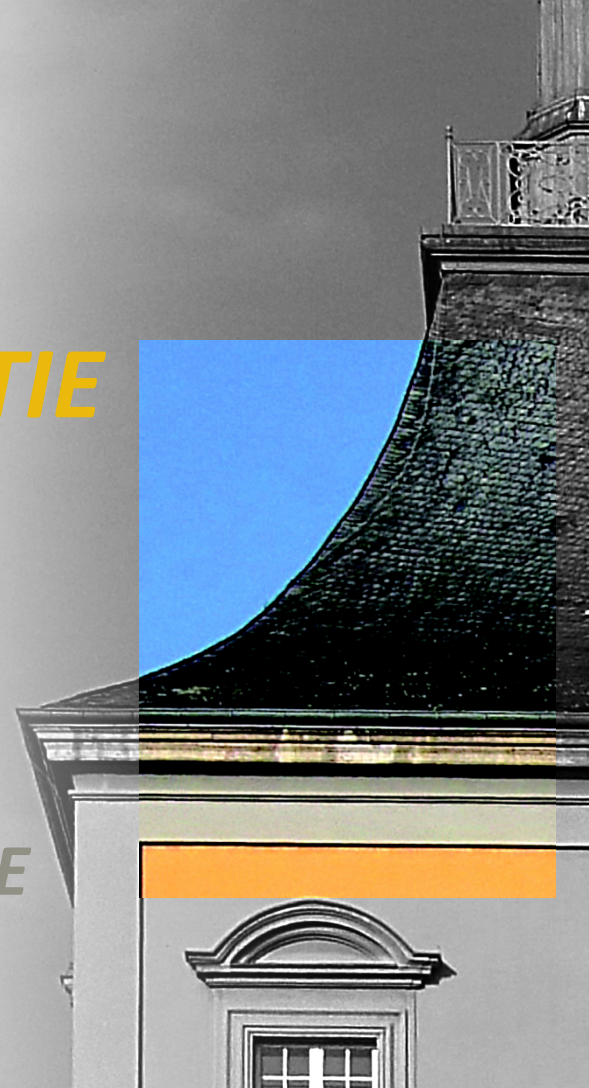


DIE ZUKUNFT DER DEMOKRATIE ALS PRAKTISCHE AUFGABE

FRANK DECKER

***STIFTUNG WISSENSCHAFT & DEMOKRATIE
KIEL, 4. FEBRUAR 2025***



GLIEDERUNG

- 1.) Worin besteht die Krise der Demokratie?
 - 2.) Was ist Demokratie?
 - 3.) Wie schützen wir die Demokratie?
 - 4.) Wie erweitern wir die Demokratie?
-

1. WORIN BESTEHT DIE KRISE DER DEMOKRATIE?

- Krise oder Niedergang? (Levitsky / Ziblatt, Mounk, Snyder, Przeworski, Merkel)
 - Demokratische Regression (Schäfer / Zürn): Rückgang der Zahl Demokratien im globalen Maßstab und Autokratisierungstendenzen in vermeintlich konsolidierten Demokratien (Ungarn, Polen, USA)
 - Bevölkerungsumfragen: wachsende Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie und Vertrauensschwund ihrer Institutionen
 - Input- vs. Output-Legitimation
-

----- Stimmenanteil populistischer Parteien in % — Anzahl populistischer Parteien in Regierungen

