßnahmen zum Klimaschutz bis hin zur fehlenden Verteidigungsbereitschaft der Bundeswehr oder der unzulänglichen Bekämpfung von Steuerhinterziehung. In diese Kategorie fällt auch der grundlegende Reformstau bei der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, die in den letzten Jahren – trotz aller Anstrengungen zur Einführung von E-Government-Anwendungen – überhaupt nicht vorangekommen ist. Die Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen sind in Deutschland hypertroph und arbeiten längst nicht mehr koordiniert zusammen. Die Ursache liegt in einer so großen Systemkomplexität, dass Entscheidungen gar nicht, unkoordiniert, widersprüchlich oder auch zu langsam getroffen werden. Großprojekte wie der Netzausbau, der Berliner Flughafen oder die Fehmarnbelt-Untertunnelung sind Allgemeingut, werden aber ohne Konsequenzen hingenommen.

Darüber hinaus ist auch der *Umgang* mit den Funktionsverlusten von Staatlichkeit derzeit unzureichend. Durch ihr Leugnen überlässt man die Staatsversagens-Diskussion der „neuen Rechten“, die damit aber das begründet vorhandene Unbehagen der Mitte unserer Gesellschaft einfängt. Die Wahlergebnisse der AfD in den neuen Bundesländern belegen dies eindrucksvoll. Dagegen helfen nicht Beschimpfung, verbal-radikale Bekämpfung oder Verdammung aller Kritiker als „rechts“. Vielmehr wird nur die Lösung der Probleme, die von der Mitte der Gesellschaft gesehen wird, helfen. All dies führt jedenfalls dazu, dass der Staat und seine Staatsgewalt aufgrund der Funktionsverluste von Staatlichkeit von vielen Bürgerinnen und Bürgern als überfordert wahrgenommen werden. Dies führt zwangsläufig zu Legitimitätseinbußen des politischen Systems, da die Zweifel an der Problemlösungsfähigkeit der repräsentativen Demokratie stetig wachsen und von interessierter Seite zudem intensiv geschürt werden.

5. Überforderungen der Repräsentation

Kern unseres demokratischen Verfassungsstaates ist die Repräsentation: Das Volk als Souverän entscheidet nicht selbst, sondern wird von Abgeordneten, die in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt worden sind (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG), vertreten, wobei sie an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG). Bei der dafür erforderlichen politischen Willensbildung des Volkes wirken nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG die Parteien mit. Dieses System der Repräsentation

funktioniert aktuell nicht mehr wie geplant bzw. gewohnt, und auch dafür gibt es verschiedene Gründe: Zunächst einmal zerfällt auch in Deutschland – wie in anderen europäischen Staaten – das alte Parteiensystem der Nachkriegszeit, das durch die wechselnde Herrschaft großer Volksparteien gekennzeichnet war. Der Zerfall dieses alten Parteiensystems ist ein Abbild der gesellschaftlichen Pluralisierung und einer Schärfung von Interessen. Das Parteiensystem holt hier also einerseits nach, was längst der abnehmenden Bindungswirkung von Organisationen und der zunehmenden Pluralisierung in der Gesellschaft entspricht. Auf der anderen Seite erschwert diese Zersplitterung des Parteiensystems die Bildung von Koalitionen und handlungsfähigen Regierungen, zumal Koalitionsverträge immer öfter aus dem kleinsten gemeinsamen Nenner äußerst unterschiedlicher Gruppierungen bestehen. Ergänzend lässt sich beobachten, dass die Personalrekrutierung der Parteien nicht mehr wie in früheren Zeiten funktioniert. Immer seltener werden parteilose Fachleute nominiert, und immer seltener gelangt bestimmter Sachverstand über die Parteienlaufbahn in führende Staatsämter. Zu einem neuen Kriterium werden die Beharrungskräfte innerhalb der Partei und die Mandatslaufbahn mithilfe der Partei. Wenn aber gerade die Wahrnehmung kommunaler Mandate für die Übernahme höherer Ämter qualifiziert, so muss die schwindende Bereitschaft von Menschen, sich in kommunalen Ämtern zu engagieren, sehr besorgt machen.

