

„Es bröckelt schon“

Sind die Spielregeln der Demokratie in Gefahr? Ein Interview mit der Verfassungsrechtlerin Nora Markard über den Einfluss der AfD auf unser Rechtssystem und die Justiz als offene Flanke



Nora Markard, 44, ist Professorin für Verfassungsrecht an der Universität Münster und Vorstandsmitglied der Gesellschaft für Freiheitsrechte. Das ist eine Organisation, die häufig für schwache gesellschaftliche Gruppen vor das Bundesverfassungsgericht zieht.

SZ: Frau Markard, wenn AfD-Politiker, die für die Werte dieser Demokratie nur Verachtung übrig haben, an die Macht gelangen – wie leicht wäre es dann für sie, die Spielregeln zu verändern?

Nora Markard: Da bieten sich leider etliche Möglichkeiten.

Erklären Sie, bitte.

Es beginnt damit, dass die AfD, wo sie Kontrolle über die Exekutive erringt, Beamte ernennen kann, die dauerhaft bleiben. Zum Beispiel bei der Polizei, in den Schulen, im Jobcenter, in der Ausländerbehörde, in der Staatsanwaltschaft.

Und weiter?

Eine Änderung der verfassungsmäßigen Ordnung, um die eigene politische Macht auszubauen oder zu zementieren, ist nicht einfach. Aber auf dem Weg dorthin ist die erste Station oft eine Umgestaltung der Justiz. Das haben wir in Polen oder Ungarn gesehen. Ähnliches sehen wir derzeit auch in Israel.

Ausgerechnet die Justiz ist ein Einfallstor für einen autoritären Staatsumbau?

Ja, die genannten Beispiele, aber auch die Türkei oder Brasilien zeigen, dass autoritäre Politiker oft zuerst hier ansetzen. Das liegt daran, dass Gerichte das sind, was man politikwissenschaftlich als Vetospieler bezeichnen kann. Sie haben oft vielfältige Möglichkeiten, eine politische Umgestaltung auszubremsen. Wenn es eine starke Gerichtsbarkeit gibt, dann kann sie neue Gesetze, die eine autoritäre Regierung auf den Weg bringt, am Maßstab der Verfassung prüfen und gegebenenfalls auch verhindern.

Hat die Justiz ein Mandat dafür?

Natürlich. Dafür ist eine Verfassung ja da!

Durchaus. Zum Beispiel, wenn eine neue, von der AfD mitgeprägte Regierung sagen würde: Wir erweitern das Bundesverfassungsgericht um einen zusätzlichen, dritten Senat. In diesen dritten Senat kommen dann alle politisch besonders heiklen Fälle, und dort sitzen als Entscheider dann lauter neue Leute. Das hat der Verfassungsblog-Gründer Maximilian Steinbeis schon mal ganz nüchtern als juristisches Gedankenexperiment vorgeführt. Sein Text „Der Volkskanzler“ war auch in der SZ zu lesen.

Wer wählt hier die Richter aus?

In den meisten Bundesländern machen das sogenannte Richterwahlausschüsse. Dort haben die Abgeordneten und damit die Parteien viel Mitsprache. Das soll eine gewisse demokratische Legitimation herstellen. Aber das heißt auch: Wenn die AfD so stark ist wie in Sachsen oder Thüringen, dann gibt ihr das Einfluss.

Wenn schon bisher die Parteien einen solchen Einfluss auf die unabhängige Justiz haben, dann wäre es ganz normal, wenn ihn auch die AfD hätte?

Ein Unterschied besteht allerdings. Bisher gilt in Deutschland ein demokratischer Comment. Man strebt bei der Wahl von Richtern einen gewissen Konsens an. Wer politisch in der Mehrheit ist, der geht trotzdem fair um mit der Minderheit. Weil allen klar ist: Ich könnte ja bald selbst wieder in der Minderheit sein.

Könnte die AfD mit solchen ungeschriebenen Regeln brechen?

Genau. Bei Parteien, die bestrebt sind, ihre Herrschaft so abzusichern, dass sie nicht mehr in der Minderheit landen, besteht wenig Interesse daran, bei solchen demokratischen Gepflogenheiten mitzuspielen. Theoretisch könnte eine AfD-Mehrheit auch dazu ansetzen, durchzuregieren und ihre Gefolgsleute durchzudrücken. Mir scheint, wir unterschätzen manchmal, wie viel in unserem politischen System bislang nur deshalb so gut funktioniert, weil die Akteure sich demokratischen Umgangsformen verpflichtet fühlen.

