

EDITORIAL

Wie Uwe Volkmann im Editorial 2/2017 angekündigt hat, wollen die Herausgeber des STAATES in loser Reihenfolge Hefte mit Schwerpunktthemen bringen. Wir beginnen mit einer Reihe zu Aufsätzen, die sich mit gegenwärtigen Herausforderungen der Demokratie beschäftigen. Diese auf einen Nenner zu bringen, ist nicht leicht. Man spricht heute vereinfachend vom Populismus, von der Relativierung der Tatsachen in selbstkonstruierten Parallelwelten mit „gefühlten Wahrheiten“, von der salonfähig gewordenen Lüge („alternative facts“), dem bewussten Verwischen von Falschem und Wahrem, vom Einfluss der virtuellen Gegenwelten auf die Willensbildung der Wähler, die sich in Communities flüchten, in denen Vorverständnisse bedient und verstärkt werden. Viele Menschen beziehen heute ihre Ansichten über das Internet und social media. Sie schaffen sich ihre abgegrenzte Welt; abgegrenzt gegen „die anderen“: die Eliten, die Politiker, die Medien, die Flüchtlinge, und sie finden in dieser Welt die vereinfachende Selbstimmunisierung gegenüber der Wahrheit, die Verachtung des Wissens, die Perpetuierung des Stammischen. Diskurse werden zunehmend verweigert („Lügenpresse“), die Kultur des Kompromisses geht verloren. Wie können solche Verschiebungen im Sozialverhalten juristisch analysiert werden, scheint es doch primär um Gegenstände der Psychologie oder der Soziologie zu gehen? Dieses Themenheft zeigt letztlich juristische Zugänge zu sozialpsychologischen Phänomenen. Zur Einstimmung möchte ich auf zwei Aspekte, die den populistischen Gefährdungen der Demokratie eigen sind, hinweisen: Ent-Institutionalisierung und Autonomisierung.

Wir beobachten zum einen eine allgemeine Ent-Institutionalisierung. Die Willensbildung und Entscheidungsfindung entfernt sich von den Institutionen zugunsten von autokratischen Herrschaftsformen. Der Narzissmus von Donald Trump ist das markanteste Beispiel – und diesen finden große Teile der US-amerikanischen Wählerschaft gut (Kampf gegen die Eliten und das Washingtoner Establishment). In den Vereinigten Staaten beobachten wir zurzeit einen Institutionenkampf: Wird sich das System der *checks and balances* gegenüber der Autokratie durchsetzen? Wird die institutionalisierte Herrschaft gewinnen oder eine personalisierte? In Frankreich hingegen zeigt sich die Hinwendung zur Autokratie von ihrer anscheinend guten Seite: Emmanuel Macron als derjenige, der die V. Republik gerettet hat. Alle Hoffnungen ruhen auf ihm – und die Assemblée Nationale ist zum Mehrheitsbeschaffer der Autokratie geworden mit einer Partei, die kaum Erfahrung vorweisen kann und sich eine Bewegung nennt. Polen, Ungarn und die Türkei mögen als weitere Beispiele dienen, wie Autokraten an Institutionen vorbeiregieren (wollen).

Übersehen wir angesichts dieser krassen Fälle aber nicht die autokratischen Sehnsüchte, die auch in Deutschland verwurzelt sind. Der Umbau von Institutionen auf Personen setzte auch hierzulande schon ein. Die Beispiele mögen im populistischen Kontext fernliegen, doch sie illustrieren eine Tiefenschicht: In der Wirtschaft trifft man auf den CEO, der einst als Sprecher des Vorstandes kollegialer organisiert war. Auch die Hochschulverfassung setzt explizit auf starke Einzelpersonlichkeiten anstelle von Gremien. Und das deutsche Volk scheint inzwischen, wenn man die Wahlforschung beobachtet, seine Wahlentscheidungen kurzfristig zu treffen oder will von ihnen verschont werden, indem es seine Sorgen gerne bei einer Kanzlerin ablädt, um sich keine eigenen Gedanken mehr machen zu müssen. Hier hat die Person gegenüber den Institutionen eine Bedeutung erlangt, die eigentlich nur den deutschen Michel beruhigen kann.

