Spielverderber

Von der regel- zur machtbasierten Ordnung

Rechtsstaatlichkeit und Demokratie geraten ins Hintertreffen. Den Erwartungshaltungen vieler Bürgerinnen und Bürger scheinen Autokratien besser – und vor allem schneller – entsprechen zu können. Gunnar Folke Schuppert plädiert dafür, die regelbasierte Demokratie nicht kampflos aufzugeben, und formuliert Anhaltspunkte für ihre Verteidigung.

Gunnar Folke Schuppert

Wenn politische Macht Regeln folgt, bedeutet das nicht nur, dass der Staat Regeln für die Menschen in seinem Herrschaftsbereich setzt, sondern dass er sich auch selbst Regeln unterwirft. Diese Regelhaftigkeit staatlichen Handelns, die Willkür ausschließt, ist – wie der Jurist und ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht Dieter Grimm zu Recht hervorgehoben hat – ein Wert an sich, das heißt unabhängig davon, welchen Inhalt das Recht hat, das zur Anwendung kommt. Regelbasierte Herrschaft macht staatliches Handeln voraussehbar für diejenigen, die davon betroffen sind. Sie beinhaltet daher das Versprechen der Berechenbarkeit der Ausübung politischer Macht.

„Autokratien neigen dazu, sich lästiger Regelungen schlicht zu entledigen“

Diese Tugend rechtsstaatlich disziplinierter Machtausübung steht jedoch zunehmend unter Druck. So ist ein Konkurrenzverhältnis zu beobachten zwischen dem Typus rechtsstaatlicher Demokratien und sich ausbreitenden Autokratien, scheinen diese doch der Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger, der Staat „müsse liefern“, besser gerecht werden zu können. Die Ursachen der Enttäuschung dieser Erwartungen lassen sich leicht identifizieren: das komplizierte Geflecht des deutschen Föderalismus, die organisationsrechtlich verfestigte Mentalität des Ressortdenkens, das zähe Abstimmungsprozesse mit sich bringt, das perfektionistisch ausgebaute Rechtsschutzsystem, in dem wichtige Infrastrukturvorhaben stecken bleiben, kurz: eine extrem verrechtlichte politische Kultur. All dies führt zu einer bedenklichen Entwicklung. Noch 1997 konnte die Weltbank in ihrem Weltentwicklungsbericht von Rechtsstaatlichkeit als einem Standortvorteil im Wettbewerb um Investitionen sprechen, doch dieser Faktor hat sich ins Gegenteil verkehrt. Der Politikwissenschaftler Herfried Münkler etwa hat unlängst eine zu weitgehende Juridifizierung von Entscheidungsabläufen als einen Standortnachteil ausgemacht. Autokratien nämlich neigen dazu, sich lästiger Regelungen schlicht zu entledigen. Demokratien optimierten Entscheidungen nicht mehr, sondern verschleppten sie eher: „Das raubt der Demokratie Glaubwürdigkeit und fördert Zweifel an ihrer Effektivität beziehungsweise ihrer Fähigkeit, Probleme zügig und entschlossen anzugehen.“

Von dieser Sorge ist es kein weiter Weg zur gegenwärtigen Diskussion über die Handlungsfä-

higkeit des Staates. Die unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten stehende „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“, zu deren Mitgliedern auch WZB-Präsidentin Nicola Fuchs-Schündeln gehört, hat in ihrem im Juli 2025 vorgelegten Abschlussbericht eine Reihe von ohne Zweifel vernünftigen Vorschlägen gemacht – wie etwa zur klareren Zuordnung von Kompetenzen und ihrer Finanzierung im Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden. Jedoch kann diese verdienstvolle Initiative nur der Anfang einer auch wissenschaftlichen und zugleich interdisziplinären Diskussion sein, die auch im WZB fortgeführt werden muss. Der Praxistest steht den Vorschlägen zu einer Optimierung des Gesetzgebungsverfahrens freilich noch bevor: Können sie wirklich dazu beitragen, dass auch eine regelbasierte Demokratie den Bedürfnissen ihrer Bürgerinnen und Bürger entgegenkommt? Außerdem fehlen zwei weitere wichtige Aspekte.

„Gerade unter den Bedingungen der digitalen Demokratie blüht jede Art von Verschwörungstheorien“

Einmal scheint mir der Vorschlag, ein Krisenreaktionszentrum einzurichten, allzu sehr einer verengten Managementperspektive verhaftet zu sein. Natürlich muss eine Krise – wie die Corona-Pandemie uns allen vor Augen geführt hat – zuallererst möglichst professionell „gemanagt“ werden. Dieses Primat guten Managements darf aber nicht davon entbinden, einen umfassenderen wissenschaftlichen Ansatz zur Bewältigung der Krise zu entwickeln. Neben der Managementdimension ist Krisenbekämpfung durch drei weitere Dimensionen gekennzeichnet. Die kognitive Dimension beschreibt die Forderung, dass möglichst alles über Ursache und Verlauf der jeweiligen Krise bekannt sein muss. Von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus die kommunikative Dimension jeder Art von Krisenbekämpfung: Wie sich die Rechtstaatlichkeit eines Gemeinwesens am Umgang mit einer Straftat Verdächtigen erweist – Stichwort „faires Verfahren“ –, so zeigt sich im kommunikativen Umgang mit den von der Krise betroffenen Mitgliedern der Gesellschaft, wie ernst es der Staat mit der Rede vom „mündigen Bürger“ meint. Drittens

Gunnar Folke Schuppert ist Emeritus des Center for Global Constitutionalism am WZB und war Inhaber eines Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin. ***folke.schuppert@wzb.eu***

Foto: © WZB/Barbara Schlüter, alle Rechte vorbehalten.

schließlich ist – insbesondere in der Corona-Krise – die sozialpsychologische Dimension jeder ernsthaften Krise unübersehbar zu Tage getreten. Es muss reflektiert werden, was eine als kaum beherrschbar wahrgenommene Krise mit den Menschen macht und welche Resilienzstrategien sie im Umgang mit der jeweiligen Krise entwickeln. Gerade unter den Bedingungen der digitalen Demokratie blüht jede Art von Verschwörungstheorien: Vulnerable Gesellschaften sind tendenziell gestresste Gesellschaften – ein Befund, der einen umfassenden krisenwissenschaftlichen Ansatz unabweisbar macht.

