

HANS PETER BULL

Demokratie und
Rechtsstaat in der
Diskussion

Mohr Siebeck

Hans Peter Bull

Demokratie und Rechtsstaat in der Diskussion



Hans Peter Bull

Demokratie und Rechtsstaat in der Diskussion

Über Verfassungsprinzipien und ihre Realisierung

Beiträge aus zwei Jahrzehnten

Mohr Siebeck

Hans Peter Bull, geboren 1936; Professor em. für Öffentliches Recht an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg, 1978–1983 Bundesbeauftragter für den Datenschutz und 1988–1995 Innenminister des Landes Schleswig-Holstein.

ISBN 978-3-16-161830-7 / eISBN 978-3-16-161831-4
DOI 10.1628/978-3-16-161831-4

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Stempel-Garamond gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

In diesem Buch sind Aufsätze und Vorträge zur Diskussion über Demokratie und Rechtsstaat versammelt, die in den letzten zwei Jahrzehnten an verschiedenen Stellen veröffentlicht worden sind. Hinzugefügt habe ich einen bisher ungedruckten Vortrag über die politischen Parteien und einen Text zur Rolle von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung für die Legitimation staatlichen Handelns. All diese Beiträge wurden angeregt durch aktuelle Entwicklungen in Politik und Gesellschaft. Die kritische Beobachtung politischer Auseinandersetzungen hat zu grundsätzlichen Überlegungen über die gegenwärtige Verfassung unseres Gemeinwesens geführt, und in einigen Beiträgen habe ich spezielle Streitthemen zum Anlass genauerer Betrachtung unter generellen Aspekten genommen.

Empirisch gründen sich diese Erörterungen auf verfassungsrechtliche und sozialwissenschaftliche Literatur, aber auch auf eigene Erfahrungen in politischen Funktionen als Bundesbeauftragter und Landesminister. Die normative Perspektive baut auf jahrzehntelangen juristischen und staatsrechtlichen Studien auf. Nicht verhehlen will ich auch, dass ich trotz großen Unbehagens an Teilen der journalistischen Politikbegleitung stets von der Vermittlungsfunktion der Medien profitiert habe – wenn auch bisweilen nur insofern, als mediale Äußerungen meine Kritik provoziert haben.

Die Texte werden hier in der Fassung wiedergegeben, in der sie zuerst erschienen sind – mit einigen kleinen Korrekturen und angepassten Verweisungen. Auch da, wo aus heutiger Sicht eine Ergänzung, ein Eingehen auf neue Erkenntnisse oder neue Entwicklungen wünschenswert wären, habe ich den ursprünglichen Text unverändert gelassen und nur ausnahmsweise etwas hinzugefügt. Nachträglich aufgefallene Schreibfehler sind berichtigt. Ich habe versucht, Überschneidungen zu unterlassen; sie sind aber kaum zu vermeiden, wenn ein Thema aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet wird.

Dem Societäts-Verlag Frankfurt/Main danke ich für die Rückgabe der Rechte an meinem Buch „Was soll, was kann Demokratie?“, den Verlagen Duncker & Humblot, Heymanns, C. F. Müller und Nomos und dem Verlag für Polizeiwissenschaft für die Zustimmung zum Wiederabdruck der Beiträge aus ihren Verlagswerken. Besonderer Dank gebührt dem Verlag Mohr Siebeck für die vorzügliche Betreuung des Buches. Die Leiterin des Programmbereichs Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht sowie Grundlagen, *Daniela*

Taudt, LL.M. Eur., hat durch zahlreiche Anregungen und überaus sorgfältige Redaktion zur inhaltlichen Gestaltung des Bandes beigetragen, und die Herstellungsabteilung hat – wie immer – für das so ansprechende Äußere gesorgt. Es ist gut, dass es solche Verlage noch gibt.

Hamburg, im Oktober 2022

Hans Peter Bull

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Einleitung: Die immer wieder neue Diskussion über Demokratie und Rechtsstaat	1

Erster Teil: Demokratie

1. Ideelle Grundlagen der Demokratie	11
2. Warum die Demokratie politische Parteien braucht	43
3. Direkte Demokratie als Alternative oder als Ergänzung?	59
4. Bedingungen funktionierender Demokratie	85
5. Öffentlichkeit und öffentliche Meinung heute. Zur Volks- und Staatswillensbildung in der pluralistischen Demokratie	101
6. Die Krise der Medien und das Dilemma der Medienkritik. Wie können Zeitungen und Rundfunk ihre demokratische Funktion besser erfüllen?	179
7. „Gerechtigkeit“ gegen Funktionalität? Die Wahlrechtsordnung, die Wahlsysteme und der Streit um das beste Wahlrecht	199
8. Erfolgswertgleichheit – eine Fehlkonstruktion im deutschen Wahlrecht	221
9. Bürgernähe und Parteienkalkül. Berliner Verwaltungspolitik – vor und nach dem Wahlkampf	233

Zweiter Teil: Staatsziele und Grundrechte

10. Daseinsvorsorge im Wandel der Staatsformen	257
11. Steuerpflicht, Sozialstaat und Freiheit des Individuums	277
12. Erworbenes, Ererbtes und Verdientes. Zum Eigentumsbegriff in Staatstheorie und Verfassungsrecht	299
13. „Freiheit der Arbeit“ als Unterdrückung der Koalitionsfreiheit. Die loi Le Chapelier von 1791 und ihre Folgen	329
14. Digitale Grundrechte für Europa. Eine rechtspolitische Initiative zur Einhegung des Internets: symbolische Politik oder effektive Rechtsetzung?	345
15. Über die rechtliche Einbindung der Technik. Juristische Antworten auf Fragen der Technikentwicklung	365
16. Freiheit und Sicherheit angesichts terroristischer Bedrohung. Bemerkungen zur rechtspolitischen Diskussion	413
17. Die schwierige Diskussion zwischen Sicherheitsbehörden, Bürgerrechtlern und Bundesverfassungsgericht	431
18. Verfassungsschutz und/oder polizeilicher Staatsschutz? Warum wir ein Bundesinstitut für Verfassungsschutz brauchen	447
Nachweise der Erstveröffentlichungen	459

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Einleitung: Die immer wieder neue Diskussion über Demokratie und Rechtsstaat	1