Was mit diesen unzusammenhängenden Beispielen verdeutlicht werden soll, ist eine Verlagerung der (zugeschriebenen) Entscheidungskompetenz auf Einzelne, die auf Kosten der Rationalität von institutionalisierten Diskurs- und Willensbildungsprozessen von Organen geht. Je mehr Einzelpersonen der Vorzug vor Organen gegeben wird, desto geringer wird naturgemäß die Bedeutung des Rechts. Organisations-, Verfahrensrecht und Kompetenzabgrenzungen werden zu Störenfriedern vermeintlich effizienteren politischen Handelns. Die Geste oder der Nebensatz eines hochrangigen Politikers wird – gerade auch in der medialen Vermittlung – immer wichtiger, das normale Verfahren in den Institutionen uninteressanter. Solche Prozesse der Ent-Institutionalisierung wirken sich auf das Institutionengefüge insgesamt aus: Die Bedeutung von Parlamenten, Fraktionen und Parteien für die Vermittlung und Veränderung von Interessen schwindet. Man mag auch fragen, welche Kontrollfunktion Verfassungsgerichte gegenüber Formen der autokratischen Herrschaft noch übernehmen können, wenn Verfahren und Organisationsrechte entwertet werden und der „weisen“ und „effektiven“ Entscheidung in einer populistisch orientierten Öffentlichkeit mehr zugetraut wird. An die Stelle der Input-Kontrolle des Verfahrens droht die Output-Kontrolle des Erfolgs zu treten. Institutionen scheinen immer verzichtbarer zu werden, zumal wenn sie als Ausdruck einer „Parteien- oder „Elitenherrschaft“ diskreditiert werden.

Dabei wird vor allem übersehen, dass Interessenkonflikte nicht beseitigt werden, indem man diejenigen Institutionen entwertet, die ihrer Artikulation, Vermittlung und Lösung im Kompromisswege dienen. Der scheinbare Vorzug autokratischer Modelle, mit einer Stimme zu sprechen und einfache Legitimationsstrukturen zu benötigen, birgt für pluralistische Gesellschaften große Gefahren: Wo finden sich politisch diejenigen Minderheiten, die in einem Präsidentsystem nicht für den Präsidenten gestimmt haben? Welche Chance auf Respekt und Integration haben ihre Belange? Präsidentsysteme sind gegenüber parlamentarischen Systemen immer defizitär, wenn sie dem Trugschluss aufsitzen, einen Konflikt dadurch behoben zu haben, dass statt der Vielen nun ein Einzelner spricht und der mühevoll Kompromiss entbehrlich geworden zu sein scheint. Die präsidential nicht vermittelbaren In-

teressen und Werte der Minderheit brauchen dann andere Artikulatoren. Fallen andere Organe dafür aus, formiert sich Protest außerhalb der Institutionen. Der Effekt der Autokratie ist weitere Institutionenentfremdung.

Diese Ent-Institutionalisierung ist kein neuer populistischer, sondern ein schon bekannter Prozess: Der Mitgliederschwund der intermediären Institutionen (politische Parteien, Gewerkschaften, Kirchen) hält bereits länger an. Die Volkswillensbildung sucht sich Wege an den gesellschaftlichen Vermittlerinstitutionen vorbei. Der Tweet scheint den direkten Draht zum Wähler herzustellen unter Umgehung der traditionellen Instanzen zur Informationsvermittlung. Hier lauern grobe Fehleinschätzungen. Bekanntlich stammte jeder dritte Trump unterstützende Tweet von einem Social Bot, einem Roboter. Über Nutzerprofile lässt sich die Empfänglichkeit für bestimmte Meinungen und damit die politische Beeinflussung im Netz steuern. Unverdächtige Fragen-Quizze liefern genauso wie das Browser-Verhalten wichtige Informationen für manipulierende Kreise. Wie erreicht man den Wähler, der ein User geworden ist? Nicht mehr durch die klassischen Medien, nicht mehr über die Stellvertreterdiskurse von Repräsentationsorganen oder Organisationen, in denen sich unterschiedliche Interessen artikulieren und verständigen müssen (politische Parteien als die Musterform zur Formierung und Aggregation von Präferenzen). Eine Artikulation und Partizipation im Netz umgeht die Organe der Willensbildung zugunsten eines scheinbar unverstelteren und vermeintlich „demokratischeren“ Zugangs: Einzelne können über den direkten Kontakt im Netz die realistische Einschätzung für die Relevanz ihrer Interessen verlieren. Sie neigen dazu, diese zu übertreiben und werden darin bestätigt, während sie im Wege der institutionell vermittelten Willensbildung gezwungen wären, ihre eigenen Präferenzen zu hinterfragen und – zumal gegenüber konkurrierenden Interessen Dritter – zu rechtfertigen. Zur entsprechenden Anpassung und Veränderung der Präferenzen kommt nicht mehr, wer sich im direkten Kontakt zur selbstimmunisierenden Internetcommunity wähnt. Solche Individuen geraten in eine selbstverschuldete Unmündigkeit, einen vor-aufklärerischen Zustand, eine Unmündigkeit freilich, die zugleich als eine Steigerung der eigenen Bedeutung und als Respekt der eigenen Autonomie empfunden werden kann.