Auch mit dem zunehmenden Auftreten von Populismus ist das repräsentativ-demokratische System (derzeit) überfordert. Der aktuell zu beobachtende Populismus greift die bereits genannten Funktionsverluste von Staatlichkeit auf und liefert mitunter durchaus zutreffende Problemanalysen. In der Regel fehlen aber überzeugende Lösungen. Vielmehr suggeriert der Populismus einfache Lösungen, die im Vergleich zur oft mühsamen Kompromissuche im parlamentarischen Regierungssystem plötzlich attraktiv erscheinen. Das Behaupten des „wahren Willens des Volkes“ o.ä. spielt mit dem Bild der Repräsentation, ersetzt es aber letztlich durch autokratische Herrschaft. Der „einheitliche Volkswille“ ist eine staatsrechtliche Fiktion, vielleicht sogar eine Lüge.

Schließlich kann auch das Verständnis der Politik von Responsivität, die eine wesentliche Funktionsbedingung für die repräsentative Demokratie ist, zu einer Überforderung der Repräsentation führen. Im theoretischen Idealzustand ist es zweifelsohne wünschenswert, wenn Politik die Bedürfnisse, Sorgen und Wünsche der Bevölkerung aufnimmt, auf diese eingeht und in den politischen Prozess einführt. Eine „Responsivitätsfalle“ entsteht aber, wenn nahezu jedes

Partikularinteresse in den politischen Prozess übernommen und am Ende in gesetzgeberische Maßnahmen mündet. Gerade in der Familien- und Sozialpolitik, aber auch in der Umweltpolitik hat dies zu einem derartigen gesetzgeberischen Aktionismus geführt, der teilweise zu sich widersprechenden Regelungen führt, jedenfalls aber einen Bürokratieaufbau bedeutet, der das repräsentative System überfordert und in bestimmten Bereichen – etwa bei der Planung und Realisierung von Großprojekten – durchaus schon zu Funktionsverlusten von Staatlichkeit führt.

6. Überforderungen des vertretenen Volkes

Dementsprechend kann man auch bei dem in der Repräsentation vertretenen Volk Überforderungen feststellen: Zunächst einmal erscheint der demokratische Verfassungsstaat, eingebettet in das politische Herrschafts- und Entscheidungssystem der EU, nach unten föderal unterteilt in Länder und verschiedene kommunale Gliederungen, als ein komplexes, schwer zu durchschauendes System organisierter Unverantwortlichkeit. Der Bürger versteht längst nicht mehr, wer eigentlich was entscheidet. Wenn das Volk aber die Verantwortung für bestimmte Entscheidungen nicht mehr erkennen und handelnden Institutionen bzw. Akteuren zuordnen kann, so entwertet dies die Möglichkeit, bestimmte Akteure bei der nächsten Wahl zur Rechenschaft zu ziehen. Die daraus resultierende Überforderung wird noch verstärkt, wenn Politiker eine Handlungsfähigkeit nur noch in medialen Kontexten, vor allem in sozialen Netzwerken, durch hektische Tweets oder aktionistische Vorschläge suggerieren, in Wirklichkeit aber nichts bewirken. Man vergleiche einfach die Tagesschau von heute mit einer Ausgabe vor 30 oder 40 Jahren: Heute darf der Zuschauer jeden Tag eine Vielzahl von Ankündigungen über sich ergehen lassen, die morgen schon vergessen sind und niemals die Qualität eines Gesetzes erreichen werden. Die aktuelle Bundesumweltministerin ist ein abschreckendes Beispiel dafür: Fast jeden Tag unterbreitet sie detailverliebt einen Vorschlag zur Bekämpfung des Klimawandels, auch wenn von dem häufig nie wieder gehört wird. Die Überforderung der repräsentierten Bürgerinnen und Bürger wird auch nicht dadurch besser, dass manche Politiker aufgrund eines so wahrgenommenen Zeitgeistes ein ständiges Mitwirkungsansinnen an die Bevölkerung richten. Eine extreme Ausprägung war etwa das von der Piratenpartei propagierte Konzept einer „liquid democracy“, bei dem die Bürgerinnen und Bürger ständig online bei staatlichen Entscheidungen mitwirken sollen. Dies würde die Abschaffung des repräsentativen demokratischen Systems bedeuten, denn die Bürgerinnen und Bürger legitimieren ja gerade ihre Repräsentanten zur Entscheidung, damit sie selbst ihrem

