

Vortrag auf der 11. Geschichtsmesse am 26. Januar 2018

Was wäre wenn? Oder: Wie wehrhaft ist unsere Demokratie?

Maximilian Steinbeis, Jurist und Journalist, Gründer von www.verfassungsblog.de und Mitherausgeber von „Mit Rechten reden“

Sehr verehrte Damen und Herren,

Sie haben sich einen Schriftsteller, einen Journalisten, einen – Juristen? eingeladen, Ihnen einen Vortrag zum Thema „Was wäre wenn? Oder: Wie wehrhaft ist unsere Demokratie?“ zu halten. Der erste Teil des Titels verrät auch, warum: Was wäre wenn, das heißt kontrafaktische Spekulation. Das heißt, aus der Vergangenheit und Gegenwart auf ein zukünftiges Geschehen zu extrapolieren, aus dem sich für die Gegenwart, für das eigene jetzige Verhalten dann wieder Rückschlüsse ziehen lassen. Dass Sie sich eine solche Aufgabe als Historikerinnen und Historiker lieber vom Leibe halten und Ihre wissenschaftlichen Credentials mit solch gefährlichen Gedankenspielen nicht kontaminieren möchten, versteht sich von selbst.

Ich wiederum habe einen kontrafaktischen Roman namens „Pascolini“ geschrieben, ein Was-Wäre-Wenn-Szenario, das in einem von konfessionellen Konflikten entzweigerissenen, in Elend und Bürgerkrieg versinkenden Freistaat Bayern der Nachkriegs-Ära angesiedelt ist. Insofern ist mir das Ausdenken kontrafaktischer Geschichtsverläufe und der Spaß, den solche Spiele machen können, nicht fremd. Aber mein Roman war eine Satire, die ihre Spannung zum Teil auch daraus bezieht, dass dieses Szenario aus heutiger Sicht so völlig abwegig erscheint. Das ist, was unser heutiges Thema betrifft, ganz anders. Spätestens seit Brexit und Trump, so scheint es, ist gar nichts mehr abwegig. Und satirischer Humor scheint mir nicht das richtige Mittel zu sein, sich auf das, was auf uns - wenn schon nicht als Deutsche, so doch jedenfalls als Europäer - gerade zukommt, vorzubereiten.

Sich jetzt ein schauriges Szenario auszumalen, wie es aussähe und was passieren würde, wenn eine autoritäre Partei in Deutschland die Macht übernehme, hat etwas Tautologisches: Wenn man sich die Partei nur hinreichend schaurig vorstellt, dann wird auch das Szenario entsprechend schaurig, und eine solche Gruselübung

scheint mir weder besonders geschmackvoll noch besonders interessant. Ich will daher etwas anderes tun. Ich will Ihnen zunächst stichpunktartig schildern, was sich in den letzten Jahren und im Moment ganz real und überhaupt nicht kontrafaktisch in anderen Ländern zugetragen hat, in vormals liberalen Demokratien, die kulturell, historisch, politisch und rechtlich natürlich ganz anders beschaffen sind als Deutschland, die aber jedenfalls eine Eigenschaft mit uns teilen: ein weidlich funktionierender demokratischer Rechts- und Verfassungsstaat – jedenfalls: gewesen – zu sein. Ich werde mich dabei zunächst *pars pro toto* auf einen Aspekt konzentrieren, der gerade uns Deutschen besonders teuer ist, nämlich die Verfassungsgerichtsbarkeit. Von da aus kann man in einem zweiten Schritt einige Dinge darüber sagen, wie sicher wir in unserem Rechts- und Verfassungsstaat uns fühlen könnten, wenn jemand in Deutschland etwas Entsprechendes probieren würde. Zuletzt stellt sich dort, wo die Antwort negativ ausfällt, die Frage: Was können wir tun, damit das nicht passiert?

Ich will Ihnen also zunächst etwas über ein neueres Phänomen berichten, das wir in den letzten Jahren in einer Fülle von demokratischen Verfassungsstaaten inner- und außerhalb Europas beobachten können – ein Phänomen, das die amerikanische Politologin Kim Lane Scheppelle „Autoritären Legalismus“ genannt hat: Charismatischen Parteiführern gelingt es, mit demokratischen und legalen Mitteln an die Macht zu kommen, und üben anschließend ihre Macht dazu aus, den demokratischen Verlust derselben durch wechselnde Mehrheiten so unwahrscheinlich wie möglich zu machen – aber, und das ist das Neue daran, nicht etwa durch Staatsstreich und offenen Verfassungsbruch, nicht durch Beseitigung von Demokratie, Rechtsstaat und Meinungsfreiheit, es werden keine politischen Gegner verhaftet, kein Parlament wird aufgelöst, keine Zeitung wird verboten, die Armee bleibt in den Kasernen. Der Dreh in die Autokratie findet nicht *gegen* die

Institutionen des Rechts- und Verfassungsstaats statt, sondern *mit* ihnen, wenn nicht sogar *durch* sie. Die Justiz, Presse und Rundfunk, die Parlamentswahlen – alles, was die liberale demokratische Verfassung an Institutionen bereit stellt, um Minderheitenschutz und Pluralismus und wechselnde Mehrheiten und damit Demokratie möglich und lebendig zu halten, all das wird gleichsam von innen heraus infiziert und ausgehöhlt und umgedreht und gegen seinen eigenen Daseinszweck in Stellung gebracht, im Interesse der Sicherung der Macht des Autokraten. Zombifizierte Verfassungsinstitutionen, sozusagen. Und wie geschieht das? Durch Recht.

Schauen wir uns das im Einzelnen an, und zwar anhand der Verfassungsinstitution, die uns legalistischen Deutschen in diesem Zusammenhang immer als erstes einfällt – nämlich der Justiz: unabhängige Richterinnen und Richter, die sich vor gar nichts fürchten und vor die ich als überstimmt, machtloser, machtunterworfen kleiner Mann ziehen kann, um meine Rechte einzuklagen, auf dass sie meinen Fall an vorgegebenen, abstrakten, normativen Maßstäben messen, auch, und gerade, wenn diese den faktischen Machtverhältnissen widersprechen.