Mit der Ent-Institutionalisierung geht daher, das wäre meine zweite These, ein Trend zur Autonomisierung einher. Beide stützen sich gegenseitig ab. Sich autonom empfindende Individuen oder Gruppen meinen, auf die Formierungs-, Artikulations- und Vermittlungsleistung von Institutionen und ihren Verfahren verzichten zu können. Sie halten Parteien, aber zunehmend auch die klassischen Medien, für verzichtbar. Sie orientieren ihr politisches Verhalten um. Auch dieser Prozess hat Vorläufer: Wer dem Wähler einredet, er sei souverän, wer dem Konsumenten einredet, sein Marktverhalten sei erheblich, der erzeugt eine Überschätzung der individuellen Handlungsfähigkeit, die auf eine Dissonanz mit den tatsächlichen Erfolgen des eigenen Handelns trifft. Das politisch-ökonomische System verspricht mehr als es halten kann. Enttäuschungen und Abkehr von den (intermediären) Institutionen sind die Folge. Zugleich scheint die Unmittelbarkeit des Internets dem souveränen

Einzelnen, der seine Vorstellungen unvermittelt vorbringen will – sie also nicht Verfahren der Rede und Gegenrede, dem Berücksichtigen der legitimen Belange Anderer, dem Streben nach Kompromissen ausgesetzt hat – eine Geltungschance zu eröffnen. Eine Geltungschance wirkt desto plausibler je leichter sie sich auf Autokraten beziehen lässt, die eine Zuständigkeit bei jeder Kompetenzkonflikte und Verfahrenszwänge behaupten.

Beobachten wir in der politischen Arena nicht eine Langfristfolge des Neoliberalismus, wo die Verherrlichung des freien Marktgeschehens einer Ent-Institutionalisierung den Boden bereitet hat? In den rund 20 Jahren der Deregulierung geriet das politisch zu verantwortende Gemeinwohl ins Hintertreffen: Plötzlich galten nur marktkonforme Eingriffe als grundrechtlich akzeptabel, während Gemeinwohlbelange zur Regelung der Märkte prinzipiell als Klientelpolitik verdächtig waren. Hierfür tragen auch Juristen Verantwortung, wenn man etwa die gestiegenen Rechtfertigungshürden für sozialpolitische Regelungen im Bereich der Grundfreiheiten verfolgt. Das Zurückdrängen der demokratisch verfassten Präeminenz der Wirtschaftspolitik zugunsten von selbstregulativen Marktprozessen ist das große Exerzierfeld der Ent-Institutionalisierung und Autonomisierung gewesen. Man darf nicht übersehen, dass es zwischen den populistischen Strömungen und der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 einen zeitlichen Zusammenhang gibt. Das Liberalisierungs- und Deregulierungsversprechen hat zu erheblichen ökonomischen Verwerfungen geführt: überschuldeten und dadurch handlungsunfähig gewordenen öffentlichen Haushalten, Abhängigkeiten vieler Gemeinwesen von anonymen Kapitalmärkten, die wiederum über die „Systemrelevanz“ eine beispiellose politische Privilegierung erfahren haben. Mit der Deregulierung war immer das Versprechen von Effizienzgewinnen verbunden, die sich jedoch nicht bei den breiten Wählerschichten eingestellt haben. Die Wähler sind stattdessen zuvor ungeahnten ökonomischen Vermachtungen ausgesetzt, sie erleben die Herrschaft juristischer Personen, die in der Lage sind, die politische Agenda zu beeinflussen (von Bankenrettung bis Abgaskandal) und denen Juristen den Schutz der Grund- und Menschenrechte angedeihen lassen in der Annahme, alle Privatrechtsakteure ungeachtet ihrer gesellschaftlich-politischen Macht gleich behandeln zu sollen. Der Populismus speist sich nicht bloß aus den Migrationsprozessen, sondern aus zeitlich vorangehenden ökonomischen Verwerfungen. Das wird in Deutschland vielleicht weniger wahrgenommen, doch sollte man nicht vergessen, dass eine Partei wie die AfD als Anti-Euro-Bewegung, also aus der Europa- und Globalisierungskritik, entstand.