gesellschaftlichen Leben nachgehen können und die Staatsgeschäfte in möglichst kompetenter Hand wissen. Ein Mehr an unmittelbarer Bürgermitwirkung bedeutet auch immer ein Weniger an Repräsentation.

Schließlich überfordern auch immer öfter die Repräsentanten ihr eigenes Staatsvolk, das sie vertreten sollen. Denn immer öfter werden Parlamente den eigenen Idealen, etwa des sachlichen (und nicht persönlich verletzenden) Streits und der Kompromissfindung sowie der Toleranz gegenüber parlamentarischen Minderheiten nicht mehr gerecht. Dies führt - ergänzt durch einseitige Parteilichkeit zugunsten von Lobbyinteressen – zum frustrierten oder gar angeekelten Abwenden des Volkes von den Repräsentanten.

7. Auflösung des Demos

Das Staatsvolk selbst ist aber nicht nur in Gefahr der Überforderung, sondern sogar längst in Gefahr seiner Auflösung. Vor allem die Digitalisierung verwischt hier bislang bedeutsame Grenzen: Adressat der digitalen Staatsgewalt ist nur noch die Bevölkerung, und auch die Mitwirkung an politischer Meinungs- und Willensbildung in digitalen Räumen ist – jedenfalls derzeit – nicht mehr auf Staatsbürger beschränkt. Die beschriebenen Auswirkungen der Digitalisierung auf die demokratische Öffentlichkeit wirken somit noch viel tiefer, da in digitalen Räumen bislang keine wirksame Grenzziehung zwischen verschiedenen Legitimationssubjekten erfolgt.

Vor allem augenscheinlich sind aber die Auswirkungen der Zuwanderung auf das Staatsvolk. Wenn wir uns darüber Gedanken machen, wer das Staatsvolk ist, dann müssen wir uns auch mit den Auswirkungen einer massenhaften Zuwanderung beschäftigen. Wenn Millionen von Menschen in die Bundesrepublik einreisen bzw. dort schon leben, ohne die deutsche Staatsbürgerschaft zu besitzen, und damit ohne Bürgerrechte und ohne Wahlrecht in unserem Land leben, dann wird dies auf Dauer für gesellschaftlichen Unfrieden sorgen und in jedem Fall die Legitimationsbasis für eine demokratische Staatsgewalt im Hinblick auf die Gesamtbevölkerung schmälern. Dass ohnehin fragliche Nationskonzept, das noch immer als Grundlage der deutschen Staatsangehörigkeit nach Art. 116 Abs. 1 GG angesehen wird, wird dementsprechend weiter unter Druck geraten. Eine andere oder gar bessere Grundlage für die

Qualifizierung des Staatsvolkes ist aber bislang nicht in Sicht. Ohne Staatsvolk ist aber der moderne Nationalstaat schlicht nicht denkbar.