Dass die Justiz dieser Macht nicht selbst unterworfen sein darf, ist ein Kennzeichen aller liberalen Verfassungsstaaten, und das gilt in ganz besonderem Maße für das Gericht, das über diese und andere verfassungsrechtliche Begrenzungen der Macht Wache hält. Dafür gibt es in den meisten Staaten Europas ein eigenes Verfassungsgericht. Dieses Gericht und seine Struktur, Kompetenzen und Befugnisse sind zumeist ihrerseits direkt in der Verfassung verankert, und die Verfassung kann auch die Parlamentsmehrheit nicht einfach ändern, so dass das Verfassungsgericht und seine Rechte und damit auch die Verfassung selbst vor dem Zugriff der Macht gut geschützt sind.

Sollte man meinen.

Tatsächlich zeigt aber die Erfahrung vielfach ein ganz anderes Bild.

Der erste EU-Mitgliedsstaat, dessen Regierung es gelang, sich ihres unabhängigen Verfassungsgerichts zu entledigen, war Ungarn unter Ministerpräsident Viktor Orbán und seiner national-konservativen Fidesz-Partei. Ungarn ist in gewisser Weise ein Sonderfall, weil Orbán in der Parlamentswahl 2010 dank einer Besonderheit des Wahlrechts seinen Wahlsieg von 52% der Stimmen in eine Zweidrittelmehrheit der Sitze im Parlament ummünzen konnte. Da es in Ungarn keine zweite Kammer gibt, hatte er damit ganz legal die Macht erworben, im Alleingang die Verfassung nach seinen Vorstellungen umzugestalten, ohne irgendjemand fragen oder beteiligen zu müssen. Ein Wahlergebnis, das ihn sonst nur zum Gesetzgeber legitimiert hätte, gab ihm faktisch und formell die Macht, sich zum Verfassungsgeber aufzuschwingen.

In den Folgejahren machte Orbán von dieser Kompetenz in vielfacher und sehr kreativer Weise Gebrauch, um das bis dahin ausnehmend mächtige und selbstbewusste ungarische Verfassungsgericht Schritt für Schritt und peu à peu zu neutralisieren. Als das Gericht ein Gesetz für verfassungswidrig erklärte, mit dem die Fidesz-Regierung Abfindungen für geschasste sozialistische Beamte mit einer 98-prozentigen Besteuerung quasi wieder einkassieren wollte, entzog er dem Gericht flugs per Verfassungsänderung weitestgehend die Kompetenz, Steuer- und Finanzgesetze überhaupt auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Zuvor schon hatte die Fidesz-Mehrheit die Besetzung der Richterbank ins Visier genommen: Um sie mit eigenen Leuten füllen zu können, änderte sie die Praxis der Richterwahl. Das Vorschlagsrecht hat seither kein paritätisch besetzter Parlamentsausschuss mehr, in dem auch die Opposition vorkommt, sondern das

Plenum mit Zweidrittelmehrheit – ergo: die Fidesz-Fraktion. Die Zahl der Richter wurde von 11 auf 15 erhöht, was der Fidesz die Möglichkeit gab, auf einen Schlag sieben neue Richter zu wählen. Die Wahl des Gerichtspräsidenten wurde dem Richterplenum entzogen und ebenfalls einer Zweidrittelmehrheit des Parlaments und damit der Fidesz-Fraktion überantwortet. Nachdem 2011 die neue, von der Fidesz-Mehrheit allein erarbeitete und beschlossene Verfassung in Kraft getreten war, sorgte Fidesz obendrein dafür, dass die gesamte bisherige Rechtsprechung des Gerichts seit 1989 ihre Bindungswirkung verlor – alle Grundsatzurteile aus der Vor-Fidesz-Zeit waren damit hinfällig.

Wohlgemerkt: Das ungarische Verfassungsgericht existierte weiter. Es wurde nicht abgeschafft oder ausgeschaltet, wie es etwa dem österreichischen Verfassungsgerichtshof 1933 widerfahren war. Es verhandelt und urteilt bis auf den heutigen Tag still und fleißig vor sich hin. Aber als eigenständige, unabhängige Institution, die durch Interpretation der Verfassung der Macht der Regierungsmehrheit Grenzen aufzeigt, hat es faktisch aufgehört zu existieren. Um den ungarischen Verfassungsrechtler Gábor Halmai zu zitieren: „Darth Vader hat den Krieg um das Verfassungsgericht gewonnen.“

In Polen hat die Unterwerfung des Verfassungsgerichts einen anderen Verlauf genommen. Das liegt vor allem daran, dass die polnische Regierungspartei *Prawo i Sprawiedliwość*, zu deutsch „Recht und Gerechtigkeit“ und abgekürzt PiS, unter Jaroslaw Kaczyński, anders als Fidesz unter Orbán, bei ihrem Wahlsieg 2015 keine verfassungsändernde Mehrheit erlangt hat, sondern nur eine einfache. Die polnische Verfassung ist nach immer noch die gleiche wie vor 2015; kein Buchstabe hat sich geändert. Trotzdem war die Unterwerfung des Verfassungsgerichts in Polen kein bisschen weniger erfolgreich als die in Ungarn. Wie war das möglich?

Zum einen half, dass die PiS 2015 nicht nur die Parlamentsmehrheit, sondern wenige Monate zuvor auch das Amt des Präsidenten erobert hatte. Der Präsident nimmt den Verfassungsrichterinnen und -richtern dem Amtseid ab, ohne den sie ihr Amt nicht antreten können. Im Mai 2015 hatte es einen Wechsel in Präsidentenamt gegeben, und der Wahlsieger, ein unauffälliger Herr namens Andrzej Duda, kam von der PiS.

Ebenfalls hilfreich war, dass nicht die PiS, sondern die vormalige Regierungs- und heutige Oppositionspartei Bürgerplattform es war, die damit angefangen hatte, am Verfassungsgericht herumzutricksen. Kurz vor den Wahlen im November 2015, als ihr Machtverlust schon absehbar war, änderte sie noch schnell das Gesetz, das die Besetzung der Verfassungsrichterposten regelt. Das hatte damit zu tun, dass Ende 2015 die Amtszeit von fünf der 15 Richter ablief, also ein ganzes Drittel der Richterbank neu besetzt werden musste. Bei dreien lag der Termin nach der Wahl, aber vor Zusammentritt des neuen Parlaments, also formell noch in der Zuständigkeit der alten Mehrheit. Bei zwei weiteren aber wäre bereits das neu gewählte Parlament zuständig gewesen, also die PiS-Mehrheit. Dennoch besetzte die Bürgerplattform alle fünf Posten selbst.