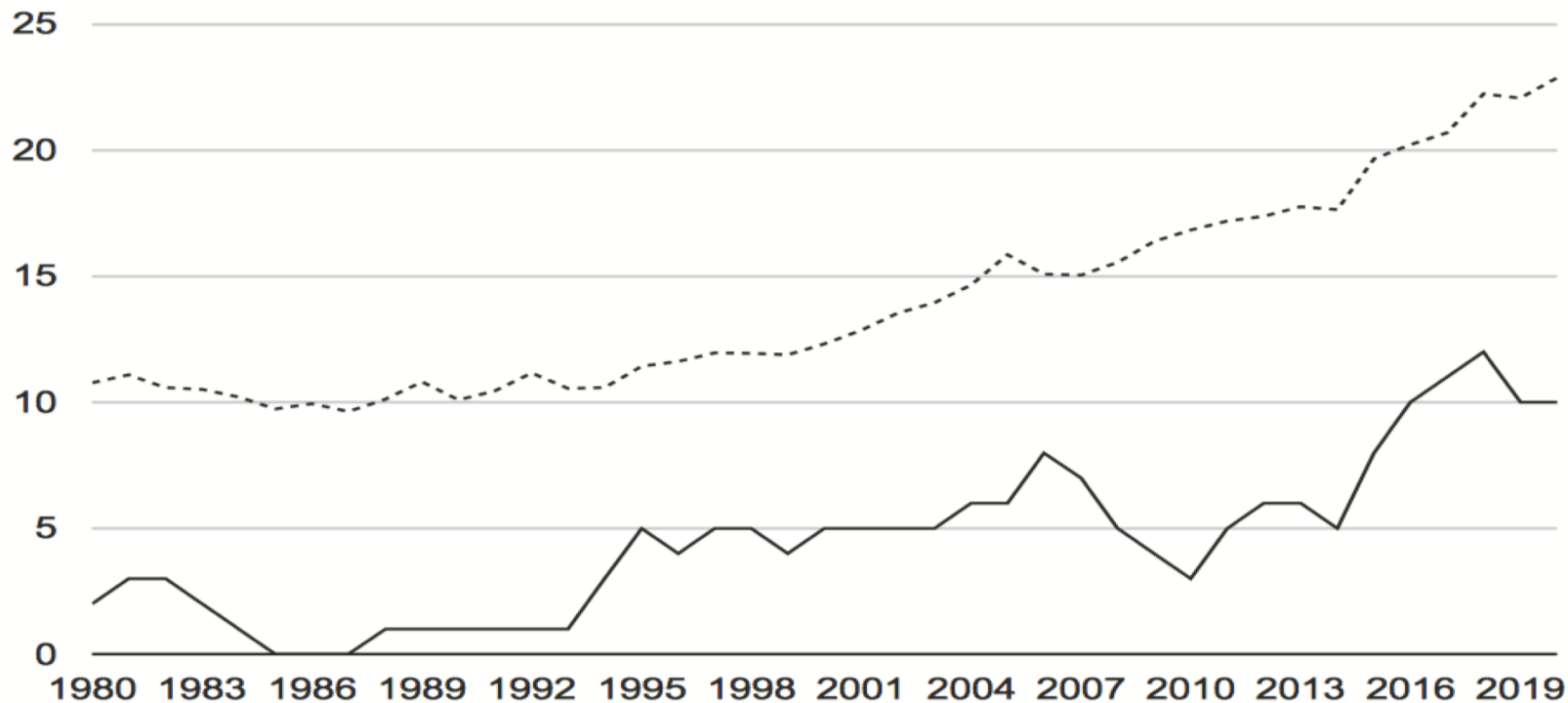


Abb. 2.2 Stimmenanteil und Regierungsbeteiligung populistischer Parteien in Europa, 1980–2019. (Eigene Darstellung. Datengrundlage: Timbro Authoritarian Populism Index.²)

LÄNGERFRISTIGE KRISENURSACHEN /- ENTWICKLUNGEN

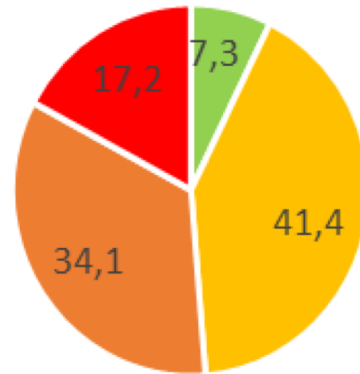
- Globalisierung und Unterwerfung der Wirtschaft unter das Prinzip des Marktes
 - Konstitutionalisierung der Politik auf nationaler und europäischer Ebene (Ph. Manow)
 - Wachsende wirtschaftliche und soziale Ungleichheit
 - Erosion des gesellschaftlichen und kulturellen Zusammenhalts durch „Singularisierung“
 - Zukunftsverantwortung: Erderwärmung gebietet umfassende sozial-ökologische Transformation
 - Gesellschaftliche Entwurzelung und Ansehensverlust der Parteien
 - Neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit
-

VERDICHTUNG KURZFRISTIGER KRISENEREIGNISSE

- Islamistische Terroranschläge (2001 ff.), Finanz- und Eurokrise (2007 ff.), Migrationskrise (2015 ff.), Brexit und Wahl Donald Trumps (2016 ff.), Coronapandemie (2020 ff.), Ukraine-Krieg (2022 ff.)
 - Neue Welle des Islamistischen Terrorismus seit 2023 (?)
 - Zukunftspessimismus
 - Ökonomischer Verteilungskonflikt und kultureller Wertekonflikt verschärfen sich gleichzeitig
 - Islamismus nährt und verstärkt den Rechtsextremismus
 - Bedeutungsgewinn und moralische Aufgeladenheit der Wertekonflikte als Treiber der Polarisierung
 - Dennoch: Eher Fragmentierung und Radikalisierung als Polarisierung oder Spaltung auf der Nachfrageseite
-