8. Identitätsfragen

Die Antwort auf die Frage, wer das Staatsvolk ist, gibt dann auch Aufschluss über die Frage nach der Identität des Staates. Denn ein Staat ohne eigene Identität ist schwer vorstellbar. Zur Identitätsbildung sind Abgrenzungen (nicht: Ausgrenzungen) erforderlich, die mit Respekt und Toleranz gegenüber „dem/den anderen“ deutlich machen, wo die Identitätsgrenze verläuft. Dies ist in den vergangenen Jahren unter dem Eindruck des Strebens nach größtmöglicher Pluralität vernachlässigt worden und holt uns nun in Gestalt der Suche nach „Werten“ und einer „Leitkultur“ wieder ein. Identitätsbildung und Identitätsbewahrung funktionieren nicht ohne Abgrenzung, über die offen zu diskutieren ist. Nur mit einer Vergewisserung der eigenen Identität kann das Ziel einer Integration von zugewanderten Menschen bestimmt werden. Ansonsten droht eine Nivellierung, die eine Gefahr für das demokratische Mehrheitsprinzip und erst recht für die unterschiedlichen Persönlichkeitsrechte bedeutet. Wir leben derzeit in einem großen Experiment, welches Maß an Pluralisierung und Abbau identitätsstiftender Elemente eine Demokratie aushält, ohne dass ihr Identität, Homogenität oder gar „das Volk“ wegbriecht. Die entscheidende Frage lautet somit, welche Identität und welches Maß an Gemeinschaft die liberale Demokratie im 21. Jahrhundert benötigt.

9. Verlust von gesellschaftlicher Homogenität

Identitätsfragen und die Suche nach der relevanten Gemeinschaft führen zu dem schwierigen und durchaus gedanklich belasteten Begriff der „Homogenität“. Vorstellungen von einem homogenen Staatsvolk, in dem der einzelne keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielt, haben im demokratischen Verfassungsstaat des Grundgesetzes keine Berechtigung. Auf der anderen Seite muss ein Staatsvolk mehr sein als nur die Summe der Individuen, ansonsten funktioniert der Staat mit Gemeinwohlorientierung, Arbeitsteilung, Lastenverteilung und Solidarität nicht. Über diese Homogenität wurde in letzter Zeit zu wenig nachgedacht, und dabei ist zu bedenken, dass sie mehrere Seiten hat. Zum einen ist in kultureller Hinsicht ein Trend zu beobachten, der durch die zunehmende Pluralisierung der Gesellschaft sowie bestimmte politische Gleichheitsvorstellungen als Folge von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik gekennzeichnet ist. Derartige Vorstellungen einer pluralen Gleichheit

sind aber nur schwer vereinbar mit den Homogenitätsvorstellungen, die schon in der Weimarer Zeit in der Staatsrechtslehre und dann vom Bundesverfassungsgericht als Voraussetzung für die Existenz des Staatsvolkes formuliert worden sind. Wenn aber diese relative Homogenität in geistiger, sozialer und politischer Hinsicht angesichts der zunehmenden Pluralisierung bröckelt, löst sich dann auch der Volksbegriff auf? Können Gleichheitspostulate der Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik die schwindende Homogenität des Volkes ersetzen? Die Entwicklung wird mit Spannung zu beobachten sein, und es bedarf keiner prophetischen Gabe, dass neben Staatslehre und Staatsrecht gerade auch die Politik sich intensiv mit dieser Frage auseinandersetzen muss. Denn wer wir als Volk eigentlich sind, wer zu uns gehört und gehören soll – diese Fragen sind existenziell und können nur von uns selbst beantwortet werden.

Zum anderen hat Homogenität auch eine wirtschaftliche und soziale Komponente, die von einer verhältnismäßigen Einkommens- und Vermögensverteilung bis zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland reicht. Auch hier gibt es Gesprächs- und Handlungsbedarf, wie die Relevanz dieses Themas bei den Wahlkämpfen in den neuen Ländern, aber auch in anderen Regionen, wie etwa in Nordrhein-Westfalen zeigt. Das Thema „Verteilungsgerechtigkeit“ ist virulent und – ohne eine Beantwortung der aufgeworfenen Fragen, die man nicht allein einem politischen Spektrum überlassen sollte, wird die Unzufriedenheit mit der repräsentativen Demokratie zunehmen.