Wer diesen Plan durchkreuzte, war Präsident Duda. Er weigerte sich, den neuen Richtern den Amtseid abzunehmen - und zwar allen fünf. Stattdessen wählte das neue Parlament mit den Stimmen der PiS-Koalition fünf andere Verfassungsrichterinnen und -richter nach ihrem Geschmack, und diese fünf wurden noch in der gleichen Nacht von Präsident Duda vereidigt. Das Verfassungsgericht wurde angerufen und urteilte, dass in der Tat die Wahl der zwei Richter, deren Amtszeit erst nach Zusammentritt des neuen Parlaments begonnen hatte, verfassungswidrig war - die der anderen drei aber korrekt gewesen sei. Deren Posten waren nun aber schon von den drei von der PiS gewählten Richtern

besetzt. Damit gab es drei Richter, die legal gewählt, aber nicht vereidigt waren, und drei Richter, die vereidigt, aber nicht legal gewählt waren.

Damit aber nicht genug. Im Dezember änderte die frisch gewählte PiS-Mehrheit das Gesetz, das die Verfahrensweise des Verfassungsgerichts regelt. Die Zusammensetzung der Kammern, die Reihenfolge, in der Verfahren abgearbeitet werden müssen, Disziplinarfragen – solche Dinge. Dazu reicht eine einfache Mehrheit, eine Verfassungsänderung ist nicht nötig. Das Verfassungsgericht kam aber zu dem Schluss, das dieses Gesetz seine Arbeit faktisch lahmlegen würde. So wäre es beispielsweise verpflichtet gewesen, Verfahren strikt in der Reihenfolge ihres Eingangs abzuarbeiten. Neue Gesetze der PiS hätte es damit erst kontrollieren können, wenn der ganze Rückstau von Altverfahren zuvor erledigt gewesen wäre - also zu einem Zeitpunkt, wo die Gesetze zumeist ihre Wirkung bereits längst getan hatten. Das, so das Gericht im März 2016, sei mit dem Verfassungsauftrag an das Verfassungsgericht unvereinbar und das Gesetz somit nichtig.

Zwei Dinge machten die Sache aber kompliziert: Zum einen hatte Gerichtspräsident Andrzej Rzepliński den drei vereidigten, aber nicht legal gewählten PiS-Richtern jede Teilnahme an der Urteilstätigkeit verweigert. Zum anderen hatte das Gericht bei der Überprüfung des Gesetzes dieses selbst unangewendet gelassen - logischerweise, kann man sagen, denn hätte es auf Basis des neuen Gesetzes verhandelt, hätte es dieses von vornherein praktisch gar nicht überprüfen können. Dies nahm die Regierung zum Anlass, etwas Unerhörtes zu tun: Sie weigerte sich, das Urteil im offiziellen Amtsblatt zu veröffentlichen. Damit war das Urteil offiziell nicht in der Welt. Das Urteil, so die Position der PiS-Regierung, sei gar kein Urteil, sondern nur die „Position einiger Richter“, die rechtlich nichts zu bedeuten habe.

Beides, die Vereidigung der gewählten Richter und die Veröffentlichung gefällter Urteile, hatten bis dato als bloße Formalien gegolten – als rituelle

Handlungen, die der Richterwahl bzw. dem Urteilsspruch ihre offiziöse Würde und Gültigkeit geben, aber mit keinerlei rechtlichem oder gar politischem Ermessen verknüpft sind. So die Erwartung. Doch die PiS schuf einfach Fakten.

Die PiS besaß keine Macht, die Verfassung zu ändern und die Institution Verfassungsgericht umzugestalten. Aber sie besaß sehr wohl die Macht, der Legitimation des Gerichts sozusagen einen Sprengsatz einzupflanzen und ihn zur Explosion zu bringen. Drei Richterposten gleichzeitig doppelt und überhaupt nicht besetzt. Die Verfahrensregeln des Gerichts gleichzeitig verfassungswidrig und nicht verfassungswidrig. Die Urteile des Gerichts gleichzeitig gesprochen und nicht in der Welt. Ein so mit Paradoxie geimpftes Gericht kann per se schon nicht mehr viel ausrichten. Dazu kam, dass sich die Streitereien um die Besetzung der Richterposten und das Verfassungsgerichtsgesetz, ohnehin schon nicht leicht zu verstehen, über viele Monate hinzogen und in zahllose Einzelhandlungen und Einzelstreitpunkte zerfielen, so dass die Öffentlichkeit schon bald von dem Thema genug hatte und sich angewöhnte, die ganze Affäre als langweiligen Juristenkram für Experten zu betrachten.

Das Ergebnis ist jedenfalls, dass das einstmals international hoch angesehene polnische Verfassungsgericht zwar ebenfalls weiter existiert und arbeitet, aber von kaum jemandem mehr ernst genommen wird. Wenn die PiS zur Stunde Säuberungen in der Justiz vorbereitet und die Aufsicht über die anstehenden Wahlen unter ihre Kontrolle zu bringen versucht, hat sie jedenfalls vom Verfassungsgericht keinen nennenswerten Widerstand mehr zu befürchten.

Halten wir zwei Dinge fest: Zum einen sieht man am Beispiel Polen, dass weder ein offener Staatsstreich noch eine verfassungsändernde Mehrheit unbedingt notwendig ist, um ein mächtiges und stolzes Verfassungsgericht in ein lächerliches Häufchen Elend zu verwandeln. Auch eine einfache Regierungsmehrheit kann,

ohne einen Buchstaben an der Verfassung zu ändern, mit Gesetzesänderungen und faktischem Handeln ein Verfassungsgericht zum Entgleisen bringen.

Verfahrensregeln, interne Strukturen, Disziplinarregeln, Besetzungsfragen – all das sind Punkte, an denen eine entschlossene Parlamentsmehrheit ansetzen kann, um sich das Verfassungsgericht auf sehr effektive Weise – und anscheinend formell völlig legal – gefügig zu machen.