Erster Teil: Demokratie

1. Ideelle Grundlagen der Demokratie	11
I. Heilsversprechen und Allerweltsformel, Ausnahme und Normalfall	11
II. Kernelemente moderner Demokratie	16
III. Der Begriff des „Volkes“ in seinen verschiedenen Deutungen ..	17
1. Rousseau und die Folgen	17
2. Der juristische Volksbegriff	19
3. Volk als politisch-soziologischer Begriff	21
IV. Wie können Volksvertreter das Volk vertreten?	22
1. Die Idee der Repräsentation	22
2. Die Parteien als „das Volk“? Die Lehre vom „Parteienstaat“	27
3. Mittelbare und unmittelbare Demokratie	28
V. Die Unterscheidung von „Staat“ und „Gesellschaft“	31
1. Überordnung des Staates?	31
2. „Demokratisierung der Gesellschaft“?	33
VI. Die Notwendigkeit von „Verfassung“	35
1. Die Regeln zur Entscheidungsfindung	35
2. Die materielle Ordnung des Staat-Bürger-Verhältnisses	36
VII. Gewaltenteilung und Funktionenordnung	36

1. Die Ideengeschichte	36
2. Die drei „Staatsgewalten“ und ihre Verflechtungen	38
3. Dezentralisierung als Prinzip, Subsidiarität als Korrektiv ...	39
2. Warum die Demokratie politische Parteien braucht	43
I. Parteien in Verruf	43
II. Die Fehler und Versäumnisse der Parteien	44
1. Parteienkritik als Abbild gesellschaftlicher Spaltung	45
2. Die Stilkritik als gemeinsamer Nenner	46
a) Konzentration auf Versprechungen statt Handlungen	46
b) Der Niedergang der Streitkultur	46
c) Eigeninteresse oder Gemeinwohl?	47
d) Der Wettbewerb der Parteien	48
III. Aufgaben und Verantwortung der Parteien	49
1. Vermittlung zwischen Volk und Staat	49
2. Das Gegenbild der „identitären“ Demokratie	50
IV. Die Unausweichlichkeit der repräsentativen Demokratie	52
1. Der Ständestaat als Alternative?	52
2. Volksvertretung mittels Losverfahren?	53
3. Mehr unmittelbare Demokratie?	54
4. Unmittelbare Wahl in Spitzenämter?	55
V. Wie stabil ist die Parteiendemokratie?	56
3. Direkte Demokratie als Alternative oder als Ergänzung? ..	59
I. Demokratie und Zeitgeist	59
II. Legitimation durch Repräsentativität	64
III. Formen unmittelbarer Volksbeteiligung	66
1. „Absolut“ direkte Volksentscheidungen	66
2. Die drei Stufen: Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid	67
3. Sonderform Referendum	68
IV. Gegenstände unmittelbarer Volksbeteiligung	70
V. Volksentscheide auf Bundesebene?	74
VI. Volkswahl der Ministerpräsidenten und des Bundespräsidenten?	76
VII. Kommunale Bürgerbeteiligung	79
VIII. Kooperative Volksbeteiligung, deliberative Demokratie	82

4. Bedingungen funktionierender Demokratie	85
I. Zur Ideen- und Theoriegeschichte	85
II. Eine gute Verfassung	89
III. Gute Demokraten: Ein politisch reifes Volk von aufgeklärten Bürgern	90
IV. Wege zur politischen „Qualifikation“	93
1. Schulen und andere Instanzen der Volksbildung	94
2. Freie gesellschaftliche Kommunikation	95
3. Was heißt „demokratische Gesinnung“?	97
V. Die Bedeutung der politischen Parteien	98
VI. Wirtschaftlicher Wohlstand als Funktionsbedingung von Demokratie?	99
VII. Was, wenn die Voraussetzungen fehlen?	99
5. Öffentlichkeit und öffentliche Meinung heute. Zur Volks- und Staatswillensbildung in der pluralistischen Demokratie	101
I. Ansätze der Begriffsklärung und aktuelles Erkenntnisinteresse	101
1. „Öffentlichkeit“ als Gegenstand wissenschaftlicher Disziplinen	101
2. Öffentlichkeit und öffentliche Meinung als demokratie- theoretische Grundbegriffe	102
3. Open Government, Offenheit und Transparenz des Staatshandelns	105
4. „Öffentlich als Rechtsbegriff“ und „Öffentliches Interesse als juristisches Problem“	106
5. Gang der Untersuchung	107
II. Formen politischer Öffentlichkeit	108
1. Ungeregelte Öffentlichkeit als empirisches Phänomen	108
2. Öffentlichkeit als Verfassungsbegriff: Die Staatswillensbildung	109
a) Gesetzgebung	109
b) Kreation der Staatsorgane	110
3. Volkswillensbildung als Vorstufe und Ergänzung	111
a) Ursprüngliche, spontane, wildwüchsige öffentliche Meinung ...	111

b) Volksentscheide und andere Formen verfassungsrechtlich geregelter Teilhabe und Kontrolle	112
c) Ausgeloste Beteiligung als Ausweg aus verfestigten Strukturen?	113
4. Öffentlichkeit der Justiz	114
5. Nichtöffentlichkeit und Öffentlichkeit der Verwaltung	116
a) Öffentliche Verwaltung als Gegenspieler der Öffentlichkeit	116
b) Öffentlichkeitsbeteiligung an der Verwaltung	117
c) Beiräte und Sachverständigengremien	119
d) Kontrolle der Verwaltung durch eine informierte Öffentlichkeit	120
e) Whistleblower und Hinweisgeber als „Öffentlichkeitshelfer“?	122
6. Institutionalisierte Öffentlichkeit als zweite Säule der Verwaltung?	125
a) Die besonderen Gremien nach dem Standortauswahlgesetz	125
b) Die Zusammensetzung der neuen Öffentlichkeit	126
c) Insbesondere: Das unabhängige Nationale Begleitgremium	127
d) Bewertung der neuen Strukturen	129
III. Öffentlichkeit in demokratietheoretischer Sicht	131
1. Identität von Öffentlichkeit und „Volk“: Akklamation statt Repräsentation?	131
2. Egalitäre versus elitäre Theorien, Parteienstaatslehre, sozialintegrative versus Wettbewerbsdemokratie	132
3. Die sozialwissenschaftliche Perspektive, insbesondere die Diskurstheorie	133
4. Öffentlichkeit als Handlungsraum und Privatheit als Schutzraum	134
IV. Öffentlichkeit und öffentliche Meinung in der Empirie	136
1. Wer ist „die Öffentlichkeit“?	136
2. Wie entsteht öffentliche Meinung?	139
a) Urheber	140
b) Vermittler	142
c) Produktion, Rezeption, Interaktionen	143
d) Das rasonierende Publikum, die Individuen und die sozialen Netzwerke	144
e) Mitwirkung von Amtsträgern an der Bildung der öffentlichen Meinung	145
3. Reichweite öffentlicher Meinungen: Kommune, Staat, Europa, Welt?	148
4. Vom Rauschen zur Melodie, von der Vielstimmigkeit zur Einheit?	149
a) Gefühlte Mehrheiten	149
b) Meinungsforschung als Quelle der öffentlichen Meinung?	151