Nora Markard ist Professorin für Verfassungsrecht in Münster.

FOTO: REGINA SCHMEKEN

und keinen Streit mit der neuen Regierung suchen würden. Das heißt, sie haben teilweise von sich aus darauf verzichtet, das ihnen zukommende Veto auszuspielen.

Woran mangelte es?

Es kommt auch auf ein Verfassungsethos von Richterinnen und Richtern an. Es muss unser Anspruch sein, dass die Richterschaft eine politische Umbruchssituation und Gefahr erkennt – und dass sie dann nicht neutral bleibt.

Sondern? Parteiisch?

Parteiisch für das Grundgesetz, ja. Das Grundgesetz schreibt eine liberale Ordnung vor, es hält den Raum offen für eine pluralistische Gesellschaft, für Meinungsvielfalt. Gerichte, die das verteidigen, sind natürlich problematisch für eine autoritäre Regierung, die versuchen will, bestimmte Lebensformen hinauszudrängen aus einer Gesellschaft.

Das heißt, Sie warnen nicht nur vor AfD-Heißspornen, die in staatliche Institutionen hineingehievt werden könnten – sondern auch vor gedankenlosen Technokraten, die sich als vermeintlich neutral gerieren?

Ja. Das ist eine Gefahr nicht nur in der Justiz. Auch jeder einzelne Beamte, jede einzelne Beamtin hat die Pflicht, die Grundrechte hochzuhalten und gegen Angriffe zu verteidigen. Wenn dieses Bewusstsein zu schwach ist, dann können schon wenige – wie Sie sagen – Heißsporne die Realität im Staatsapparat verändern. Natürlich sind Juristen und Juristinnen damit immer auf Messers Schneide unterwegs: Einerseits dürfen sie das Recht nie in den Dienst der eigenen, persönlichen Agenda stellen. Zugleich verlangt aber das Grundgesetz, dass sie bei der Rechtsanwendung immer die Werte des Grundgesetzes verwirklichen.

In Hessen hat ein Richter unlängst ausge-

Das denke ich nicht. Die üblen Vorbilder aus dem Ausland sind längst da, die AfD berät sich sicher mit Gesinnungsgenossen aus Ungarn oder Polen. Es ist eher notwendig, dass auch diejenigen, die die AfD mit Sorge betrachten, sich dieser drohenden Möglichkeiten bewusst werden. Der schon erwähnte Verfassungsblog-Gründer Steinbeis sammelt daher gerade für ein großes Forschungsprojekt, das fertig werden soll, bis im kommenden Jahr in Thüringen, Brandenburg und Sachsen gewählt wird. Besser wir wachen früh auf als spät.

Ein anderes Instrument, für das sich Autoritäre immer interessieren, ist der Zugriff auf die Medien. In Deutschland gibt es die Rundfunkräte. Sie kontrollieren ARD und ZDF. Sie sind politisch besetzt.

In den Rundfunkräten sind vielfältige gesellschaftliche Gruppen repräsentiert, Kirchen, Gewerkschaften, Wirtschaft und so

„Wer in der Bundesrepublik eine politische Mehrheit erringt, der hat sehr viele Möglichkeiten.“

weiter. Politiker dürfen maximal ein Drittel stellen. Aber es stimmt: Welche Gruppen aus der Zivilgesellschaft Vertreter entsenden dürfen, entscheidet der Gesetzgeber, also die Regierungsmehrheit. Eine autoritäre Mehrheit könnte die Gewichte verschieben und sich dann viel härter bei ARD oder ZDF einmischen.

Sollte man dieses Instrument entschärfen, bevor es in die falschen Hände fällt?

Man könnte daran denken vorzuschreiben, dass Mitglieder im Rundfunkrat keine Extremisten sein dürfen. Aber wenn eine neue politische Mehrheit an die Macht käme, hätte sie es ohnehin in der Hand, neu zu definieren, was als Extremismus gilt.

Legt das nicht der Verfassungsschutz fest?