Demokratiezufriedenheit

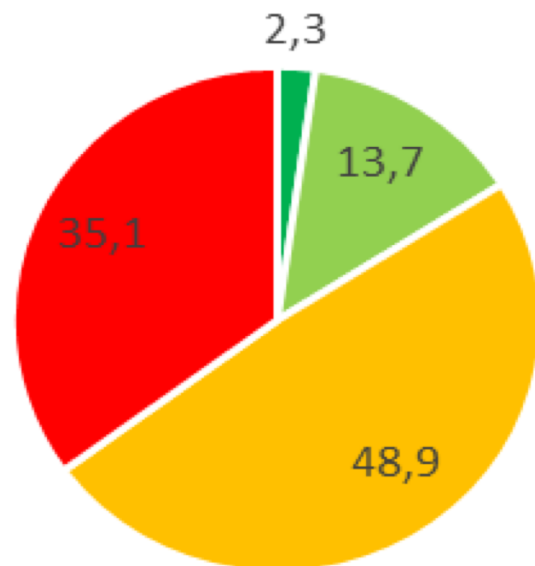
Wie zufrieden sind Sie alles in allem mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Deutschland funktioniert? (n=2494)



■ sehr zufrieden ■ ziemlich zufrieden ■ weniger zufrieden ■ überhaupt nicht zufrieden

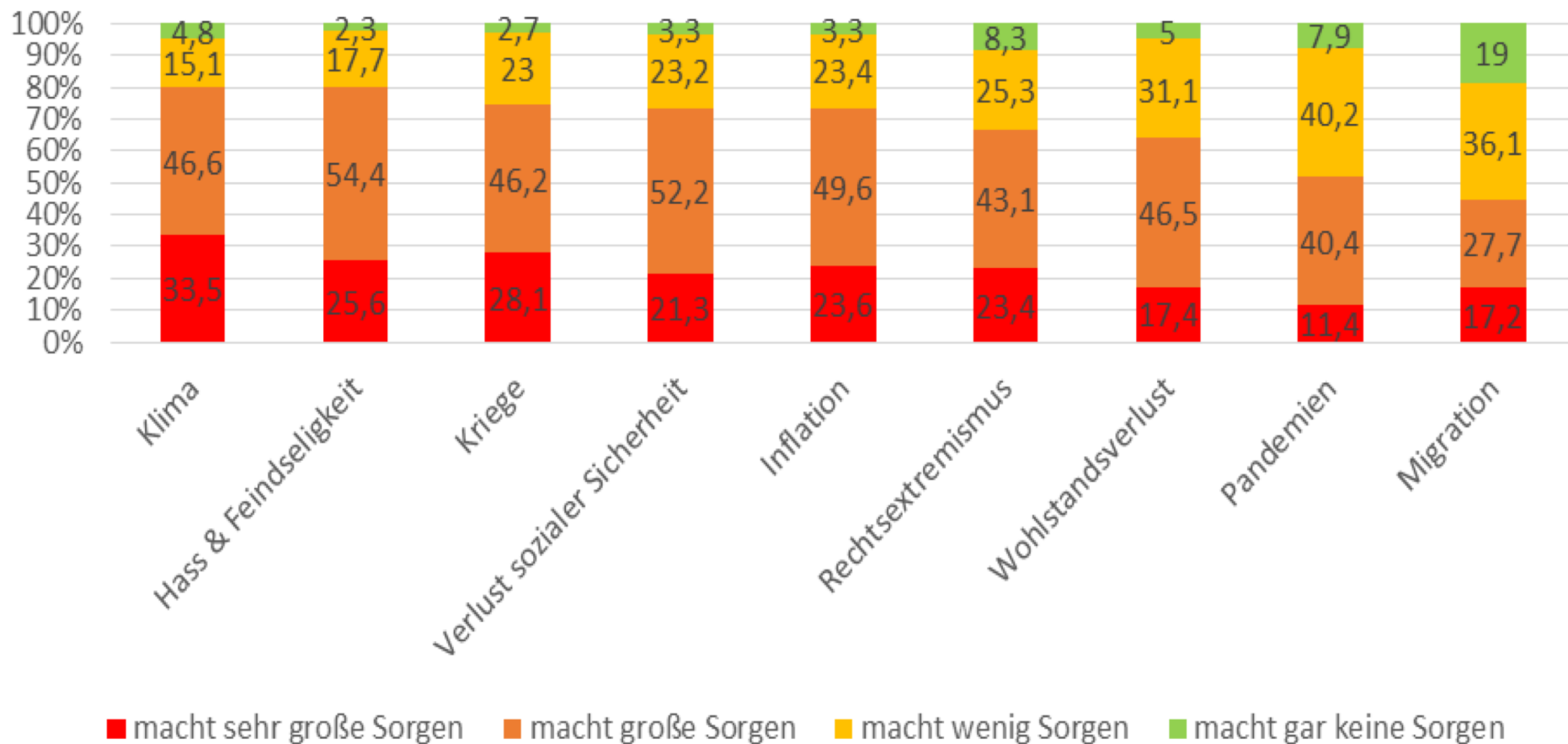
Zukunftsvertrauen

Wird es in Deutschland künftigen Generationen alles in allem...
gehen als heute? (n=2310)