5. Zwischenfazit: Einheit oder Pluralität der „öffentlichen Meinung“?	153
V. Die demokratische Qualität des öffentlichen Diskurses	154
1. Die anzulegenden Maßstäbe	154
2. Inhaltliche Tendenzen	156
a) Einseitigkeit der Kritik: „Volk“ gegen „Politik“	157
b) Polarisierung und Kompromisslosigkeit	158
c) Vermachtung und Entpluralisierung	159
d) Manipulierte Öffentlichkeit	160
3. Der tatsächliche Einfluss der Medien	162
4. Interaktionen zwischen Staat und Öffentlichkeit	163
a) Inhaltliche Einbindung der Öffentlichkeit	164
b) Rechtsregeln für das Internet	164
c) Die Expansion der Verwaltungsöffentlichkeit	167
VI. Fazit und Ausblick	169
1. Das Ideal des herrschaftsfreien Diskurses und die Realität der Volks- und Staatswillensbildung	169
2. Die verbleibende Bedeutung von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung für die demokratische Verfassung	170
3. Gegenöffentlichkeit?	172
4. „Demokratisierung der Gesellschaft“?	173
5. Chancen und Risiken – eine Zwischenbilanz	174
 6. Die Krise der Medien und das Dilemma der Medienkritik. Wie können Zeitungen und Rundfunk ihre demokratische Funktion besser erfüllen?	 179
I. Die „Krise der Medien“	180
1. Ingo von Münchs Streitschrift	180
2. Journalistische Tendenzen und Moden, Ignoranz und Skandalisierung	181
3. Konformismus, Klischees – und Satire	185
II. Die Ansätze der Medienkritik	188
1. Von der Stilkritik zu den gesellschaftlichen Ursachen der Fehlentwicklungen	188
2. Medien als Spiegel der gespaltenen Gesellschaft	189
3. Die Mitverantwortung von Politik und Wissenschaft	191
4. Maßstäbe medialer Kritik	193
5. Journalistenausbildung	195
III. Aufklärung und Gelassenheit	196

7. „Gerechtigkeit“ gegen Funktionalität? Die Wahlrechtsordnung, die Wahlsysteme und der Streit um das beste Wahlrecht	199
I. Das geltende Wahlrecht	199
1. Wahlrechtsgrundsätze	200
2. Wahlsysteme	201
3. Sperrklauseln	204
4. Überhangmandate und negatives Stimmgewicht	207
5. Der emotionale Hintergrund der Wahlrechtskontroversen .	209
6. Losen statt wählen?	211
II. Der Streit um das beste Wahlrecht	214
1. Die Systementscheidung	214
2. Ausweitung des aktiven Wahlrechts?	217
3. Steigerung der Wahlbeteiligung durch Erleichterung des Wahlgangs?	218
8. Erfolgswertgleichheit – eine Fehlkonstruktion im deutschen Wahlrecht	221
I. Die aktuelle Diskussion	221
II. Die grundsätzliche Kritik	222
1. Formale statt materieller Betrachtungsweise?	222
2. Die Funktion von Wahlen	223
III. Zulässige Differenzierungen	224
IV. Chancengleichheit ist keine Erfolgsgarantie	226
1. Zum Begriff der „rechtlichen Erfolgchance“	226
2. Das „Wahlssystem“: Regeln über die Mandatsverteilung	227
3. Das Spezialproblem der Überhangmandate	228
V. Ersatzstimme als vermittelnde Lösung?	229
VI. Konsequenzen	230
9. Bürgernähe und Parteienkalkül. Berliner Verwaltungspolitik – vor und nach dem Wahlkampf	233
I. Notwendigkeit einer zweistufigen Verwaltung	234
II. „Neujustierung“ der Berliner Verwaltung?	236
1. „Alles auf einer Ebene entscheiden“?	236

a) Verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorgaben	236
b) Vergleich mit Hamburg	239
c) Änderungsansätze?	240
2. Weniger Aufsicht des Senats über die Bezirke?	242
3. Änderungsmöglichkeiten?	244
III. Die innere Organisation der Bezirke	245
1. Parlamentarisches Regierungssystem auf kommunaler Ebene	245
2. Der Parteienproporz und das „politische Bezirksamt“	246
a) Die unklare Rechtslage und die Motive des Reformvorschlags ..	246
b) Vergleich mit Hamburg	248
3. Die Stellung der Bezirksverordnetenversammlung	248
4. Bezirkliche Bürgerentscheide erleichtern?	249
IV. Vom Rat der Bürgermeister zum „Rat der Bezirksamter“?	249
V. Nach dem Wahlkampf: Finanzen, Personal und Informationstechnik	250
VI. Fazit	251

Zweiter Teil: Staatsziele und Grundrechte

10. Daseinsvorsorge im Wandel der Staatsformen	257
I. Was heißt eigentlich „Daseinsvorsorge“?	257
1. Ein „metaphysischer“ Staatszweck?	257
2. Erste Orientierung: Forsthoffs Begriff von „Daseinsvorsorge“	258
3. Die verschiedenen Ebenen der Begriffsverwendung	261
II. Der soziale Staat	262
1. Lorenz von Steins Staatsverständnis	262
2. Liberalismus und Antiliberalismus	264
3. Das Sozialstaatsverständnis der Nachkriegszeit	264
4. Der gewährleistende Wirtschafts- und Sozialstaat als neue europäische Staatsform	265
III. Die Entwicklung der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund dieser Wandlungen des Staates	266
1. Soziale Vorsorge	267
2. Wirtschaftliche Vorsorge, Infrastrukturschaffung	267
3. Kulturelle Vorsorge	269