10. Moralisierung

Eine weitere Bedrohung unserer repräsentativen Demokratie lässt sich mit dem Begriff „Moralisierung“ zusammenfassen. Die von *Max Weber* in seinem berühmten Münchener Vortrag „Politik als Beruf“ vorgenommene Unterscheidung zwischen Gesinnungs- und Verantwortungsethik gelangt heute zu neuer Bedeutung. *Weber* unterscheidet ja bekanntlich zwischen der tugendhaften Motivation menschlichen Verhaltens (Gesinnungsethik) und der an den Folgen des Handelns ausgerichteten Verantwortungsethik. War seit *Weber* die Verantwortungsethik an sich das vorzugswürdige ethische Leitmuster für Politik im modernen Verfassungsstaat, so scheint in letzter Zeit doch wieder die Gesinnungsethik bei handelnden Akteuren zu überwiegen, wie sich an einer zunehmend zu beobachtenden Moralisierung der Politik beobachten lässt. Große Teile der aktuellen Klimadebatte tragen eindeutig

gesinnungsethische Züge. Problematisch ist dies, dass eine derartige Moralisierung zunehmend anstatt rationaler Kriterien zum Kontroll- und Bewertungsmaßstab bei politischen Bewertungen wird. Auch wenn diese Problemlage vielleicht ein generelles Phänomen von Politik und Gesellschaft in der Gegenwart ist, wirkt sie sich aber wirksamkeitsmindernd in politischen Zusammenhängen und vor allem bei der parlamentarischen Kontrolle aus. Denn Grundlage der parlamentarischen Kontrollfunktion ist der Einklang von Kontrolle, Öffentlichkeit und Vernunft. Öffentlichkeit war und ist seit dem 18. Jahrhundert das Mittel zur Durchsetzung von Vernunft. Anstatt rationaler Kriterien wird bei politischen Wertungen nun aber zunehmend auf eine tagesaktuelle Moralisierung gesetzt. In vielen aktuellen politischen Fragestellungen werden schnelle moralische Bewertungen fundierten rationalen Urteilen vorgezogen. Die fundierte Kontrolle und Bewertung politischer Entscheidungen benötigt jedenfalls mehr Zeit und Aufwand als ein vom Hörensagen sowie moralischen Bauchgefühlen geprägter Tweet.

11. Entrechtlichung

Eine ganz zentrale, oftmals aber nicht verstandene Bedrohung für unseren demokratischen Verfassungsstaat ist die Erosion des Rechtsstaates. Vergangenheit und Gegenwart haben gezeigt, dass eine echte und stabile Demokratie nur auf dem Fundament eines funktionierenden Rechtsstaates gelingen kann. Dementsprechend greifen autokratische Herrscher zuerst den Rechtsstaat an, um ihr eigentliches Ziel einer Abschaffung der Demokratie zu erreichen. Leider bilden die aktuellen Beispiele für die Erosion des Rechtsstaates auch in Deutschland mittlerweile genügend Stoff für eine eigene abendfüllende Veranstaltung. Die Bandbreite der Beispiele reicht von Rechtsverstößen im Zuge der massenhaften Zuwanderung 2015 über fehlerhafte Rechtsanwendung bei „Harz IV“-Bescheiden bis hin zur Nichtzulassung der AfD-Liste zur Landtagswahl in Sachsen durch den Landeswahlausschuss. Die Beispiele finden sich leider auch auf europäischer Ebene, und da die Idee der Rechtsgemeinschaft und damit die Wahrung des Gemeinschaftsrechts die zentrale Legitimitätsidee der Europäischen Union ist, befindet sich zwangsläufig auch die EU in der Krise.

Insgesamt ist mit Sorge zu beobachten, dass die Akzeptanz von demokratisch gesetztem Recht abnimmt, und zwar gerade auch in der Politik selbst. Rechtsbindung wird nur für andere, aber nicht für einen selbst akzeptiert und immer häufiger durch Moralisierung ersetzt. Der Zweck soll nun auf einmal die Mittel heiligen – dies ist aber nicht die Idee des Rechtsstaates und der Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz.