Ein weiteres Beispiel wäre etwa der Sitz des Gerichts: In Russland wurde das Verfassungsgericht 2008 von Moskau nach St. Petersburg verlegt. Das hatte zur Folge, dass der ganze Unterbau, die Sekretariate, die wissenschaftlichen Mitarbeiter, die ganzen unsichtbaren Träger von Wissen und institutioneller Kultur, die man von außen selten wahrnimmt, aber ohne die kein Verfassungsgericht der Welt funktioniert, dass die meisten dieser Leute ihren Job verloren und von der Regierung durch neue Leute ersetzt werden konnten. In Polen war eine Verbannung des Verfassungsgerichts aus Warschau in die Provinz zeitweilig ebenfalls im Gespräch, aber der Plan wurde dann nicht weiter verfolgt. In Russland ist es jedenfalls dieser Unterbau, der nicht nur die große Masse an Verfassungsklagen erledigt, sondern auch darüber bestimmt, welche Fälle tatsächlich vom Gericht selbst entschieden werden. Wie der Politologe Ivan Grigoriev in einer aktuellen Studie darlegt,¹ übt dieser Unterbau dabei eine Filterfunktion aus, die das Gericht davor schützt, mit allzu heiklen Fällen überhaupt erst befasst zu werden. So kann es, selbst wenn die russischen Verfassungsrichterinnen und -richter die untadeligsten Muster ihrer Profession wären, von vornherein gar nicht dazu kommen, dass sie dem Präsidenten Putin ins Gehege kommen. Wobei allerdings, das nur der Vollständigkeit halber, das russische Verfassungsgericht schon vorher aufgehört hatte, ein Verfassungsgericht im vollen Sinn des Begriffs zu sein, nämlich mit der skandalösen Gouverneurs-Entscheidung,² mit der sich das Gericht 2005 für unfähig erklärte, in Putins

Abschaffung der föderalen Gewaltenteilung irgendein verfassungsrechtliches Problem zu erkennen, und damit den Anspruch, Staatshandeln am Verfassungsmaßstab zu messen, weitestgehend aufgab.

Der zweite Punkt, den ich hier betonen möchte: Dass autoritäre Herrscher Verfassungsgerichte heute lieber aushöhlen als sie abzuschaffen, hat *auch* mit der Notwendigkeit zu tun, den Widerstand im Inneren und Äußeren nicht allzu groß werden zu lassen, aber nicht *nur*. So ein Verfassungsgericht, sofern es einigermaßen spürt, kann für ein Regime des autoritären Legalismus etwas sehr Nützliches sein. Ein Beispiel dafür ist wieder Ungarn: 2016 versuchte Viktor Orbán in seinem Abwehrkampf gegen die Forderung der EU, Flüchtlinge aufzunehmen, diesen Kampf als Auseinandersetzung zwischen nationaler Selbst- und europäischer Fremdbestimmung zu stilisieren. Das misslang ihm aber mehrfach: Zuerst fiel sein Referendum zu diesem Thema durch, weil nicht genügend Ungarinnen und Ungarn hingingen. Dann versuchte Orbán, den Schutz der nationalen Identität vor Zuwanderung in der Verfassung zu verankern, scheiterte aber knapp an der erforderlichen Zweidrittelmehrheit (die hatte er nämlich nach den Parlamentswahlen 2014 knapp wieder verloren). In dieser ungewohnten Situation kam ihm das Verfassungsgericht gerade recht: Vor etwas mehr als einem Jahr verkündete dieses ein Urteil, wonach die Staatsorgane Ungarns keine europarechtliche Verpflichtung anerkennen dürften, die der konstitutionellen Identität Ungarns entgegenstehe. Sagen zu können, man dürfe rechtlich nicht, was man politisch nicht will, kann auch einem Autokraten wie Orbán bisweilen sehr zupass kommen.

Etwas Ähnliches konnte man auch in Russland beobachten. Russland ist Mitglied der Europäischen Menschenrechtskonvention, was bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger Russlands das – auch in der Verfassung von 1993 ausdrücklich verbürgte – Recht haben, Verletzungen ihrer Grundrechte vor den

Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg zu bringen. Das tun sie in sehr großer Zahl, und Russland wird regelmäßig wegen schwerster Menschenrechtsverletzungen verurteilt. 2014 verurteilte der EGMR Russland dazu, den enteigneten Aktionären des Yukos-Konzerns, einst gegründet von Putins Erzfeind Michail Chodorkowskij, die Rekordsumme von 1,9 Milliarden Euro Entschädigung zu zahlen. Diese und andere spektakuläre Verurteilungen waren der Hintergrund für eine folgenreiche Kehrtwende des anfänglich sehr völkerrechtsfreundlichen Verfassungsgerichts: Im Juli 2015 urteilte das Verfassungsgericht, dass Russland das Recht habe, Urteile aus Straßburg zu ignorieren, wenn dies zur Vermeidung eines Konflikts mit der russischen Verfassung unausweichlich ist. Worüber niemand anders wacht als das russische Verfassungsgericht selbst. Im Dezember 2015 schuf der russische Gesetzgeber die dazu nötigen prozeduralen Grundlagen, und im Januar 2016, siehe da, stellte sich heraus, dass in der Tat in den Augen des russischen Verfassungsgericht die russische Verfassung die von Straßburg angeordnete Zahlung von 1,9 Milliarden Euro an die Yukos-Aktionäre nicht gestattet. Das allein war schon sehr praktisch für Putin, aber noch viel schöner ist die Aussicht, dass jedenfalls immer dann, wenn Straßburg wirklich lästig wird, ein formell vollkommen legaler Ausweg offensteht, sich solche Interventionen vom Hals zu schaffen. Russland bleibt formell Mitglied der Menschenrechtskonvention, der Anschein juristischer Korrektheit bleibt gewahrt, und Putin kann trotzdem tun, was er gerade will. Für was so ein fügsames Verfassungsgericht doch alles gut sein kann.

Jetzt werden Sie sich fragen: Was hat das alles mit uns zu tun? Polen, Ungarn, Russland – das sind Staaten des vormaligen Ostblocks, ganz andere Kulturen und Mentalitäten, ganz andere Geschichte, ganz anderes Verhältnis zu Recht und Verfassung. In Russland hat die Rechtsstaatlichkeit noch nie richtig Fuß gefasst.

Weder im Zarenreich noch in der Sowjetunion wäre jemals irgendjemand auf die wahnwitzige Idee gekommen, sich von Gerichten Schutz vor der Staatsmacht zu erwarten. Seit 1993 bezeichnet sich Russland zwar in seiner Verfassung als Rechtsstaat, aber die justizielle Praxis dürfte in den letzten fünfundzwanzig Jahren diese Erwartung trotzdem eher enttäuscht als genährt haben. Polen, Ungarn und viele andere Staaten Mittel- und Osteuropas haben zwar eine viel stärkere rechtsstaatliche Tradition. Aber natürlich kann man sich trotzdem pauschal und bequem die Erfahrungen dieser Länder als Bürgerin der Bundesrepublik Deutschland mit dem Verweis darauf vom Leibe halten, dass wir hier, anders als in Polen und Ungarn, schließlich sieben Jahrzehnte gefestigte konstitutionelle Zustände haben, an denen auch ein deutscher Putin, Orbán oder Kaczyński so schnell nichts ändern könnten.