IV. Gegenwart und Zukunft des europäischen Wirtschafts- und Sozialstaates	269
1. Die aktuelle Kritik am Konzept der öffentlichen Daseinsvorsorge	269
2. Die Angst vor der Europäischen Union	272
3. Ausblick	274
11. Steuerverpflichtung, Sozialstaat und Freiheit des Individuums ..	277
I. Steuerprotest in Vergangenheit und Gegenwart	277
II. Steuerverpflichtung als Voraussetzung moderner Staatlichkeit	279
III. Historische Theorien zur Rechtfertigung der Steuern	281
1. Überblick	281
2. Gustav Schmoller und Lorenz von Stein	282
3. Steuern als Gegenleistung wofür?	284
IV. Der staatliche „Hintergrund“ des individuellen Wirtschaftens	286
1. Infrastruktur im engeren Sinne	286
2. Verkehrsinfrastruktur	286
3. Soziale Infrastruktur	287
4. Rechtliche Infrastruktur	288
5. Innere und äußere Sicherheit	288
6. Bildung und Kultur	289
7. Unmittelbare Wirtschaftssubventionen	289
V. Aktuelle Kritik: Steuern als „Raub“ oder „Umverteilung“? ...	289
VI. Konsequenzen für das Maß der Besteuerung	291
VII. Wie frei ist das Individuum im steuerfinanzierten Sozialstaat?	293
1. Die steuerrechtliche Offenbarungspflicht	294
2. Freiheit des Individuums von staatlicher Bedrückung	294
3. Freiheit zu selbstbestimmtem Handeln	295
12. Erworbenes, Ererbtes und Verdientes. Zum Eigentumsbegriff in Staatstheorie und Verfassungsrecht	299
I. Helmut Rittstiegs Denkansatz – neu betrachtet	299
II. Staatstheoretische Grundfragen	300
III. Die Begründungslücke in heutiger Sicht	307
IV. Eigentum als Produkt rechtlicher Regelung	309

1. Die „eigene Leistung“ und der Anteil der Allgemeinheit ...	311
2. Der Schutz des „investierten Vertrauens“	315
3. Weitere Rechtsbegründung durch staatliche Zuweisung	316
4. Die Bedeutung von Privatnützigkeit und Verfügungs- befugnis	319
5. Marktwert	320
6. Das Erbrecht	321
V. Konsequenzen dieser Sichtweise	323
VI. Fazit	327
13. „Freiheit der Arbeit“ als Unterdrückung der Koalitionsfreiheit. Die loi Le Chapelier von 1791 und ihre Folgen	329
I. Politische Krise und staatstheoretische Argumentation	329
II. Entstehung und Inhalt des Koalitionsverbots	330
1. Die Befreiung von alten Bindungen	330
2. Die neue Freiheit als Verbot gemeinschaftlichen Handelns .	331
3. Die Widersprüchlichkeit des Verbotsgesetzes	332
4. Die umfassende Absicherung des Vereinigungsverbots	334
III. Das Umfeld des Koalitionsverbots	335
IV. Das Aufkommen der Koalitionsfreiheit	337
V. Historische und staatstheoretische Bewertung	338
1. Notwendiges Durchgangsstadium oder bürgerlicher Staatsstreich?	338
2. Die staatstheoretische Problematik der intermediären Gewalten	340
14. Digitale Grundrechte für Europa. Eine rechtspolitische Initiative zur Einhegung des Internets: symbolische Politik oder effektive Rechtsetzung?	345
I. Der Appell der Bürgerinitiative	345
II. Der gesellschaftliche, politische und rechtliche Rahmen der Initiative	346
1. Die Risikobeschreibung des Entwurfs	346
2. Welche Instrumente für welche Schutzziele?	348
III. Die wesentlichen Inhalte der Vorschläge	349

1. Freiheitsrechte	349
2. Gleichberechtigte Teilhabe	350
3. „Informationelle Selbstbestimmung“/Datenschutz	350
4. Internetspezifische Rechte bzw. Prinzipien	351
5. Allgemeine, nicht internetspezifische Aussagen	353
IV. Funktionen der vorgeschlagenen Rechtsnormen	353
V. Kritische Punkte	354
1. Auslegungs-, Abwägungs- und Anwendungsprobleme	354
a) Die unbestimmten Großformeln	354
b) „Digitale Identität“ und „Vergessenwerden“	355
c) Dateien der Sicherheitsbehörden	356
d) Verbot der Profilbildung	357
e) „Teilhabe in der digitalen Sphäre“	357
f) Organisationsklarheit, Transparenz und Beteiligung	358
2. Ansprüche gegen Private	359
3. Die zentrale politische Frage: Staatsaufgabe Internet?	360
4. Die Arbeitswelt der Zukunft	362
VI. Ausblick	362
15. Über die rechtliche Einbindung der Technik. Juristische Antworten auf Fragen der Technikentwicklung	365
I. Die Angst vor den Maschinen	365
II. Was heißt „Technik“ und welche Gefahren bringt sie mit sich?	367
1. Das Grundverhältnis von Technik und Recht	367
2. Die abzuwehrenden Gefahren	368
3. Die Ermöglichungsfunktion des Rechts	371
III. Verantwortlichkeit als Voraussetzung rechtlicher Regelung ...	372
1. Das Prinzip der Verantwortlichkeit der Handelnden	372
2. Maschinen als Instrumente oder Rechtssubjekte	374
3. Die Personifizierung der Algorithmen	375
4. Was „wissen“ Computer?	377
IV. Verfassungsrechtliche Ansätze der Technikkritik	378
1. Die Menschenwürde angesichts der technischen „Unterwerfung“ des Menschen	378
a) Die Fragestellung	378
b) Zur Bedeutung des Art. 1 Abs. 1 GG für die Entwicklung der Technik	379
c) Das vergessene Verbot der rein automatischen Entscheidungen ..	382