■ wesentlich besser ■ etwas besser ■ etwas schlechter ■ wesentlich schlechter

Zukunftssorgen (n=2481-2502)



2. WAS IST DEMOKRATIE?

- zwei Legitimationsprinzipien: Volkssouveränität und Verfassungsstaatlichkeit (Konstitutionalismus)
 - Ergänzungs- und Spannungsverhältnis: Verfassungsstaat ermöglicht, begrenzt und beschützt die Demokratie
 - Madisonian vs. Populist Democracy (Robert Dahl)
 - Wehrhafte Demokratie als Zuspitzung der Verfassungsstaatlichkeit
 - demokratisches Paradoxon / Paradoxon des Verfassungsstaates
 - Verfassungsstaat geht der neuzeitlicher Demokratie voraus (USA 1787)
 - Gewährleistung von Menschen- und Bürgerrechten und Gewaltenteilung als zentrale Elemente
 - Prinzipien der Gleichheit und Gerechtigkeit (Wahlrecht / Sozialstaat)
 - Demokratie ist bereits im Konzept des Verfassungsstaates angelegt
 - Dilemma der Ungleichzeitigkeit: Verfassungsstaat ohne Demokratie nicht mehr vorstellbar, aber Mangel an stabilem verfassungsstaatlichen Fundament in demokratischen Systemen möglich
 - „elektoral“/„illiberal“ und „unvollständig“/„defekt“
-

DIE DEMOKRATIE IN DER HERRSCHAFTSFORMENTRIAS

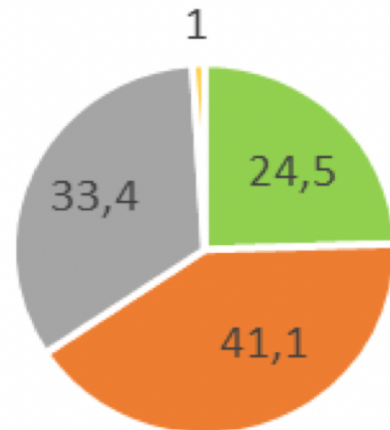
Demokratie	autoritäres Regime	totalitäres Regime
<i>vollständige (liberale) Demokratie</i>	<i>Subtypen</i>	<i>Subtypen</i>
Volkssouveränität – allgemeine und gleiche Wahl	neopatrimonial	kommunistisch realsozialistisch (1956 bis 1989)
Chancengleichheit im politischen Wettbewerb	bürokratisch-militärisch	faschistisch nationalsozialistisch
verantwortliche Regierung	<u>Einparteienregime</u>	theokratisch (islamistisch)
Verfassungs- und Rechtsstaat – Grund- und Menschenrechte – Gewaltenteilung	<u>quasi-demokratisch (elektoral)</u>	
<i>unvollständige Demokratie</i>		
Einschränkungen bei allgemeiner und gleicher Wahl und Chancengleichheit im politischen Wettbewerb	konstitutionelle Monarchie (19. Jh.) USA (bis 1960er Jahre) Schweiz (bis 1971)	

VOLKSSOUVERÄNITÄT ALS REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIE

- Herrschaftsgewalt vs. Regierungsgewalt
 - Bestellung der Volksvertreter: Verdrängung des Losverfahrens (Antike, italienische Stadtrepubliken) durch Wahlen
 - Parlamente, Regierungen und Parteien als die zentralen repräsentativen Institutionen
 - repräsentative vs. plebiszitäre Demokratieauffassung: Was ist im besten Interesse des Volkes?
 - Responsivität (Orientierung an den Wählerpräferenzen)
 - Verwirklichung des plebiszitären Prinzips über das Parteiwesen, die Verknüpfung von Parlaments- und Regierungswahlen oder – „von unten“ oder „von oben“ ausgelöste – direktdemokratische Sachentscheidungen
 - Meinungs- und Willensbildung durch Medien und Öffentlichkeit
-

Bestes Regierungsmodell

(Expertokratie-Item: Experten im jeweiligen Themenbereich, n=1596)