Ich will dem gar nicht unbedingt widersprechen. Ich will nur ein paar Dinge zu bedenken geben, die vielleicht die allzu ruhige Gewissheit mancher, sich auf diese gefestigten konstitutionellen Zustände stets und immerdar verlassen zu können, etwas ins Wanken bringen können.

Dass es das Bundesverfassungsgericht gibt und in welchen Fällen es aktiv wird, etwa bei Verfassungsbeschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, die ihre Grundrechte verletzt sehen – das steht direkt im Grundgesetz. Wer daran etwas ändern wollte, bräuchte in Bundestag und Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit dafür, und die wird er wohl in keinem noch so wilden Was-wäre-wenn-Szenario je bekommen. Aber hätte das eine Parlamentsmehrheit, die das Bundesverfassungsgericht als prospektiven Gegenspieler neutralisieren will, überhaupt nötig?

„Verfassung und Verfahren“ des Bundesverfassungsgerichts, so steht es in Art. 94 Absatz 2 des Grundgesetzes, regelt der Bundesgesetzgeber durch einfaches Gesetz. Dass das Gericht in Karlsruhe sitzt, dass es zwei Senate mit je acht Richtern

gibt, dass ihre Amtszeit zwölf Jahre beträgt und man mit 68 die Altersgrenze erreicht - das alles verdankt sich dem Willen des einfachen Gesetzgebers.³ Und dieser Wille kann sich durchaus mal ändern. Der Bundestag bräuchte dafür noch nicht mal die Zustimmung des Bundesrates.

Darf der Bundestag mit einfacher Mehrheit beschließen, dass das Bundesverfassungsgericht von Karlsruhe nach Anklam, Aurich oder Altena im Sauerland umziehen muss? Daran wird ihn wohl keiner hindern können.

Darf er die Amtszeit der Richterinnen und Richter auf, sagen wir, sechs Jahre halbieren? Ihre Altersgrenze auf 55 Jahre herabsetzen? Für bereits amtierende Richter würde das zum Konflikt führen – nicht nur, weil das als Eingriff in ihre richterliche Unabhängigkeit verstanden werden müsste, sondern auch, weil die Hälfte von ihnen vom Bundesrat und der Rest im Bundestag mit Zweidrittelmehrheit gewählt und vom Bundespräsidenten ernannt sind, so dass eine solche Verkürzung mit einfacher Mehrheit im Bundestag in die Rechte anderer Staatsorgane eingreifen würde. Das hat das Bundesverfassungsgericht⁴ selbst 1975 beiläufig mal festgehalten.

Aber für neu ernannte Richter? Vor 1970 betrug die Amtszeit, sofern es sich nicht um Kandidaten von anderen Bundesgerichten handelte, nur acht Jahre. Wenn das verfassungsmäßig war, woran niemand zweifelt, warum dann nicht gleich sechs, vier, drei Jahre? Vielleicht mit der Möglichkeit der Wiederwahl? So dass der Kandidat gleich weiß, dass er es sich mit der Parlamentsmehrheit besser nicht verdirbt, wenn er seinen Job längerfristig behalten will? Verfassungspolitisch natürlich sehr problematisch – aber bis 1970 war die Möglichkeit der Wiederwahl im Gesetz ausdrücklich vorgesehen. (Wobei es damals damals allerdings noch keine Möglichkeit gab, Sondervoten zu verfassen, die einzelnen Richtern namentlich zugeordnet sind.)

Die Parlamentsmehrheit könnte aber auch noch auf andere Gedanken verfallen. Sie könnte beispielsweise die Zahl der Senatsmitglieder von acht auf zwölf erhöhen. Hat es auch schon mal gegeben, vor 1956 nämlich. Oder sie schafft gleich einen dritten Senat. Das Gericht klagt doch immer über die hohe Arbeitsbelastung – also schaffen wir Abhilfe und erweitern die Zahl der Senate von zwei auf drei. Das würde die Möglichkeit eröffnen, obendrein die Zuständigkeiten der dann drei Senate neu zu ordnen, und zwar möglichst so, dass der neue Senat viele der als heikel empfundenen Verfahren zu entscheiden bekäme. Grenzen setzt der Parlamentsmehrheit dabei allerdings der Umstand, dass die dann neu zu wählenden Richter nur zur Hälfte vom Bundestag gewählt werden, die andere Hälfte vom Bundesrat. Das steht so direkt im Grundgesetz, ließe sich also nicht einfach per Gesetz aus dem Weg räumen. Wenn man aber annimmt, dass eine Partei, die im Bundestag über eine absolute Mehrheit verfügt, in den Ländern zumindest eine Sperrminorität von mehr als einem Drittel innehaben wird, dann kann man vermuten, dass jedenfalls einer der vier vom Bundesrat zu wählenden Richter auf dem Ticket dieser Partei fahren wird. Addieren wir den zu den vier vom Bundestag – nach entsprechender Gesetzesänderung – mit einfacher Mehrheit gewählten Richtern, und fertig ist die Mehrheit im dritten Senat.

Noch eine andere Idee: Heute reichen im Senat fünf von acht Stimmen, um ein Gesetz für verfassungswidrig und/oder nichtig zu erklären. Warum nicht aus der absoluten eine Zweidrittelmehrheit machen? Dann müssen schon sechs Stimmen von acht zusammenkommen, um ein Gesetz zu kippen, und drei, die sich querstellen, reichen aus und das Gesetz kommt durch. Das kann sehr nützlich sein, wenn man sich auf verfassungsrechtlich bedenkliches Gelände wagen möchte. Dass der Senat für bestimmte Entscheidungen eine qualifizierte Mehrheit braucht, gibt es bei einigen, selten praktisch werdenden Verfahrensarten schon jetzt, etwa beim Parteiverbotsverfahren oder bei der Präsidentenanklage. Und bevor sich jemand

aufregt: Dem Bundesverfassungsgericht bei sogenannten normverwerfenden Urteilen eine Zweidrittelmehrheit abzuverlangen, ist eine uralte Forderung nicht zuletzt von Rechtspolitikern der CDU. Und warum auch nicht? Bei Verfassungsänderungen besteht man schließlich auch auf einer Zweidrittelmehrheit, warum also nicht auch bei Verfassungsinterpretation mit rechtsverändernder Wirkung?⁵

Sie sehen schon: Mit genügend Fantasie geht da eine Menge. Nun wird das Bundesverfassungsgericht solchen Manipulationen natürlich nicht tatenlos zuschauen wollen. Aber wenn es Änderungen an seiner eigenen gesetzlichen Verhandlungsgrundlage auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft, gerät es in das gleiche Dilemma wie einst die Kollegen in Polen: Müssen für dieses Verfahren nicht bereits die neuen Regeln angewandt werden, um deren Verfassungsmäßigkeit es gerade geht? Aus diesem Dilemma käme auch das Bundesverfassungsgericht nicht ohne Schaden heraus.