12. Vernachlässigung anderer Fundamentalprinzipien

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass neben den dargestellten Überforderungen der repräsentativen Demokratie auch andere staatliche Fundamentalprinzipien wie Republik, Rechtsstaat, Bundesstaat und Sozialstaat vernachlässigt werden. Das Grundgesetz will keinen „Demokratismus“, sondern ein mit den anderen Staatsstrukturprinzipien zum Ausgleich gebrachtes politisches Entscheidungssystem etablieren. Gerade die benannte Moralisierung führt aber oft dazu, dass das Demokratieprinzip als prioritär oder gar allein seligmachend betrachtet wird – dies ist nicht der Fall.

VI. Lösungswege

Das geschilderte Dutzend aktueller Überforderungen der repräsentativen Demokratie ließe sich noch fortsetzen – und auch das verringert die Sorgen um den demokratischen Verfassungsstaat natürlich nicht. Auf der anderen Seite ist es viel zu früh, mit *Hegel* zu dem Ergebnis zu kommen: „Deutschland ist kein Staat mehr“. Die genannten Problemlagen sind allesamt von Menschen gemacht und können durch kluge und umsichtige Gestaltung auch verändert werden. Die Sensibilisierung durch erschreckende Szenarien sollte also nicht dazu führen, die vorhandenen Lösungswege außer Acht zu lassen. Der freiheitlichste Staat auf deutschem Boden, den das Grundgesetz konstituiert, lohnt alle Anstrengungen zu seiner Verteidigung. Hilfe von außen ist dabei nicht zu erwarten, im Gegenteil. Unser repräsentativ-demokratisches System muss sich diesmal selbst erneuern. Nicht nur zur Aufhellung der Stimmung am heutigen Abend, sondern aus voller Überzeugung möchte ich Ihnen daher die Lösungswege zur Rettung unseres demokratischen Verfassungsstaates kurz skizzieren.

1. Aufgabenerfüllung sicherstellen

Zunächst einmal muss der Staat wieder zeitnah und inhaltlich fundiert seine Aufgaben erfüllen. Dabei muss die Politik der Überforderung der repräsentativen Demokratie aktiv und passiv entgegenwirken, indem nicht stetig neue Aufgaben, Versprechungen und Kostenlasten begründet werden. Dies gilt gerade auch in Wahlkampfzeiten: Populismus darf nicht mit Populismus bekämpft werden, da man ansonsten in einen nicht zu gewinnenden Überbietungswettbewerb eintritt. Vielmehr sollte Politik nur das versprechen, was sie auch

halten kann. Schon mit Blick auf die Generationengerechtigkeit sollte der Staat sich verstärkt auf seine zentralen Staatsfunktionen beschränken.

2. Repräsentation stärken

Das repräsentativ-demokratische Entscheidungssystem funktioniert nur, wenn die Repräsentation des Volkes gelingt und das Parlament die ihm zugewiesenen Aufgaben gewissenhaft wahrnimmt. Die Parlamente müssen sich wieder auf ihre Funktionen besinnen und diese zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger ausüben. Dies bedeutet dann etwa auch, dass in Zeiten eines Einnahmeüberschusses der öffentlichen Haushalte in Höhe von 45,3 Milliarden Euro Geld an die Bürger zurückgegeben werden muss, damit die Opferbereitschaft für Steuererhöhungen in schlechten Zeiten vorhanden ist. Es ist absurd, wenn eine Partei angesichts dieser Überschüsse eine Debatte über die Einführung einer Vermögenssteuer beginnt und gleichzeitig fast alle Parteien zum Schutze des Klimas Investitionen auf Pump oder mithilfe von Steuererhöhungen zum Zwecke des Klimaschutzes vornehmen wollen. Insoweit ist immer an die Anfänge des Parlamentarismus zu erinnern: Parlamente sind mit dem erfolgreichen Kampf um das Steuerbewilligungsrecht für die Exekutive bzw. die Monarchen entstanden. Dementsprechend sollten Parlamente auch heutzutage zurückhaltend bei ihren Plädoyers für Steuererhöhungen sein. Und schließlich wäre es für die Stärkung der Repräsentation hilfreich, wenn politische Parteien sich wieder auf ihre Rolle bei der *Mitwirkung* bei der politischen Willensbildung beschränken und sich um eine erfolgreiche Personalrekrutierung bemühen würden.