2. Freiheitsrechte der Techniknutzer	383
3. Rechtsstaatlichkeit durch oder trotz Automatisierung des Rechts?	384
a) Rechtsanwendung durch Maschinen	385
b) Verwaltung als Massenaufgabe	387
c) Der politische Hintergrund der „E-Government“-Bewegung ..	387
d) Urteilsautomaten statt Gerichtsöffentlichkeit?	389
V. Regelungsstrukturen und rechtspraktische Ansätze	390
1. Das geltende Recht der Technik	390
2. Regelungsziele im Einzelnen	391
3. Regelungsinstrumente: Materielle Begrenzungen und Verfahrensregeln	394
a) Technikverbote?	394
b) Regulierungen	396
c) Allgemeine Verfahrensregeln	397
d) Durchsetzung der Schutzrechte	398
e) Indirekte Beeinflussung der Technikentwicklung	398
4. Die Vertragsfreiheit und ihre Grenzen	399
a) Verbraucherschutz insbesondere im Versicherungsrecht und beim Onlinehandel	400
b) Die Selbstbestimmung der Betroffenen im Datenschutzrecht ...	402
5. Individualrechte und Rechte der Allgemeinheit	402
VI. Die technikkritischen Aufgaben der Politik	403
1. Politische Handlungspflichten	403
2. Notfall-Sicherungspflichten	406
3. Neuerfindung des Rechts? Anpassung der Verfassung?	407
VII. Was Recht und Politik nicht bewältigen können	409
1. Die unklaren Vorstellungen von den künftigen Lebensumständen	409
2. Technisches gegen juristisches Denken?	410
3. Was wird die Zukunft bringen?	411
16. Freiheit und Sicherheit angesichts terroristischer Bedrohung. Bemerkungen zur rechtspolitischen Diskussion	413
I. Fakten und Wertungen, Prognosen und Kritik	413
II. Die sicherheitsrechtliche Normenflut und ihre Bedeutung ...	415
III. „Erosion“ des rechtsstaatlichen Polizeirechts und Entwicklung zum „Präventionsstaat“?	416

IV. Die Bundesrepublik – ein Überwachungsstaat?	418
1. Das liberale Modell des Grundgesetzes	418
2. Die tatsächliche Situation	420
V. Die Sicherheitsbehörden zwischen Selbstüberschätzung und Selbstmitleid	423
VI. Das Terrorismusbekämpfungsgesetz 2002	425
1. Die heikelsten Punkte	425
2. Überfrachtung und handwerkliche Mängel	427
3. Zum Beispiel: „Bestrebungen“ gegen die Völker- verständnis und die Menschenwürde	428
4. Terrorismusbekämpfung in anderen Staaten	428
VII. Schlussbemerkung	429
17. Die schwierige Diskussion zwischen Sicherheitsbehörden, Bürgerrechtlern und Bundesverfassungsgericht	431
I. Die subjektiven Sichtweisen	432
1. Sprachliche Differenzen	432
2. Vorstellungen von der Arbeitsweise und den Absichten der Sicherheitsbehörden	434
II. Objektive Gegensätze	436
1. Schwierigkeiten der polizeilichen Arbeit	436
2. Schwierigkeiten der Aufklärung und Werbung	437
3. Versäumnisse der Politik	438
III. Wegweisendes und Irritierendes in Literatur und Rechtsprechung	440
IV. Verantwortung aller Beteiligten	444
18. Verfassungsschutz und/oder polizeilicher Staatsschutz? Warum wir ein Bundesinstitut für Verfassungsschutz brauchen	447
I. Einleitung	447
II. Der Begriff „Verfassungsschutz“	448
III. Konsequenzen für die Aufgabenbestimmung der Sicherheitsbehörden	449
IV. Überführung in ein Bundesinstitut für Verfassungsschutz	452

V. Keine Vergeheimdienstlichung der Polizei	454
VI. Die Bedeutung der neuen Strafrechtsvorschriften gegen die Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten	454
VII. Was wird aus den anderen Befugnissen des Verfassungsschutzes?	456
VIII. Ausblick	457
Nachweise der Erstveröffentlichungen	459

Einleitung

Die immer wieder neue Diskussion über Demokratie und Rechtsstaat

*„Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stehen
auf gleicher Augenhöhe“ (Habermas)*

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind Strukturprinzipien des modernen westlichen Staates, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Aber eine Demokratie, die nicht zugleich Rechtsstaat sein will, kann der grundlegenden Erwartung der Menschen nicht entsprechen: Indem sie sich zu einem Gemeinwesen zusammenschließen, wollen sie nicht nur Beteiligung organisieren, sondern eine freiheitliche und gerechte Ordnung einrichten, in der sie als Individuen gleich behandelt werden. Diese Erwartung muss durch die Ausgestaltung der Institutionen und durch angemessene Regeln gesichert sein. Von der „Gleichursprünglichkeit von individuell ausgeübten Freiheitsrechten und intersubjektiv ausgeübter Volkssouveränität“ spricht *Jürgen Habermas* in seiner aktuellen Äußerung zum Strukturwandel der Öffentlichkeit: „Gemäß diesem Gedanken einer kollektiven Selbstbestimmung, die den egalitären Universalismus der Gleichberechtigung aller mit dem Individualismus eines jeden Einzelnen zusammenführt, stehen *Demokratie und Rechtsstaatlichkeit* auf gleicher Augenhöhe“.¹ Nüchterner argumentiert das Bundesverfassungsgericht: „Das Rechtsstaatsprinzip als solches“ ist auch in seiner Sicht „eng mit dem Demokratieprinzip verknüpft, weil die demokratische Herrschaft der Mehrheit durch ihre rechtsstaatliche Einhegung die notwendige Mäßigung, Begrenzung und Kontrolle erfährt“.²

¹ *Habermas*, Überlegungen und Hypothesen zu einem erneuten Strukturwandel der politischen Öffentlichkeit, in: Seeliger/Sevignani (Hrsg.), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit? Leviathan Sonderband 37, 2021, S. 470 (475). Hervorhebung im Original.

² BVerfGE 158, 210 (233 f. Rn. 58) unter Hinweis auf *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 93.

I.

Die Aufteilung der Beiträge in diesem Band soll diesen Zusammenhang der beiden Themenkreise nicht aufheben, sondern der besseren Orientierung über die Schwerpunkte der jeweiligen Artikel dienen. In beiden Teilen sind zunächst grundsätzliche Überlegungen wiedergegeben und anschließend beispielhaft Einzelprobleme behandelt. In diesem Sinne habe ich an den Anfang der Sammlung ideengeschichtliche Teile aus meinem Buch „Was soll, was kann Demokratie?“ (Frankfurt/Main 2018) gestellt. In dem für ein breites Publikum gedachten Buch gehe ich, wie der Untertitel ausweist, auf die Erwartungen der Menschen an die Demokratie, ihre Enttäuschungen und die dennoch lebendigen Hoffnungen ein – ein Orientierungsrahmen, der mir geeignet scheint, von den Ideen zur gegenwärtigen Realität und zu Vorstellungen über die zukünftige Gestalt unseres Gemeinwesens voranzuschreiten. In der hier vorliegenden Auswahl habe ich aber darauf verzichtet, alle derzeit aktuellen Reformdiskussionen noch einmal aufzugreifen; denn allzu schnell ändern sich die Themen und die Akzente, und immerhin werden manche Vorschläge tatsächlich umgesetzt.