Solche scheinbaren Autonomiegewinne können sich freilich politisch nur durchsetzen, wenn sie den Rechtskreis des Einzelnen überschreiten. Um von anderen gehört und respektiert zu werden, muss sich die Meinung des Einzelnen zugleich als Ausdruck der Meinung der Vielen darstellen. Dazu braucht sie als Bezugsgröße des Autonomen das Volk. Die sich autonom fühlenden User, Blogger, Verbraucher und Marktteilnehmer können eine gesamtgesellschaftliche Wirkung nur durchsetzen, wenn sie sich als Teile des großen Ganzen, nämlich des Volkes, inszenieren. Dazu kann aber nicht

mehr auf Einzelinteressen abgestellt werden, sondern es muss eine Schablonisierung der entrechteten Mehrheit, der gefährdeten Nation, des Kampfes gegen Eliten, Eurokraten, gegen das Kapital und die Herrschaft der Konzerne gelingen. Über die *vox populi* finden Ent-Institutionalisierung und Autonomisierung politisch zueinander, denn man kann mit dem Volk zugleich das demokratische System entlegitimieren. Wie wollen Institutionen dem „Willen des Volkes“ entgegentreten, wenn sich dieser außerhalb der Institutionen artikuliert? Die Rhetorik des Populismus, die die Mehrheitsregel der Demokratie und die politische Souveränität des Wählers missbraucht, ist immer wieder ein erfolgreiches Rezept: Der amerikanische Präsident, der rund drei Millionen Stimmen weniger als seine Kontrahentin errungen hat, beruft sich darauf genauso wie die polnische Regierungspartei, die mit 38 % der Stimmen in einer Wahl mit gut 50 %iger Beteiligung behauptet, den Willen des Volkes zu verkörpern. In der Türkei genügen keine 52 % eines Verfassungsreferendums zur Legitimation diktatorischer Befugnisse, aber auch in Großbritannien sind rund 52 % eines Referendums, das aus parteitaktischen Gründen unter grob verzerrter Sachdarstellung abgehalten wurde, eine offenbar unantastbare politische Größe. Es verwundert jedenfalls wie auch in Ursprungsländern der Demokratie Grundregeln der Demokratie vergessen werden: Mit der Entscheidungsregel zugunsten der Mehrheit ist keine Erlaubnis zur Tyrannei gegenüber der Minderheit verbunden. Auch um dies zu vermeiden, braucht man Institutionen: immer aufs Neue Mehrheiten im Parlament (und nicht den einmaligen Wahlakt), die Vervielfachung von Zuständigkeitsräumen, um auch den jeweiligen Minderheiten regional die Mehrheitschance zu sichern (Föderalismus); tunlichst hohe Revisibilität der Entscheidungen nach der Neuwahl der Organe, damit sich neu gewählte Mehrheiten auch gegenüber Vertrauensschutz und Rückwirkungsverboten durchsetzen können, um die Versteinerung einstiger Mehrheitsentscheidungen zu verhindern, sowie natürlich die Kontrolle durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit. Insofern ist es eine rechtskulturelle Errungenschaft, dass im modernen Verfassungsstaat das Volk als *pouvoir constituant* nicht souverän ist. Die Volkssouveränität im Sinne der entinstitutionalisierten Autonomie ist im modernen Verfassungsstaat abgeschafft.

Will man am gegenwärtigen Populismus etwas Gutes finden, dann ist es vielleicht die Notwendigkeit, über die Grundlagen der Demokratie, über ihr Menschenbild, über die sozialpsychologischen Prozesse wieder nachdenken zu müssen. Interdisziplinäre Verfassungstheorie im europäischen Zuschnitt statt introvertierter deutscher Verfassungsdogmatik. In diesem Sinne wünsche ich eine aufrüttelnde und nachdenkliche Lektüre.

Oliver Lepsius