Dann bleibt noch der Bundespräsident, der ein solches Gesetz stoppen könnte, indem er sich wegen verfassungsrechtlicher Bedenken weigert, es formell in Kraft zu setzen. Das kann er, wenngleich die Grenzen dieses Rechts in höchstem Maße unklar und verfassungspolitisch heikel sind: Wir wollen schließlich nicht, wie in Weimar, dem Präsidenten die Rolle des Hüters der Verfassung zuschieben. Außerdem muss man mit dem Fall rechnen, dass unsere autoritär-legalistische Partei, wie in Polen, selbst das Amt des Bundespräsidenten besetzt. Dann könnte sie mit verteilten Rollen spielen: Der Präsident macht ein paar marginale verfassungsrechtliche Bedenken geltend und setzt hier und da Korrekturen durch, lässt aber das Gesetz im Kern passieren. So lässt sich allzu großer öffentlicher Widerstand elegant vermeiden und der legalistische Anschein nur um so schöner ausdrapieren.

Ich habe bis jetzt nur über die Verfassungsgerichtsbarkeit gesprochen. Das liegt in erster Linie daran, dass ich mich da am besten auskenne. Aber natürlich könnte sich eine solche Parlamentsmehrheit in Polen, Ungarn und anderenorts noch ganz andere Anregungen holen.

Zum Beispiel zur Zerschlagung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Kontrolle über die Medienöffentlichkeit. Dass das nicht nur unsere östlichen Nachbarn betreiben, sehen wir im Augenblick in der Schweiz, wo der SVP-Politiker und Milliardär Christoph Blocher die darbenende Zeitungslandschaft im großen Stil zusammenkauft und die SVP mit einiger Aussicht auf Erfolg gerade für eine Volksabstimmung trommelt, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Schweiz den Geldhahn zudrehen soll. In Deutschland könnte eine Parlamentsmehrheit im Bundestag nicht allzu viel ausrichten, da der Rundfunk im Wesentlichen Ländersache ist. Aber das sollte niemanden beruhigen. So könnte, um irgendein Beispiel zu wählen, Sachsen einfach beschließen, dass es seine Teilnahme an den Rundfunkstaatsverträgen aufkündigt. Das wäre Sachsens gutes Recht. Die Folge wäre, dass die Bewohner Sachsens keine Rundfunkabgabe mehr zahlen müssten. Wenn noch ein, zwei Flächenstaaten folgen, dann käme schnell eine Dynamik in Gang, die in vielen Funkhäusern der Republik die Lichter ausgehen ließe.

Harte Zensur hat ein Regime, das sich dem autoritären Legalismus verschrieben hat, gar nicht nötig. Jeder kann sagen, senden, schreiben, was er will. Aber bestimmte Medienunternehmer werden wirtschaftlich erfolgreicher sein als andere, und Erfolg ist in diesen Zeiten in den Medien ja eine knappe Ressource. Mit Hilfe von Steuergesetzen, staatlichen Werbekampagnen und befreundeten Investoren⁶ hat die Fidesz-Regierung in Ungarn in den letzten Jahren sehr effektiv dafür gesorgt, dass sich kritische Berichterstattung und Kommentierung einerseits und

ökonomischer Erfolg andererseits in Ungarn wechselseitig weitestgehend ausschließen. Die Entscheidung, den Chefredakteur der Website Origo.hu nach Aufdeckung eines Regierungsskandals zu feuern, wurde nicht von Orbáns Leuten, sondern vom Vorstand eines privaten Unternehmens getroffen (das übrigens der Deutschen Telekom gehört, die in Sachen Breitbandkabel mit ungarischen Regierungsaufträgen viel Geld verdient), ebenso wie die Entscheidung, die letzte einigermaßen regierungskritische Tageszeitung *Népszavadság* zu schließen.

Wer die Verfassungsjustiz und die Öffentlichkeit im Griff hat, kann sich schließlich daran machen, den Willen des Volkes selbst nach seinen Vorstellungen zu gestalten. Der Wille des Volkes artikuliert sich in Wahlen und Abstimmungen. Aber die brauchen ein Verfahren, eine Art Software, die den Willen vieler Millionen Individuen in ein Parlament übersetzt, das das Volk im Singular repräsentiert.

Und diese Software kann man als Gesetzgeber gestalten. Wo es ein Mehrheitswahlrecht gibt, wie partiell in Ungarn, kann man die Stichwahlen abschaffen, so dass in jedem Wahlkreis der Kandidat mit der relativen Mehrheit gewinnt. Per se ist das ganz unschuldig, die Briten wählen seit jeher so ihr Parlament. Aber wo es, anders als bis dato in Großbritannien, eine starke Partei und eine zersplitterte Oppositionslandschaft gibt, kann das ein probates Mittel sein, die eigene Mehrheit gegen Schwankungen in der Wählergunst weitgehend immun zu machen und gleichzeitig den demokratischen Anschein auf das Schönste zu wahren. Man kann auch die Regeln für die Kandidatur und für die Parteienfinanzierung so gestalten, dass eine Menge neuer Listen und Parteien auf den Plan treten, die das Oppositionslager weiter zersplittern, und das in der Öffentlichkeit auch noch als Beitrag für mehr Pluralismus verkaufen. Man kann auch den Kreis der Wahlberechtigten verändern, etwa indem man ethnischen Ungarn im benachbarten Ausland Staatsangehörigkeit und Wahlrecht verleiht. In

der Slowakei, in Serbien, in Rumänien gibt es Hunderttausende ethnischer Ungarn, für die die Teilnahme an der Wahl in dem Nachbarstaat, in dem sie gar nicht leben, vor allem ein Bekenntnis ihrer ethnischen Zugehörigkeit bedeutet. Für Orbán ein außerordentlich attraktives Wählerpotenzial.