Der erste Beitrag in dieser Sammlung (Nr. 1) ist daher der Idee der Demokratie gewidmet. In dem auszugsweise zitierten Buch sind in weiteren, hier nicht erneut wiedergegebenen Abschnitten die Ausgestaltung der Demokratie – Akteure und Institutionen –, der Ist-Zustand der Demokratie und die übergreifenden Reformziele sowie die verfassungspolitischen Baustellen behandelt. Aus diesem Themenkreis, zu dem es eine Vielzahl von Veröffentlichungen gibt, habe ich für diese Sammlung zunächst einen Vortrag über die – m.E. zentrale – Funktion der *politischen Parteien* für die Volks- und Staatswillensbildung ausgewählt (Nr. 2); dieses Thema ist vertieft in meiner Schrift „Die Krise der politischen Parteien“ (Tübingen 2020). Die Ansätze *direkter Demokratie*, die in der politischen Debatte eine zentrale Rolle einnehmen, werden in einem weiteren Auszug aus „Was soll, was kann Demokratie?“ erörtert (Nr. 3). In einem Überblicksaufsatz von 2018 sind sodann die Bedingungen funktionierender Demokratie behandelt (Nr. 4). Es folgt eine ausführliche Abhandlung zum Themenkreis „*Öffentlichkeit und öffentliche Meinung*“ (Nr. 5), die hier erstmals erscheint. „Öffentlichkeit“ ist ein uraltes Thema der Staats- und Gesellschaftstheorie, eine Wurzel von Demokratie, aber auch eine Quelle dysfunktionaler Einflüsse auf den Zusammenhalt der Gesellschaft und die Problemlösungsfähigkeit der Staatsorgane. Über die Formen von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung, die durch die elektronischen Medien möglich geworden sind, wird mit Recht heftig gestritten; was sich in der virtuellen Welt der „sozialen Medien“ und der zahllosen Internetportale herausbildet, kann zum Zündstoff für jede Politik werden, die sich auf empirisch richtiger Grundlage und in rationalem Diskurs um die Lösung der epochalen Probleme vom Klimaschutz bis zur Kriminalitätsbekämpfung bemüht. Noch ist ungewiss,

ob die Einhegung der zerstörerischen Kräfte – etwa auch durch die europäische Gesetzgebung – gelingt.

Die unter Nr. 6 bis 9 abgedruckten Texte verdeutlichen an Einzelthemen das Ringen um die Ausgestaltung der repräsentativen Demokratie. Dabei spielen die *Medien* eine wesentliche Rolle; aus einer Reihe medienkritischer Arbeiten habe ich den Beitrag Nr. 6 aus dem Jahre 2020 ausgewählt. Die Beiträge Nr. 7 und 8 befassen sich mit dem *Wahlrecht* und der unendlichen Geschichte seiner Reform. Gezeigt werden soll hier insbesondere, dass das Wahlrecht zu den Parlamenten nicht ausschließlich aus der Sicht der Wahlberechtigten gestaltet werden sollte. Die immer stärkere Betonung des individuellen aktiven Wahlrechts, wie sie auch durch die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefördert wird, führt zur Vernachlässigung der staatsorganisatorischen Aspekte: Wenn noch die kleinsten Gruppen in den Vertretungskörperschaften genau entsprechend dem Verhältnis ihrer Wahlstimmen repräsentiert sein sollen, gelangen viele kleine und sehr kleine Parteien in die Parlamente, die sich gegenseitig blockieren können und oft statt konsequenter Lösungen nur halbherzige, unzureichende Kompromisse schließen. Das Beharren auf der wahlrechtlichen „Erfolgswertgleichheit“ (dazu Nr. 8) bewirkt, dass die Wählenden zwar größere Chancen haben, den von ihnen bevorzugten Bewerbern Parlamentsitze zu vermitteln, aber ihr politischer Einfluss sinkt. Sie können insbesondere nicht mehr effektiv darauf hinwirken, dass eine von ihnen bevorzugte Regierungskoalition zustande kommt, und gewünschte Politikänderungen können oft gar nicht oder nur mit großer Verzögerung durchgesetzt werden. Die Wählerinnen und Wähler bekommen Steine statt Brot. Wenn das Wahlrecht nicht deutlich vereinfacht wird, wächst überdies der Deutsche Bundestag zu einer unweckmäßigen und teuren Übergröße heran.

Auch der Aufsatz über die Berliner Verwaltungspolitik (Nr. 9) veranschaulicht das Grundproblem: Wieviel Bürgerpartizipation ist angemessen angesichts der Aufgabe, das staatliche Gemeinwesen problemlösungs- und leistungsfähig zu machen? In die ideellen Vorstellungen über unmittelbare Demokratie mischt sich hier, gut erkennbar, das Interesse der Parteien an der Erlangung eigener politischer Macht – ob dies den Bürgerinnen und Bürgern wirklich nützt, kann bezweifelt werden.

II.

Im Zweiten Teil, der mit „Staatsziele und Grundrechte“ überschrieben ist, geht es um die Bedeutung des *Rechtsstaatprinzips* in der politischen und administrativen Praxis. Die vorrangig behandelte Frage ist hier, wie sich die verfassungsmäßigen Staatsziele und die individuellen Grundrechte auf das Verhältnis zwischen den Einzelnen und den Staatsorganen auswirken. Politik soll – auch im

Blick auf die ihr vorgegebenen verfassungsrechtlichen Ziele und Aufgaben – die Lebensverhältnisse der Menschen (mit)gestalten und ist dabei an die Grundrechte gebunden. Die rechtlichen Grenzen staatlicher Maßnahmen müssen aber im Einzelfall durch Abwägung mit anderen Rechtsgütern und Werten bestimmt werden.