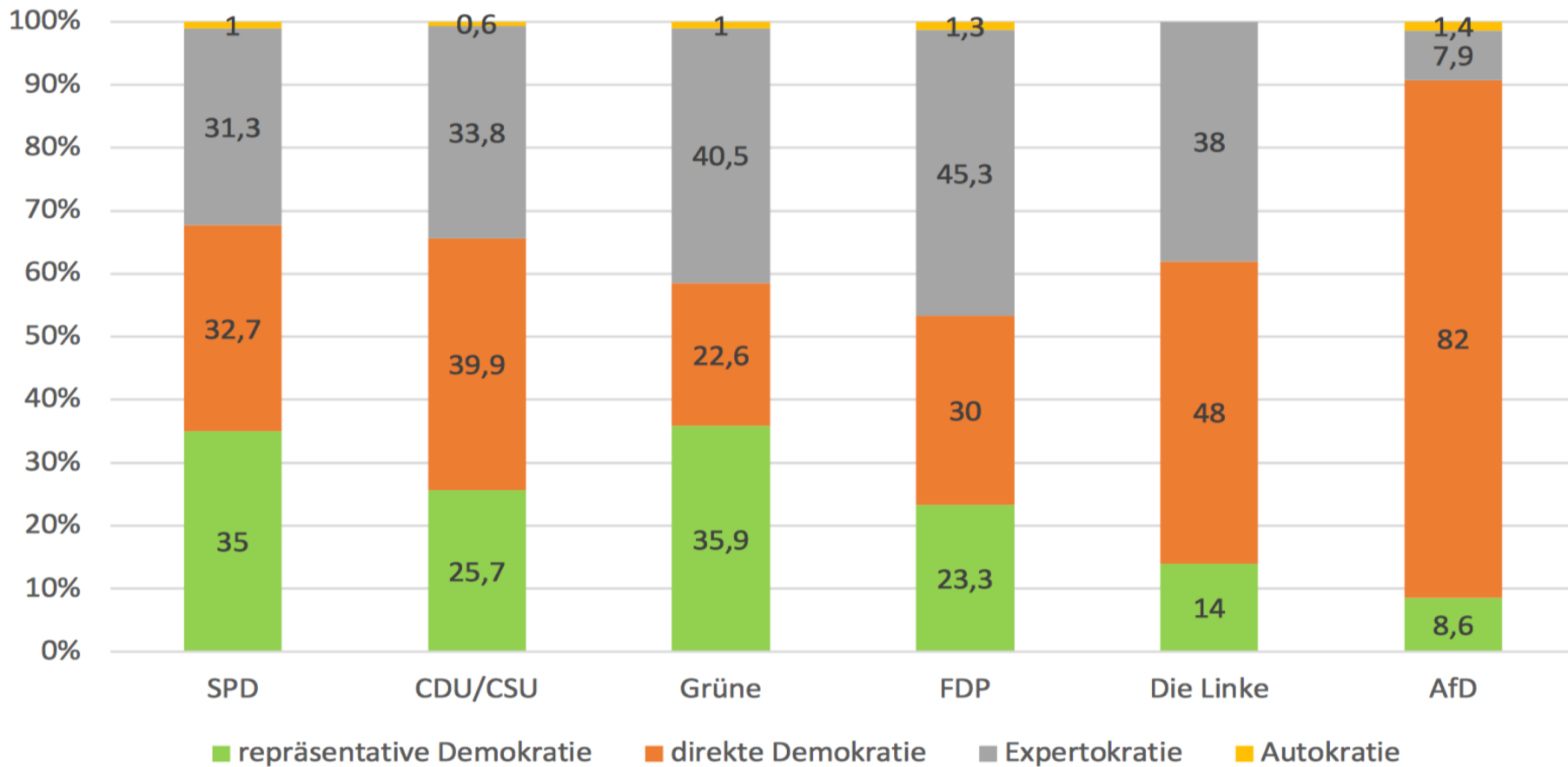
■ repräsentative Demokratie

■ direkte Demokratie

■ Expertokratie

■ Autokratie

Bestes Regierungsmodell nach Parteipräferenz (n=1375)



VERFASSUNGSSTAAT UND REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIE IN DER BUNDESREPUBLIK

- Starke Betonung der Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit: Grundrechte, Gewaltenteilung, Verfassungsgerichtsbarkeit, wehrhafte Demokratie
 - Parteien als Verfassungsinstitutionen (Art. 21 GG)
 - Skepsis gegenüber direkter Demokratie
 - Nachlassende Integrationskraft des Parteiensystems
 - Behebung der Repräsentationsschwächen der parlamentarischen Parteiendemokratie durch ergänzende Verfahren der (deliberativen) Bürgerbeteiligung
 - Gefährdung der freien Meinungs- und Willensbildung durch die Veränderungen des Mediensystems?
-