3. Rückeroberung der demokratischen Öffentlichkeit

Ohne Vorhandensein der erforderlichen Rahmenbedingungen wie etwa einer demokratischen Öffentlichkeit wird eine repräsentative Demokratie auf Dauer nicht bestehen können. Die demokratische Öffentlichkeit als zentrale Funktionsvoraussetzung für Repräsentation droht angesichts der Medienzersplitterung dauerhaft verloren zu gehen. Es ist daher unerlässlich, die einen öffentlichen Diskurs lediglich suggerierenden Filterblasen in sozialen Netzwerken zu bekämpfen. Politiker sollten der Nutzung sozialer Netzwerke widerstehen, und vor allem sollten die Medien sich nicht mit Tweets und Posts füttern lassen. „Docta ignorantia“ - um *Nikolaus von Kues* zu bemühen - kann auch in diesem Kontext helfen.

Zusätzlich müssen sich Staat und Medien wieder neues Vertrauen erarbeiten. Vertrauen kann dabei nur durch Ehrlichkeit und Wahrhaftigkeit erarbeitet werden. Dies ist ein ganz zentraler Punkt für unsere demokratischen Systeme, denn Demokratie, Vertrauen und Wahrheit gehören zusammen. Das Systemvertrauen und damit der Glaube an die Legitimität unseres politischen Systems ist bereits erschüttert. Ein Legitimitätsglaube muss sich aber im rechtlichen und politischen Alltag als über den Tag hinausreichendes Vertrauen in die Herrschaftsgewalt erweisen. Die Lüge zerstört dieses Vertrauen, die Lüge ist vielmehr der Ratschlag für den skrupellosen Herrscher, wie *Machiavelli* schon vor 500 Jahren verdeutlicht hat. Ein demokratisches System muss Lügner ausschalten, und dies gilt sowohl für Parteien, die nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG demokratischen Grundsätzen verpflichtet sind, als auch erst recht für Staatsämter. Bislang hat die politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland die Lüge dementsprechend reguliert. Nun mag das Anmahnen von Wahrhaftigkeit in der Politik naiv und für einen Staatsrechtler überraschend klingen, doch kann eine Demokratie ohne Vertrauen auf Ehrlichkeit, Redlichkeit und Wahrhaftigkeit auf Dauer nicht überleben. Daher ist es in ihrem ureigensten Interesse, die Lüge und den Lügner auszuschließen. Da wir mit Sorge sehen müssen, dass man mit Lügen die Brexit-Abstimmung als auch den amerikanischen Wahlkampf erfolgreich bestreiten konnte, sollten wir uns rechtzeitig Gedanken machen, wie wir mit rechtlichen Vorkehrungen ertappte Lügner aus Staatsämtern und Parteien entfernen.

4. Identitätsfrage klären

Zu den weiteren Voraussetzungen einer erfolgreichen parlamentarischen Demokratie gehört die Klärung der Frage, was für eine Gesellschaft und was für einen Staat wir haben wollen. Die zahlreichen, bislang aber meist nur unterschwellig aufgeworfenen Identitätsfragen müssen einer Klärung zugeführt werden. Dies sollte mit einer vernünftigen Erinnerungskultur einhergehen, die jungen Menschen gerade in digitalen Zeiten und digitalen Räumen die schrecklichen, aber auch die positiven Seiten der deutschen Geschichte näherbringt. Dafür bedarf es mit Sicherheit nicht einer Geschichts- und Identitätspolitik wie in einigen anderen, insbesondere osteuropäischen Ländern, wohl aber einer angemessenen Erläuterung der demokratischen Grundlagen seit dem Mittelalter. Nur auf diese Weise kann auch das für ein Staatsvolk erforderliche einende Band gewährleistet werden, das zusätzlich der rechtlichen Konturierung bedarf. Nur mit einem Grundkonsens über diese staatliche Identität ist im Übrigen auch die Sicherstellung demokratischer Legitimität möglich - aber das ist ein Thema für sich.