Am Beispiel eines der wesentlichen Staatsziele, der *Daseinsvorsorge* (Nr. 10) wird gezeigt, wie sich grundlegende Vorstellungen über die Ausgestaltung des Gemeinwesens im Wandel der Staatsformen entwickelt haben. Die sozialen Ziele prägen den modernen Staat; die Tendenz zu immer weiterer Ausdehnung des staatlichen Aufgabenkatalogs scheint unumkehrbar. Dass diese Expansion der Staatsaufgaben auch ihren Preis hat, ist in dem Artikel über „*Steuerpflicht, Sozialstaat und Freiheit des Individuums*“ (Nr. 11) illustriert. Die Entwicklung hat auch Auswirkungen auf den verfassungsrechtlichen Schutz des *Eigentums* (Nr. 12). Was in John Lockes Überlegungen zum Gesellschaftsvertrag als eine fast unangreifbare Bastion des Privaten gegen alle anderen Interessen erschien, ist im heutigen Staat ein Rechtsinstitut, das zwar durch die Gesetze weitgehend vor den Ansprüchen Dritter geschützt ist, aber notwendigerweise in erheblichem Maße der Ausgestaltung und Begrenzung durch den Gesetzgeber unterliegt.

Der unter Nr. 13 wiedergegebene Festschriftbeitrag untersucht den Begriff „Freiheit der Arbeit“ in der loi Le Chapelier von 1791. Es wird deutlich, dass die darin verfügte Einschränkung der Assoziationsfreiheit zugleich eine Modifikation der *demokratischen* Ordnung darstellt. Die liberale Rhetorik der französischen Revolution erweist sich bei genauem Hinsehen als Werbung für ein (übrigens sehr langlebiges) Rechtsinstrument zur Unterdrückung der Arbeiterschaft.

Der folgende Beitrag Nr. 14 setzt sich kritisch mit einer Initiative zur Schaffung „digitaler Grundrechte für Europa“ aus dem Jahre 2016 auseinander, die von prominenten Politikern und Wissenschaftlern vorgebracht worden ist. Welche Regeln und Maßnahmen sind notwendig, um den erkannten Risiken neuer Informationstechnik wirksam zu begegnen? Und wie viel rein symbolische Politik steckt in derartigen Vorschlägen? Die Diskussion über die angemessene Ausgestaltung von Grundrechtsnormen, die der allgemeinen „Digitalisierung“ von Gesellschaft und Staat Grenzen setzen sollen, wird noch lange aktuell bleiben; sie wird von andauernden Konflikten zwischen mächtigen Interessen befeuert. Der Entwurf einer Charta der „Digitalen Grundrechte der Europäischen Union“ ist im Jahre 2018 in leicht veränderter Form neu publiziert worden, ohne dass die wesentlichen Kritikpunkte ausgeräumt worden wären. Die im Juli 2022 beschlossenen Rechtsakte der EU über digitale Dienste und digitale Märkte (Data Services Act und Data Markets Act) werden die Rechte und Interessen der Internet-Nutzer wirksamer schützen als eventuell künftig einmal beschlossene europäische „Grundrechts“-Normen, auch wenn sie nicht alle Aspekte des propagierten Grundrechtsschutzes abdecken.

Thematisch benachbart, aber breiter angelegt ist der Artikel über die rechtliche Einbindung der Technik (Nr. 15). Dargestellt werden die Vielfalt der Probleme, die sich aus der rasanten Entwicklung von Naturwissenschaften und Technologien (nicht nur der Informationstechnik) ergeben haben und ständig wieder ergeben, und die ebenso große Vielfalt der rechtlichen Ansätze zur Einhegung dieser Entwicklung.

Die letzten drei Texte dieses Buches sind dem Spannungsverhältnis von Freiheitlichkeit und Sicherheit des Gemeinwesens gewidmet. Dazu sind zahllose Diskussionsbeiträge erschienen – wobei zunächst die datenschutzrechtliche Perspektive im engeren Sinne im Vordergrund stand, im Laufe der Zeit aber auch die übergreifenden rechtlichen und politischen Aspekte thematisiert wurden. Mehrere meiner Beiträge zu diesen Debatten sind in dem Sammelband „Datenschutz, Informationsrecht und Rechtspolitik“ zusammengefasst (Berlin 2005). Der Artikel von 2003 (Nr. 16) wird hier wegen seiner grundsätzlichen Ausrichtung nochmals aufgenommen. Ergänzt wird er durch den einige Jahre später gehaltenen Vortrag über die schwierige Diskussion zwischen Sicherheitsbehörden, Bürgerrechtlern und Bundesverfassungsgericht (Nr. 17), in dem vor allem die vielen ungenauen Wahrnehmungen der tatsächlichen Lage aufgezeigt werden.

Am Schluss ist ein Vorschlag wiedergegeben, wie die rechtsstaatlich unerwünschten Verflechtungen zwischen dem institutionalisierten Verfassungsschutz und den Polizeibehörden aufgelöst und der administrative Verfassungsschutz auf seine Kernaufgabe zurückgeführt werden kann (Nr. 18). Die Politik ist auf diese Reformvorstellung nicht eingegangen; sie stört sich nicht an der Vermengung von Extremismusbeobachtung und Terrorbekämpfung und unterstützt die Ämter für Verfassungsschutz vor allem in ihrer Funktion als Überwachungsinstanz gegenüber dem Rechts- und Linksextremismus. Auch Bürgerrechtler haben die vorgeschlagene Neuordnung der Aufgaben – teils mit heftiger Empörung – abgelehnt, weil sie darin eine Aufgabenvermehrung bei der Polizei sahen, der sie ebenso wenig Vertrauen entgegenbringen wie den Verfassungsschutzbehörden. Die letzteren sind andererseits dadurch gestärkt worden, dass ihre Entscheidung, eine Vereinigung oder eine Partei mit nachrichtendienstlichen Mitteln zu beobachten, seit einiger Zeit wie ein amtliches Verrufsurteil, sozusagen ein „Minus“ gegenüber dem verfassungsgerichtlichen Verbotsurteil verstanden wird – mit der Folge, dass darüber schon während des internen Beratungsprozesses politisch gestritten wird.

III.

Demokratie und Rechtsstaat sind also „in der Diskussion“ – und werden auch in Zukunft immer wieder leidenschaftlich diskutiert werden. Dieses Buch will dazu beitragen, die Diskussion lebendig zu halten – in einem angemessen nüchternen, sachlichen Stil, ohne übertriebene Emotionalität, also ohne zu große Aufregung über Fehler und Versagen anderer, vor allem ohne Hass gegen Andersmeinende und auch ohne vordergründige Begeisterung für die Vertreter bestimmter Meinungen. Niemand verfügt exklusiv über die Wahrheit; wir müssen uns immer aufs Neue verständigen.