Das deutsche Grundgesetz schreibt in Artikel 38 vor, dass „die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (...) in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt“ werden. Aber „das Nähere“, so steht es in Absatz 3, „bestimmt ein Bundesgesetz“. Zwar gibt es eine außerordentlich ausgefeilte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dazu, was das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit alles verlangt - insbesondere, dass jede Stimme nicht nur den gleichen Zählwert, sondern auch den gleichen Erfolgswert haben muss, dass also nicht nur jede Stimme gleich gezählt wird, sondern sich auch in gleicher Weise bei der Verteilung der Mandate widerspiegeln muss. Das gilt aber so nur solange, wie der Wahlgesetzgeber am Verhältniswahlrecht festhält.

Verhältniswahlrecht heißt: Hohe Repräsentativität, aber eventuell auch entsprechend schwierige Regierungsbildung, bei fünf, sechs und mehr Parteien, die sich zu einer Mehrheit zusammenfinden müssen. Wenn die Regierungsbildung bis zur Dysfunktionalität schwierig wird, wie wir es im Moment möglicherweise hier und schon bald auch in Italien erleben werden, dann kann das der Verfassungsordnung auch nicht recht sein. Das Grundgesetz hätte nichts dagegen, wenn statt des Verhältniswahlrechts ein Mehrheitswahlrecht eingeführt würde; das hat das Bundesverfassungsgericht in einem halben Dutzend Entscheidungen seit 1957 ausdrücklich betont. Im Mehrheitswahlrecht gibt es aber von vornherein keine Erfolgswertgleichheit. Was auch zulässig wäre, ist ein so genanntes Grabenwahlrecht, bei dem die eine Hälfte der Mandate an die Wahlkreissieger geht, die andere proportional an die Parteilisten verteilt wird. Manche, etwa der frühere Verfassungsrichter und CDU-Schattenfinanzminister Paul Kirchhof, halten

sogar ein System für möglich und empfehlenswert, das die Parteien vor der Wahl zu einer bindenden Koalitionsaussage verpflichtet und dann der prospektiven Koalition, die relativ am meisten Stimmen erhalten hat, eine absolute Mehrheit von 50% der Sitze plus fünf garantiert. Von einem solchen System träumte einst Silvio Berlusconi, dem dann allerdings 2013 das italienische Verfassungsgericht in den Weg trat.

Bevor wir uns jetzt hier zu sehr im Detail verlieren: Zuletzt will ich noch ein Szenario erwähnen, das so krass ist, dass man es leicht verdrängt, das aber meines Erachtens durchaus ins Kalkül gezogen werden muss. Im Grundgesetz gibt es ganz am Ende eine Norm, an der sich die Juristerei seit Generationen die Zähne ausbeißt. Sie lautet so: „Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Was das rechtlich bedeutet, weiß kein Mensch. Eine Verfassung, die versucht, ihre eigene Ablösung zu normieren, führt in die Aporie. Verfassungspolitisch wäre diese Norm aber jedenfalls ein Anker, an dem sich ein autoritärer Legalist festhalten könnte, wenn er den ganz radikalen Weg einschlagen und in Deutschland eine ganz neue, nach seinem Willen gebildete Verfassungsordnung errichten wollte, so wie das Orbán 2011 getan hat, oder Hugo Chávez in Venezuela 1999, oder Rafael Correa in Ecuador 2006. Alles, was er bräuchte, ist eine „freie Entscheidung“ des deutschen Volkes. Eine Volksabstimmung also. Mit einfacher Mehrheit. Der gleichen, die ihn selbst gerade gewählt hat.

Was folgt aus alledem? Drei kurze Punkte zum Schluss.

Zum einen scheint mir der Zeitpunkt gekommen, darüber nachzudenken, ob und wo die deutsche Verfassungsordnung für kommende politische Unwetter abgedichtet werden kann und sollte. Was jetzt eine Zweidrittelmehrheit, solange es sie überhaupt noch gibt, ins Grundgesetz schreibt, das wird eine künftige einfache Mehrheit, wie immer sie aussieht, nicht mehr so leicht umschmeißen können. Man sollte sich natürlich hüten, sich treudeutsch-legalistisch auf den Schutz des Grundgesetzes blind zu verlassen, und man kann den Verfassungstext auch nicht grenzenlos mit Details aufblähen, ohne dass seine Steuerungswirkung und seine Autorität Schaden nimmt. Aber eine gründliche Prüfung, ob und welche Lächer punktuell mit ein paar ergänzenden Worten im Grundgesetz gestopft werden können, lohnt sich allemal. Wenn ich einen Wunsch an die kommende Große Koalition, so sie zustandekommt, frei hätte, würde ich mir wünschen, dass sie eine solche Prüfung unternimmt und in Bundestag und Bundesrat dafür eine fraktionsübergreifende Mehrheit sucht. Dann müsste auch die AfD dazu Farbe bekennen. Auf ihr Votum wäre ich gespannt.

Zweiter Punkt: das inter- und supranationale Verfassungsrecht. Deutschland ist Mitglied der Europäischen Union und der Europäischen Menschenrechts-Konvention. Deren Mitgliedsstaaten schulden Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte nicht allein ihren Bürgern qua nationale Verfassung, sondern sie schulden sie sich auch wechselseitig untereinander qua völker- bzw. europarechtlichem Vertrag. Das Schuldverhältnis gegenüber ihren Bürgern kann eine autoritär-legalistische Mehrheit, wie wir gesehen haben, verändern und manipulieren und so gestalten, dass davon praktisch nicht mehr viel übrig bleibt. Das Schuldverhältnis zu den Vertragspartnern kann sie nicht so ohne weiteres ändern, schon gar nicht alleine. Gerade in Ländern, wo es keine unabhängige Justiz mehr gibt, ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg oft der einzige Zufluchtsort für Menschen, die von ihren Regierungen drangsaliert werden.