3. WIE SCHÜTZEN WIR DIE DEMOKRATIE ?

- 25 bis 30 Prozent als kritische Schwelle der Unterstützung demokratiefeindlicher Parteien
 - Nicht auf Mäßigung vertrauen, wenn die Parteien Macht übernehmen (Steinbeis)
 - Obstruktionsmacht auch ohne Regierungsbeteiligung bei Erlangung ein Sperrminorität (Verfassungsänderungen, Richterwahl)
 - Gesellschaftliche, politische und rechtliche Bekämpfung nicht gegeneinander stellen
 - Dreiklang von Vorbeugung, Wappnung und Repression (Überschneidungen, auch repressive Maßnahmen wirken präventiv)
 - Vorbeugung: Dafür sorgen, dass rechtsextreme und -populistische Einstellungen sich nicht herausbilden und dass (durchaus legitime) Protestgründe wieder verschwinden
 - Wappnung: Die demokratischen Institutionen so schützen und absichern, dass sie von den Demokratiefeinden nicht gekapert werden können
 - Repression: Den Demokratiefeinden den missbräuchlichen Einsatz ihrer demokratischen Rechte erschweren oder unmöglich machen
-

WAS TUN?

- Wachsende Eingriffsintensität: Den milderen Mitteln gebührt jeweils der Vorrang
 - Erst vorhandene Möglichkeiten ausschöpfen, bevor man neue Möglichkeiten schafft
 - Beide Devisen helfen, dem Opfernarrativ entgegenzutreten, das die Demokratiefeinde nutzen, um die Bekämpfungsmaßnahmen als undemokratisch hinzustellen und damit zu delegitimieren
 - Folgewirkungen beim Einsatz der Instrumente bedenken: Nicht alles, was rechtlich möglich ist, ist auch politisch sinnvoll
 - Bemühen um einen Grundkonsens über die sinnvollen Bekämpfungsmaßnahmen unter den demokratischen Parteien
 - Cordon sanitaire / Brandmauer: Keine politische Zusammenarbeit mit den Rechtsextremisten
-

Politische Bildung

- Demokratieförderung (Neutralitätsklauseln)
- Schulunterricht / Medienerziehung
- Landeszentralen / Bundeszentrale für politische Bildung und politische Stiftungen gesetzlich normieren

Gutes Regieren

- Substanzielle Problemlösungen (Wirtschaft, Infrastruktur, Sicherheit in ihren verschiedenen Dimensionen)
- Orientierung gebende Kommunikation / Narrativ einer positiven Zukunftsentwicklung
- Bemühen um Grundkonsens in zentralen politischen Fragen (Migration)

Politische Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus und -populismus

- Problemlösungsunfähigkeit entlarven
- Gegenaufklärung in den sozialen Medien

Demokratieengagement / Zivilgesellschaftliche Mobilisierung

Bundesverfassungsgericht

- Verfassungsgerichte als Hauptgaranten der Gewaltenteilung
 - Verankerung zentraler Prinzipien im Grundgesetz (Wahl und Amtsdauer der Richter, Zahl der Senate und Richter)
 - Aber: nicht alle Regelungen, die die Arbeitsweise des Gerichts tangieren, lassen sich auf diese Weise schützen (Bsp.: Geschäftsverteilung, Befangenheit, Reihenfolge der Verfahren, Höchst- und Mindestalter der Richter etc.)
 - Richterwahl mit Zweidrittelmehrheit (in der Verfassung?)
 - Vermeidung von Blockaden bei der Richterwahl (Bestellung durch andere Kammer oder Bundespräsidenten, aber: schwierige Übertragung auf Landesebene, Selbstrekrutierung durch Richterwahlausschuss?)
 - Einbeziehung der AfD in den Proporz ohne größeres Schadensrisiko
-

Parlamentarismus (Parlamentarisches System)

- Proporzregeln (Änderung des Bestellungsmodus des Landtagspräsidenten: Vorschlagsrecht der stärksten Fraktion nach Scheitern der Wahl verwirkt, aber: Anspruch auf Vorschlag ist nicht Anspruch auf Wahl, Abwahlmöglichkeiten von Ausschussvorsitzenden regeln, andere Änderungen sind schon erfolgt oder entbehrlich)
 - Präzisierung der Regeln bei der Wahl der Regierungschefs (3. Wahlgang)
 - Offene statt geheime Wahl
 - Quoren für Minderheitenrechte (Bei Normenkontrollverfahren und Untersuchungsausschüssen von einem Viertel auf ein Drittel oder zwei Fraktionen hochsetzen?, Fragerechte beschneiden?)
 - Flexibilisierung der Koalitionsbildung / Minderheitsregierungen
 - Quasi-präsidentielle statt parlamentarische Regierungsform in den Ländern?
 - Abschichtung der Brandmauer: Mehr Gelassenheit auf kommunaler Ebene
-