Verfassungsrechtliche und politische Grundeinsichten stehen nicht ein für alle Mal fest; sie ändern sich in der immerwährenden fachlichen und öffentlichen Debatte, die ihrerseits auf Veränderungen der Wirklichkeit reagiert. Äußere Ereignisse, aber auch ein Stimmungswandel – z.B. hin zu übermäßig individualistischen, moralisierenden oder rein gesinnungsethischen Argumentationen – können das politische Klima und damit auch die Interpretation von Verfassungen und Gesetzen beeinflussen. Solche „Herausforderungen“ für Politik und Wissenschaft hat es immer gegeben, aber seit der Jahrhundertwende (Stichwort „9/11“) sind sie, so scheint es, größer geworden. Weltweit stehen die demokratisch regierten Staaten überdies in scharfem Wettbewerb mit autokratischen, nicht rechtsstaatlichen Herrschaftssystemen, die nach verbreiteter Ansicht ihre Wirtschaft effektiver entwickeln können.

Die Corona-Pandemie ist zwar von Diktaturen wie China – nach anfänglichen Erfolgen – keineswegs besiegt worden; umgekehrt haben sich Demokratien im globalen Vergleich gut gegen die Viren behauptet. Gleichwohl wächst in westlichen Staaten die Sorge vor der ökonomischen und technischen Konkurrenz autoritärer Staaten. Wenn es aber auf entschlossenes politisches Handeln ankommt, wirken manche demokratischen Staaten mehr oder weniger hilflos. Die Politik handelt teils nervös und überzogen, teils zögerlich und halbherzig. Der völkerrechtswidrige Angriff Russlands auf die Ukraine hat die anderen europäischen Staaten und die USA zwar zu kaum erwarteter Einigkeit in der Abwehr provoziert und den Sinn für notwendige Verteidigung gegen Unrecht geschärft, aber es ist derzeit, Mitte 2022, nicht abzusehen, welche Wirkungen er längerfristig auf die europäische Rechtskultur haben wird. Andere Probleme von globaler Bedeutung sind in den Hintergrund gerückt – so die Klimakrise, zu deren Bewältigung die Staaten den Menschen bisher ungekannte Einschränkungen abverlangen müssen.

Die Schwäche der Demokratien beruht nicht allein auf äußeren Zwängen. Der demokratische Rechtsstaat verfügt sehr wohl über Instrumente, auch schwere Krisen zu überwinden. Ob sie eingesetzt werden, hängt auch von der öffentlichen Meinung, dem Grad der politischen Bildung der Bevölkerung und dem Verantwortungsbewusstsein der jeweiligen politischen Führung ab.

In der Pandemie ist erkennbar geworden, was zuvor nur latent vorhanden war: ein Mangel an Gemeinschaftssinn und ein Zögern der politisch Verantwortlichen, klare, konsequente und teilweise eben auch belastende Entscheidungen zu treffen und auszuführen. Verschwörungsgläubige und Propagandisten einer extrem individualistischen Freiheitsvorstellung haben Parlamente und Regierungen eingeschüchtert und die einzig wirksame (wenn auch nicht perfekte) generelle Maßnahme verhindert, die die Staaten zur Abwehr der Seuche gehabt hätten: die Einführung einer allgemeinen, gesetzlich vorgeschriebenen Impfung.³

Wer eine solche Kritik für übertrieben hält, muss sich der Frage stellen, wie denn ein Staat, der den Menschen einen so geringen Eingriff in die körperliche Integrität, der zum Schutz anderer erforderlich ist, nicht verbindlich zumuten will – wie dieser Staat die für die gesamte Menschheit lebensbedrohliche Zerstörung der natürlichen Umwelt verhindern soll. Dass das Ziel, die Klimakatastrophe aufzuhalten, allen Völkern nicht nur erhebliche Wachstumsverluste bringen wird, sondern möglicherweise den Lebensstandard auch reicher Nationen senken wird, ist bisher offenbar erst einem kleinen Teil der Menschen bewusst; die Politik spricht aus Angst vor den Wählern nicht davon. Das ebenso große Ziel, global soziale Gerechtigkeit herzustellen oder zumindest die riesigen Unterschiede zwischen Arm und Reich abzubauen, verlangt ebenso spürbare Opfer der Besitzenden. Das Bundesverfassungsgericht wird nicht immer so wirkungsvoll zur politischen Absicherung der Klimapolitik aushelfen können, wie es dies in seinem Klima-Beschluss getan hat.⁴ Gewiss machen Greenpeace, Amnesty International, Fridays for Future und viele andere NGO's Druck in Richtung grundlegender Reformen, aber sind nicht die beharrenden Kräfte nach wie vor stark genug, um notwendige Änderungen abzubremesen?

Es wird also wesentlich darauf ankommen, wie sich das politische Bewusstsein der Menschen entwickelt. Das überkommene Verständnis von Demokratie muss an vielerlei Veränderungen der Umwelt angepasst werden, beginnend bei der Technisierung und Digitalisierung von Information und Kommunikation und deren wirtschaftlichen Folgen. Aber daraus darf nicht Unterwerfung unter technische Gesetzmäßigkeiten werden. Viele verstehen ja unter Anpassung, dass soziale Kontakte aller Art technisiert, also automatisiert werden, so dass wir Menschen nur noch als „Techniknutzer“ und „Betroffene“ vorkommen und nicht als aktive Individuen. Der Staat könnte auf diese Weise zu einer automatisierten *Entscheidungsmaschine* degenerieren und sich dabei nach Programmen richten, die ihrerseits auf ökonomischen Kosten/Nutzen-Analysen oder aber

³ Vgl. dazu *Bull*, Freiheitsbegriff, Staatsverständnis und politische Ethik im Wandel: Das Beispiel der Diskussion über eine gesetzliche Impfpflicht, in: *Recht und Politik* 2022, S. 32–57. Zur Verfassungskonformität der einrichtungs- und unternehmensbezogenen Impfpflicht (§ 20a InfSchG): BVerfG, B. v. 27.4.2022, NJW 2022, 1999.

⁴ B. v. 24.3.2021, BVerfGE 157, 30.

auf jeweils aktuellen politischen Meinungsumfragen beruhen – statt auf Prinzipien und Regeln des Rechts. Es ist aber notwendig – und es lohnt sich –, die Grundsätze der Demokratie und des Rechtsstaats zu verteidigen und weiterzuentwickeln.

Erster Teil:
Demokratie