Schon. Aber der Verfassungsschutz ist eine

erste Staatsform eine Umgestaltung der Justiz. Das haben wir in Polen oder Ungarn gesehen. Ähnliches sehen wir derzeit auch in Israel.

Ausgerechnet die Justiz ist ein Einfallstor für einen autoritären Staatsumbau?

Ja, die genannten Beispiele, aber auch die Türkei oder Brasilien zeigen, dass autoritäre Politiker oft zuerst hier ansetzen. Das liegt daran, dass Gerichte das sind, was man politikwissenschaftlich als Vetospieler bezeichnen kann. Sie haben oft vielfältige Möglichkeiten, eine politische Umgestaltung auszubremsen. Wenn es eine starke Gerichtsbarkeit gibt, dann kann sie neue Gesetze, die eine autoritäre Regierung auf den Weg bringt, am Maßstab der Verfassung prüfen und gegebenenfalls auch verhindern.

Hat die Justiz ein Mandat dafür?

Natürlich. Dafür ist eine Verfassung ja da! Auch wenn es oft bestritten wird. In Brasilien etwa hat der rechtsautoritäre Präsident Bolsonaro das Verfassungsgericht stark verbal angegriffen, um dessen Autorität in den Augen der Öffentlichkeit zu untergraben und um es als Sprachrohr der alten, abgewählten Regierung darzustellen.

Wie könnte eine AfD, die zum Beispiel in einem Bundesland an die Macht kommt, vorgehen?

Ein Mittel der rechtspopulistischen Regierung in Polen war, dass sie eine neue, niedrigere Altersgrenze für Richter eingeführt hat. Das klingt erst einmal politisch unverständlich. Aber so mussten auf einen Schlag ganz viele Richterinnen und Richter pensioniert werden, und die Regierung hatte plötzlich die Chance, die Justiz mit ihren Gefolgsleuten zu fluten, also gewissermaßen den Vetospieler zu neutralisieren.

Welche anderen Tricks gibt es?

Man vergrößert Gerichte. Das heißt, man gewährt der Justiz, die doch immer so sehr über ihre hohen Aktenberge klagt, zum Beispiel 30 Prozent zusätzliche Richterstellen. Diese neuen Jobs gehen dann alle an treue Parteigänger.

Wäre das auch beim Bundesverfassungsgericht möglich?

gibt in Deutschland ein demokratischer Comment. Man strebt bei der Wahl von Richtern einen gewissen Konsens an. Wer politisch in der Mehrheit ist, der geht trotzdem fair um mit der Minderheit. Weil allen klar ist: Ich könnte ja bald selbst wieder in der Minderheit sein.

Könnte die AfD mit solchen ungeschriebenen Regeln brechen?

Genau. Bei Parteien, die bestrebt sind, ihre Herrschaft so abzusichern, dass sie nicht mehr in der Minderheit landen, besteht wenig Interesse daran, bei solchen demokratischen Gepflogenheiten mitzuspielen. Theoretisch könnte eine AfD-Mehrheit auch dazu ansetzen, durchzuregieren und ihre Gefolgsleute durchzudrücken. Mir scheint, wir unterschätzen manchmal, wie viel in unserem politischen System bislang nur deshalb so gut funktioniert, weil die Akteure sich demokratischen Umgangsformen verpflichtet fühlen.

„Die Erosion findet auch heute schon statt und muss bekämpft werden.“

Für die Wahl von Verfassungsrichtern braucht es allerdings Zweidrittelmehrheiten. Das stellt sicher, dass keine Regierung umstrittene Kandidaten alleine durchdrücken kann.

Ja, schon. Aber in Deutschland ist es ähnlich wie in Polen: Die Regeln, wie unsere Gerichte besetzt werden, stehen in ganz normalen Gesetzen, und die kann man mit einfacher parlamentarischer Mehrheit jederzeit ändern. Das heißt: Da könnte eine Regierungsmehrheit auch einfach nach mehr Macht greifen.

Das heißt, unsere Justiz ist eine offene Flanke der Demokratie?

Sie ist sehr verwundbar, ja. Zumal wir in der Weimarer Republik gesehen haben, dass auch Juristen, die keine glühenden Faschisten waren, sich zurückgezogen haben auf die bequeme Behauptung, dass sie als Juristen ja nur neutral das Recht anwenden

Das heißt, Sie warnen nicht nur vor AfD-Heißspornen, die in staatliche Institutionen hineingehievt werden könnten – sondern auch vor gedankenlosen Technokraten, die sich als vermeintlich neutral gerieren?