„Wie ist es mit der Verantwortung des Staates vereinbar, dass sich wesentliche Teile der daseinsnotwendigen Infrastruktur in privater Hand befinden?“

Zum anderen fehlt eine Auseinandersetzung mit der Fragilität und Vulnerabilität infrastruktureller Macht. Wie ist es mit der Infrastrukturverantwortung des Staates vereinbar, dass sich wesentliche Teile der daseinsnotwendigen Infrastruktur in privater Hand befinden? Als ein wirklich an die Substanz gehendes Problem wird sich erweisen, wenn in einem notwendi-

gerweise kommunikationsintensiven Staatstyp wie der Demokratie, in der sich die Regierung in regelmäßigen Abständen dem Urteil der Wählenden zu stellen hat, die kommunikative Infrastruktur gänzlich von privaten Anbietern wie den großen Plattformunternehmen beherrscht wird. Dass es hierbei ganz zentral um Macht geht, zeigt nicht zuletzt die Rede des US-Vizepräsidenten J. D. Vance im Februar 2025 auf der Münchner Sicherheitskonferenz, in der er mehr oder weniger unverblümt davor gewarnt hat, die US-amerikanischen Tech-Giganten allzu sehr regulieren zu wollen.

„Was, wenn der Regelbrecher das Spiel gewinnt?“

In einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung sagte Herfried Münkler trocken: „Das mit den Regeln ist vorbei.“ Die regelbasierte Ordnung sei dahin, wir hätten es jetzt mit einer machtbasierten Ordnung zu tun. Auf die Frage, was das Völkerrecht dazu sage, antwortete er: „Es ist völlig uninteressant, was das Völkerrecht dazu sagt! Entscheidend ist, ob es einen gibt, der das Völkerrecht durchsetzt!“ Was, so Münkler, wenn nicht ein afrikanischer Warlord die Regeln bricht, sondern ein großer Akteur? Und was, wenn der Regelbrecher das Spiel gewinnt?

Tech-Milliardäre wie Peter Thiel, Elon Musk und andere propagieren Vorstellungen, die auf eine andere Architektur von Staatlichkeit hinauslaufen: Diese Monopolisten, so erklärte der Berliner Literatur- und Medienwissenschaftler Joseph Vogl in einem Interview mit dem Spiegel vom November 2024, wollten „den vorsorgenden Staat durch fürsorgliche Konzerne ersetzen“. Er stellt „eine gewisse Staatswerdung“ solcher Unternehmen fest. Man dürfe nicht vergessen, dass beispielsweise Musks Firma Starlink knapp die Hälfte der Satelliten im Erdorbit betreibt. Ähnliches passiere mit den sozialen Medien: „Es ist zu erwarten, dass nicht nur Trumps Plattform Truth Social, sondern auch X zu einer Art Regierungsorgan werden wird.“ Peter Thiel und sein intellektueller Wegbegleiter Curtis Yarvin, ein Programmierer und libertärer Blogger, sehen die Demokratie und den Liberalismus schwach und erschöpft. Ihre Folgerung: Staaten bräuchten keine gewählten Parlamente und Staatschefs, sondern Aufsichtsräte, CEOs oder wahlweise Monarchen

Abschließend möchte ich meiner Hoffnung Ausdruck geben, dass uns allen diese Entwicklung erspart bleiben möge. Als Mahnung erinnere ich an eine Formulierung der Historikerin Ute Daniel: „Demokratie scheitert nicht am Gegenwind – sondern am fehlenden Rückenwind..“ Ob dieser ausreicht, liegt auch in unserer Hand.

Literatur

Daniel, Ute: „Demokratie scheitert nicht am Gegenwind“. In: Süddeutsche Zeitung, 12.05.2024.

Grimm, Dieter: „Impulsreferat“. In: Auswärtiges Amt (Hg.): Der Rechtsstaat – Patentrezept für alle Welt?. Berlin 2009, S. 9 ff.

Jäkel, Julia/de Maizière, Thomas/Steinbrück, Peer/Voßkuhle, Andreas: Initiative für einen handlungsfähigen Staat. Abschlussbericht. Freiburg: Verlag Herder 2025. Online: https://www.ghst.de/initiative-fuer-einen-handlungsfaehigen-staat (Stand 20.08.2025).

Münkler, Herfried: Macht im Umbruch. Deutschlands Rolle in Europa und die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Berlin: Rowohlt Berlin Verlag 2025.

Schuppert, Gunnar Folke: Krisen, Bedrohte Ordnungen, Zeitenwenden, Resilienz. Regierbarkeitsprobleme in gestressten Gesellschaften. Baden-Baden: Nomos 2024.

Schuppert, Gunnar Folke: Handlungs(un)fähigkeit des Staates? Überlegungen zur Fragilität infrastrukturelller Macht (im Erscheinen).

Der Text ist gemäß der Creative-Commons-Lizenz CC BY 4.0 nachnutzbar: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/