5. Wahrung des Rechts

Der Rechtsstaat als Grundlage der Demokratie muss bewahrt, gestärkt und gesichert werden. Für alle Verfassungsorgane von EU, Bund und Ländern gilt, das Recht nicht als politischen Opportunitätsfaktor anzusehen, sondern strikt zu beachten. Nur so kann der Akzeptanz und der Geltung des Rechts in der Gesellschaft wieder zu stärkerer Durchsetzung verholfen werden, ohne die demokratische Politik, die auf Rechtsetzung und Rechtsbefolgung angewiesen ist, immer wirkungsloser werden wird.

6. Digitalisierung gestalten

Digitalisierung ist kein unabwendbares Naturereignis, sondern ein (bislang) von Menschen in Gang gesetzter und gestaltbarer Prozess. So wie parlamentarische Gesetzgeber die Atomenergie, die Gentechnologie oder „Endpunkte des Menschseins“ diskutiert und gestaltet haben, so kann und muss auch der Prozess der Digitalisierung unbedingt rechtlichen Vorgaben unterworfen werden. Ansonsten droht dem Staat – und diese Gefahr ist äußerst real – der Verlust seiner inneren Souveränität und damit langfristig auch der Verlust seiner eigenständigen Staatsqualität. Sollte Facebook tatsächlich unreguliert seine Digitalwährung „Libra“ auf den Markt bringen können und mit Staatsanleihen absichern, so wird eine unbeeinträchtigte politische Willensbildung in Regierungen und Parlamenten bald nicht mehr möglich sein.

7. Staats- und Verwaltungsreform beginnen

Seit gut zehn Jahren sind alle ernsthaften Anstrengungen zu einer Staats- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland weitestgehend eingeschlafen. Dies liegt vor allem auch an den sprudelnden staatlichen Einnahmequellen, die zumindest den finanziellen Leidensdruck für politisch Verantwortliche genommen haben. Der Zustand unseres Gemeinwesens ist mit Blick auf widersprüchliche Rechtsvorschriften, überbordende Bürokratie und hypertrophierende Verwaltungsverfahren sowie qualitativ nicht hinreichend gut aufgestellte Verwaltungseinheiten mehr als beklagenswert. Föderale Merkwürdigkeiten ergänzen und verstärken die Defizite. Gleichzeitig müssen weitere Infrastrukturen erneuert und klimaschonend umgebaut werden. All dies wird nur mit ganzheitlichen Reformen gelingen, die

in Zeiten prall gefüllter öffentlicher Kassen angegangen werden sollten. Es gilt: Verändere, was du bewahren willst. Daher müssen Reformen jetzt begonnen werden.

V. Schluss

Der demokratische Verfassungsstaat ist zum Teil überfordert und vor allem dadurch in Gefahr, obwohl er für die heute anstehenden Aufgaben unerlässlich ist. Allerdings müssen die in letzter Zeit beobachtbaren Defizite und Funktionsverluste von Staatlichkeit behoben werden. Gerade der Rechtsstaat bedarf der Stärkung, da er die Grundlage unserer Demokratie ist. Der Staat muss wieder Maß und Mitte erreichen, damit er der Gesellschaft die nötige Orientierung geben kann. Das gilt im Übrigen auch für das europäische Einigungsprojekt, denn Europa kann und wird nur als Rechtsgemeinschaft funktionieren. Schon *Marsilius von Padua* hat hier in München die Wahrung des Rechts als Grundlage des Friedens betont: „Hierdurch erlangen die Staatsbürger ein glückliches Leben in dieser Welt; ohne es gehen sie notwendig eines solchen Lebens verlustig und werden auch auf die ewige Seligkeit schlecht vorbereitet“.