Wahlrecht / Wahlsystem

- Umwandlung in ein mehrheitsbildendes /-verstärkendes System (Ungarn, USA)
- Verankerung zentraler Prinzipien im Grundgesetz (Verhältnswahl, Sperrklausel, Parlamentsgröße)
- Fünf-Prozent-Klausel (auf drei Prozent absenken oder im Rahmen einer größeren Reform eine Ersatzstimme einführen)
- Relative Mehrheitswahl in den Wahlkreisen (Ersatzstimme, Auflösung in einer Wahlkreisbestenliste, Stichwahl, Wahlabsprachen)

Direkte Demokratie (Länderebene)

- Auslösungs- und Zustimmungsquoren nicht erhöhen (aber auch nicht senken)
 - Ausschluss von zu akklamatorischen Zwecken einsetzbaren Volksbefragungen in den Verfassungen festschreiben
-

WAPPNUNG

Medien

- Öffentlich-rechtlicher Rundfunk (Parlamentsvorbehalt bei Staatsverträgen)
- Presse (Subventionierung, um Qualitätsjournalismus aufrechterhalten zu können)
- Soziale Medien (Regulierung)
- Schutz vor Desinformationskampagnen ausländischer autoritärer Mächte (Russland, China)

Polizeipräsident, Verfassungsschutzpräsident und Landtagsdirektor von der Liste der politischen Beamten streichen (Thüringen-Projekt)

Schutz von Amtsträgern

Bundeszwang (Art. 37, Anwendungsbedingungen rechtlich ungeklärt)

Beobachtung / Überwachung durch den Verfassungsschutz

- Beweissammlung für potenzielles Verbotsverfahren
- Aber: V-Männer Problematik

Beamtenrechtliche Maßnahmen

- Verweigerung der Beförderung, Entlassung
- Greift auch bei beurlaubten Beamten wie Höcke

Vereinsverbot

- Kann von Behörden / Ministerien ausgesprochen werden
 - Flucht unter das Parteienprivileg (Erstarken der NPD in den 2000er Jahren)
-

Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 GG)

- nur vom BVerfG aussprechbar
 - galt bisher als „funktionslose Angstklausel“ (Gärditz)
 - auf einzelne Personen bezogen
 - kann mit Wählbarkeits- und Ämterausschluss verbunden werden (§ 39 Abs. 2 BVerfGG), aber: umstritten, da Wahlrecht und Wählbarkeit als grundrechtsgleiche Rechte in Art. 18 GG nicht wörtlich aufgeführt sind
 - hohe materiellrechtliche Hürden („Kampf“ gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung), aber geringer Beweiserhebungsaufwand als bei Parteiverbot
 - läuft bei der Meinungsfreiheit weitgehend ins Leere, da volksverhetzende Aussagen schon heute strafbar sind
-

REPRESSION

Entzug der staatlichen Parteienfinanzierung

- gesetzliche Voraussetzungen geschaffen, erfolgt durch das BVerfG
- aktuell gegen Die Heimat (früher NPD)
- nicht leichter umsetzbar als ein Parteiverbot, u.U.

Parteiverbot

- hohe materiellrechtliche Hürden („darauf ausgehen, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen“) bedingen lange Verfahrensdauer und Prozessrisiko
 - Potenzialität muss nachgewiesen werden
 - Aber: Dauer und Risiko können durch Beweissammlung über die permanente Beobachtung gemildert werden
 - zusätzliche europarechtliche Hürden (bei Mandatsverlust als Rechtsfolge)
-

Verbot von Landesverbänden

- wird für Landesverbände diskutiert, die der Verfassungsschutz als gesichert rechtsextrem einstuft (Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt)
- strittig, ob ein Verbotsantrag auch nur gegen einen einzelnen Landesverband gerichtet werden kann; gewichtige Stimmen wie Lübke-Wolff oder Gärditz sehen das so
- Potenzialität ist schon gegeben, wenn der Staat auf der Ebene eines Landes extremistisch unterwandert wird (Hauptverantwortung für die Exekutive liegt bei den Ländern)

Verbot von Teilorganisationen

- zuletzt diskutiert mit Blick auf die Junge Alternative, die vom Verfassungsschutz als gesichert rechtsextrem oder Verdachtsfall eingestuft wird
 - die AfD hat das Vereinsverbot abgewendet, indem sie die Auflösung der JA beschlossen hat. Die neue Jugendorganisation soll Teil der Partei sein und damit dem schützenden Parteienprivileg unterliegen
 - Bei einem Parteiverbotsverfahren kann das Verbot auf eine Teilorganisation beschränkt werden; analog zum Verbot von Landesverbänden ist strittig, ob das auch für den Verbotsantrag gilt
-