Ja. Das ist eine Gefahr nicht nur in der Justiz. Auch jeder einzelne Beamte, jede einzelne Beamtin hat die Pflicht, die Grundrechte hochzuhalten und gegen Angriffe zu verteidigen. Wenn dieses Bewusstsein zu schwach ist, dann können schon wenige – wie Sie sagen – Heißsporne die Realität im Staatsapparat verändern. Natürlich sind Juristen und Juristinnen damit immer auf Messers Schneide unterwegs: Einerseits dürfen sie das Recht nie in den Dienst der eigenen, persönlichen Agenda stellen. Zugleich verlangt aber das Grundgesetz, dass sie bei der Rechtsanwendung immer die Werte des Grundgesetzes verwirklichen.

In Hessen hat ein Richter unlängst ausgeführt, die NPD-Parole „Migration tötet“ sei völlig korrekt. Gleichzeitig war er am Verwaltungsgericht für Asyl zuständig. In Sachsen ist gerade ein Richter aufgefallen, der asylkritische Texte in der rechtsradikalen Jungen Freiheit schreibt.

Solche Äußerungen von der Richterbank sind katastrophal, weil sie diesen Positionen eine ganz andere Legitimität verleihen können. Diese Beispiele zeigen auch, dass wir gar nicht nur über ferne Szenarien einer plötzlichen AfD-Machtübernahme sprechen müssen. Die Erosion findet auch heute schon statt und muss bekämpft werden. Es bröckelt schon.

Was bräuchte es, um unsere Demokratie gegen autoritäre Übernahmen resilient zu machen?

Rechtliche Sicherheitsmechanismen zu stärken, ist immer möglich. Zum Beispiel, indem man Regelungen aus einfachen Gesetzen künftig sicherheitshalber in der Verfassung verankert. Aber Gesetze allein reichen nicht. Demokratie braucht Demokraten, in den Gerichten, in der Polizei, in der Regierung, in der Zivilgesellschaft.

Wenn wir hier so reden: Besteht nicht die Gefahr, dass wir der AfD eine Anleitung an die Hand geben?

weiter. Politiker dürfen maximal ein Drittel stellen. Aber es stimmt: Welche Gruppen aus der Zivilgesellschaft Vertreter entsenden dürfen, entscheidet der Gesetzgeber, also die Regierungsmehrheit. Eine autoritäre Mehrheit könnte die Gewichte verschieben und sich dann viel härter bei ARD oder ZDF einmischen.

Sollte man dieses Instrument entschärfen, bevor es in die falschen Hände fällt?

Man könnte daran denken vorzuschreiben, dass Mitglieder im Rundfunkrat keine Extremisten sein dürfen. Aber wenn eine neue politische Mehrheit an die Macht käme, hätte sie es ohnehin in der Hand, neu zu definieren, was als Extremismus gilt.

Legt das nicht der Verfassungsschutz fest?

Schon. Aber der Verfassungsschutz ist eine Behörde, die den Weisungen des jeweiligen Innenministeriums unterliegt und die dort gerade herrschende politische Haltung zu einem gewissen Grad wiedergibt.

Wenn die AfD in Thüringen an die Macht käme, dann würde sie dort nicht länger vom Verfassungsschutz als rechtsextrem eingestuft werden?

Nein. Ich würde davon ausgehen, dass eine Landesregierung unter AfD-Beteiligung einer solchen Einstufung und Beobachtung sofort den Stecker ziehen würde. Zu Extremisten erklärt würden dann in Thüringen eher andere. Vielleicht die Linkspartei oder sogar Teile der Grünen. Und natürlich zivilgesellschaftliche Organisationen, denen dann auch wichtige Gelder gestrichen würden.

Unser staatliches Institutionengefüge ist, wie Sie es beschreiben, äußerst anfällig. Das sind doch beängstigende Aussichten.

Allerdings. Wer in der Bundesrepublik eine politische Mehrheit erringt, der hat sehr viele Möglichkeiten. Das ist so in einer liberalen Demokratie. Wer sie erhalten will, muss also im demokratischen Wettstreit mitstreiten – und wählen gehen.

Interview: Ronen Steinke