Wenn wir die Versuchung verspüren, mit den Augen zu rollen und uns zu beklagen, dass irgendwelche Richter in Straßburg besser wissen wollen, was für uns gut ist, als wir selber, dann sollten wir das im Auge behalten. Man glaube auch nicht, dass es einer autoritär-legalistischen Regierung egal wäre, was Straßburg urteilt. Das sieht man in Russland, das neben der Türkei so oft verurteilt wird wie kein anderer Mitgliedsstaat. Das eigene Verfassungsgericht so in Stellung zu bringen, dass es einen gegen Verurteilungen in Straßburg schützt, muss man ja erst einmal für nötig erachten.

Das Gleiche gilt im Rahmen der Europäischen Union auch für den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg. So sehr einem dessen gelegentliche Neigung zur Selbstherrlichkeit auf die Nerven gehen kann: Der EuGH ist im Moment wohl die beste Hoffnung derer, die noch an die Möglichkeit glauben, den Zerfall der Rechtsstaatlichkeit in Polen aufzuhalten. Ein Mitgliedsstaat ohne unabhängige Justiz - das funktioniert nicht in einer EU, die auf wechselseitigem Vertrauen in die jeweiligen Rechtssysteme beruht und in der jedes Mitglied im Prinzip verpflichtet ist, Gerichtsurteile, Haftbefehle und andere Justizakte der anderen Mitgliedsstaaten vorbehaltlos anzuerkennen und umzusetzen. Ob man deswegen Polen die EU-Fördermittel kürzen kann, prüft demnächst der EuGH in Luxemburg.

Man kann die Einbindung in starke supra- und internationale Rechtssysteme auch als eine Art Versicherungsgemeinschaft auf Gegenseitigkeit begreifen, mit der sich die Mitglieder gegen die autoritäre Infizierung und Zombifizierung ihrer verfassungsstaatlichen Institutionen absichern. Das sollte sich übrigens auch das Bundesverfassungsgericht gesagt sein lassen. In Karlsruhe wurde der Begriff der nationalen Verfassungsidentität einst erfunden, um gegenüber Luxemburg den eigenen Anspruch auf das letzte Wort, was in Deutschland konstitutionell geht und was nicht, zu verteidigen. Die Kollegen in Ungarn und anderswo finden diesen Begriff der Verfassungsidentität ausgesprochen nützlich, um sich die Zumutungen

der europäischen Rechtsgemeinschaft vom Leib zu halten. Das Copyright dafür liegt in Karlsruhe. Das solle man nicht vergessen.

Verfassungs-, Europa- und Völkerrecht sind natürlich kein Allheilmittel. Das dürfte nach allem bereits Gesagten klar geworden sein. Christoph Möllers⁷ hat jüngst im MERKUR darauf hingewiesen, dass die bürgerliche Mitte den Vormarsch des Rechtsautoritarismus überhaupt erst ermöglicht, mit ihrer Aversion gegen Parteipolitik und Mehrheitsprinzip und ihrem Vertrauen in politikferne Institutionen. Da ist was dran. Dass die Mehrheit bestimmt, wo es langgeht, gehört zur Demokratie dazu, und wo eine politikaverse Bourgeoisie den Ton angibt, die das Ringen um Mehrheiten eklig findet und lieber der übergeordneten Weisheit von Gerichten und Zentralbanken vertraut, da haben autoritäre Parteien leichtes Spiel. Genauso wahr ist aber, dass aus der bloßen Existenz eines Mehrheitswillens überhaupt nichts folgt ohne Normen, die uns sagen, wie und wen wir zu zählen haben beim Ermitteln der Mehrheit und was dieselbe verbindlich für alle entscheiden kann – und was nicht. Mit anderen Worten: Verfassungsrecht. Mehrheitsprinzip und Verfassungsrecht: beide Zutaten sind nötig, damit Demokratie entsteht. Ohne Verfassungsrecht ist jede noch so große Mehrheit nur ein Haufen Leute, von dem sich die überstimmte Minderheit, außer aus Furcht vor Gewalt, schlechthin überhaupt nichts sagen lassen muss.

Deshalb, und das wäre mein letzter Punkt, ist der autoritäre Legalismus, von dem ich gesprochen habe, nicht einfach nur ein politischer Gegner, der uns bequem gewordene liberal-bürgerliche Meinungs- und Funktionseliten zum demokratischen Kampf herausfordert und uns unseren Anspruch, die Mehrheit zu repräsentieren, streitig macht. Sondern ein Angriff auf die Funktions- und Daseinsbedingungen von Demokratie überhaupt, und zwar – anders als beim Old-School-Autoritarismus à la Pinochet und Papadopoulos – aus ihrem Innersten.

Ein Immunsystem gegen diese Art von Angriff, im politischen wie im rechtlichen Sinne, muss die Demokratie erst noch entwickeln. Was voraussetzt, dass sie ihn überlebt.

Vielen Dank.

¹Ivan S. Grigoriev: Law clerks as an instrument of court–government accommodation under autocracy: the case of the Russian Constitutional Court, *Post-soviet Affairs*, 2018 vol. 34, No. 1, 17–34 <https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1408927>

²vgl. dazu u.a. Angelika Nußberger: Ende des Rechtsstaats in Russland? Probleme der rechtsstaatlichen Entwicklung im Spiegel der Rechtsprechung des Russischen Verfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Köln 2007, S. 42-44

³Das „Grundgesetz (enthält) - von Art. 94 Abs. 1 Satz 1 abgesehen - keine Bestimmung über die Organisation des Bundesverfassungsgerichts (...), insbesondere nicht über die Spruchkörper, durch die es entscheidet, und ebenfalls nicht über die Zahl der zur Mitwirkung berufenen Richter; durch Art. 94 Abs. 2 GG ist vielmehr die Regelung der Verfassung und des Verfahrens des Bundesverfassungsgerichts einem Bundesgesetz vorbehalten worden (...).“ BVerfGE 7, 242, 243; 18, 440, 441

⁴BVerfGE 40, 356, 366f.

⁵vgl. Thomas von Danwitz: Qualifizierte Mehrheiten für normverwerfende Entscheidungen des BVerfG? Thesen zur Gewährleistung des judicial self-restraints. *Juristenzeitung* Bd. 51 (1996), S. 481f.

⁶vgl. Attila Mong u.a.: Gasping for Air. Soft Censorship in the Hungarian Media. *Mérték Media Monitor*, January 2015, http://mertek.eu/wp-content/uploads/2016/11/gasping_for_air.pdf

⁷Christoph Möllers: Wir, die Bürger(lichen), *Merkur* 71 (2017), Heft 818, S. 5ff.