Das realistische Szenario für die Wahlen ist nicht die Machtübernahme oder –beteiligung der AfD, sondern dass sie stärkste Partei wird und eine Sperrminorität erreicht (wozu u.U. sogar weniger als 30 Prozent der Stimmen genügen)

Deshalb sollten sich die Bestrebungen zunächst auf das Amt des Parlamentspräsidenten und die Richterwahl konzentrieren

Die Verbotsdiskussion sollte offensiv geführt werden, weil davon eine Signalfunktion ausgeht

Niedrigschwelligere Instrumente wie das Beamtenrecht könnten schon heute stärker forciert werden

Primär muss die Bekämpfung des Rechtsextremismus auf der gesellschaftlichen und politischen Ebene stattfinden

4. WIE ERWEITERN WIR DIE DEMOKRATIE?

- Repräsentationsschwächen identifizieren: Wann und wo stoßen die Entscheidungsverfahren an Grenzen?
 - Ungleich verteilte und intensive Präferenzen (Infrastrukturvorhaben)
 - Zukunftsthemen
 - Entscheidungen der Parteien/des Parlaments „in eigener Sache“
 - Verfassungsgericht als Ersatzentscheider /-gesetzgeber?
 - Mehr direktdemokratische Verfahren?
 - Stärkung der Deliberation in Parteien und Parlamenten?
 - Oder mehr Verfahren der ergänzenden Bürgerbeteiligung?
-

VOLKSGESETZGEBUNG ALS IRRWEG

- Die von unten ausgelösten Verfahren der Volksgesetzgebung sind potenziell oppositionell ausgerichtet; damit widersprechen sie der auf dem Gegenüber von regierender Mehrheit und Opposition beruhenden Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems
 - Volksveto (*fakultatives Referendum*) akzentuiert die Systemwidrigkeit noch mehr als die Volksgesetzgebung, weil es unmittelbar oppositionell wirkt
 - radikale Kräfte (AfD) als potenzielle Nutznießer
 - Nichtübertragbarkeit des Schweizer Modells, wo fakultatives Referendum und Konkordanz in ein quasi-präsidentielles Regierungssystem eingebettet sind und eine stimmige Kombination bilden
 - Vereinbarkeit mit der parlamentarischen Regierungsform kann nur durch hohe Hürden gewährleistet werden, die wiederum einer Transformation in Richtung Konkordanzdemokratie im Wege stehen (*tertium non datur*)
 - ständiges Hin und Her zwischen Öffnung und Schließung in der Verfassungsrechtsprechung und der Verfassungspolitik
 - Slowenien und die Niederlande als mahnende Beispiele
-

BÜRGERRÄTE ALS BESTE ALTERNATIVE?

- prinzipiell bessere Eignung für die kommunale und Länderebene, die dafür aber finanziell besser ausgestattet werden müssten
 - Klimapolitik und Migration (Flüchtlingsunterbringung) als Anwendungsfelder: Hohe Konflikthaftigkeit macht Akzeptanz zu einem Schlüsselthema der Entscheidungsprozesse und -verfahren
 - Wahlrechts-/Demokratiereform als weiteres potenziell geeignetes Thema
 - Folgenwirksamkeit als Schlüsselfaktor: deliberative Verfahren müssen „einen Unterschied machen“ und tatsächlich zu einer verbesserten Entscheidungsakzeptanz führen
 - ansonsten Verdacht / Gefahr der Alibiveranstaltung
 - Verfahren nicht gegen die Parteien und Parlamente ausspielen, denen in der repräsentativen Demokratie weiterhin die Schlüsselrolle im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zukommt
 - Insbesondere Verfahren der Zufallsauswahl und die Aussperrung von Interessenvertretern nicht legitimatorisch überhöhen
-

Volker Best / Frank Decker / Sandra Fischer / Anne Küppers:
Demokratievertrauen in Krisenzeiten. Wie blicken die Menschen in Deutschland
auf Politik, Institutionen und Gesellschaft?, Bonn 2023.

Frank Decker: Gespaltene Gesellschaft, polarisierte Politik? Wie sich die
Demokratie unter dem Druck des Populismus verändert, in: Zeitschrift für Politik
71 (2024) H. 1, S. 3-14.

Frank Decker: Der Wandel des deutschen Parteiensystems und seine
Auswirkungen auf die parlamentarische Regierungsform, in: Recht und Politik 60
(2024) H. 2 , S. 127-144.

Danke für die Aufmerksamkeit!
