

NILS SCHAKS

Demokratische Dekonsolidierung

Jus Publicum

327

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 327



Nils Schaks

Demokratische Dekonsolidierung

Eine rechtsdogmatische und rechtsvergleichende
Untersuchung zum Schutz der liberalen Demokratie
durch das Grundgesetz

Mohr Siebeck

Nils Schaks, geboren 1978; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Potsdam, der Université Paris X-Nanterre sowie der Humboldt-Universität zu Berlin; 2004 Erstes Staatsexamen; 2007 Promotion (FU Berlin); Rechtsreferendariat am Kammergericht; Rechtsanwalt in Düsseldorf; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Sozialrecht der Freien Universität zu Berlin; Juniorprofessor für Öffentliches Recht an der Universität Mannheim; 2021 Habilitation; ab 2004 Professor für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Life Sciences-Recht an der Universität Basel.

orcid.org/0000-0002-1515-0998

Gedruckt mit Unterstützung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat sowie der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung, Hamburg.

ISBN 978-3-16-162238-0 / eISBN 978-3-16-163399-7

DOI 10.1628/978-3-16-163399-7

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <https://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 Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Textservice Zink in Schwarzach gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Für Michael

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2020/2021 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Habilitationsschrift angenommen. Sie entstand während meiner Zeit zunächst als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin, dann als Juniorprofessor an der Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre der Universität Mannheim sowie während eines Forschungsaufenthalts an der Universität Stellenbosch (Südafrika). Für die Drucklegung mussten einige Entwicklungen nachgetragen werden – das Problem der demokratischen Dekonsolidierung hat nichts an Aktualität eingebüßt. Die Arbeit befindet sich im Wesentlichen auf dem Stand von Juni 2023, vereinzelt konnte noch Rechtsprechung und Literatur bis August 2023 berücksichtigt werden.

Herrn Universitätsprofessor Dr. Helge Sodan, Präsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin a. D., danke ich sehr herzlich für die vorzügliche Begleitung und Betreuung der Arbeit, auch nach meinem Wechsel nach Mannheim, sowie das Erstgutachten. Die genossene akademische Freiheit und Förderung weiß ich sehr zu schätzen. Herrn Universitätsprofessor Dr. Markus Heintzen danke ich herzlich für die überaus rasche Erstellung des Zweitgutachtens und weiter gehende Anregungen, z. B. hinsichtlich der Einführung der „Dekonsolidierungsverfassungsbeschwerde“. Herrn Professor Dr. Henk Botha und Herrn Professor Dr. Wessel le Roux danke ich für ihre Unterstützung in Stellenbosch und Kapstadt sowie für ihre Diskussionsbereitschaft und zahlreiche Hinweise und Erläuterungen zum südafrikanischen Recht.

Meinen Kolleginnen und Kollegen an der Freien Universität Berlin und der Universität Mannheim gebührt großer Dank für die Rücksichtnahme auf die Nöte eines Habilitanden und ihre große Hilfsbereitschaft. Außerdem möchte ich meinem Habilitationskreis für Anregungen und Motivation danken. Frau Marisa Doppler und Herrn Michael Beerens danke ich vielmals für die Mühen des Korrekturlesens und ihre redaktionelle Begleitung.

Für die äußerst großzügige finanzielle Unterstützung bei der Veröffentlichung danke ich dem Bundesministerium des Innern und für Heimat, Berlin, und der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung, Hamburg.

Die Arbeit an der Habilitationsschrift hat Zeit und Kraft gekostet. Hierunter hatten Freunde, Familie und Partnerschaft zu leiden. Für Zuspruch, Unter-

stützung, Motivation, offene Ohren und Verzicht danke ich Euch aufs Herzlichste und auch dafür, dass Ihr mich in einer Phase ertragen habt, die SARS-CoV-2 nicht angenehmer gemacht hat.

Mannheim, im August 2023

Nils Schaks

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Zur Übersetzung und zur Zitierweise	XIX
Abkürzungsverzeichnis	XXI
<i>A. Einleitung: Demokratische Dekonsolidierung</i>	<i>1</i>
I. Globaler Befund: Gefährdungen der liberalen Demokratie durch „demokratische Dekonsolidierung“	6
II. Nationale Folge: Demokratische Dekonsolidierung als Herausforderung für die deutsche Rechtsordnung	37
III. Forschungsgegenstand: De-facto-Verfassungsänderung durch Maßnahmenkumulation im deutschen Recht	58
IV. Thesen	66
V. Zwischenergebnis	71
<i>B. Methodische und begriffliche Grundlegungen</i>	<i>73</i>
I. Methode	73
II. Begriffe: Demokratie und demokratische Dekonsolidierung	97
<i>C. Antizipation im Grundgesetz</i>	<i>115</i>
I. Prävention – Antizipation – Reaktion	120
II. Der Begriff der Antizipation in der deutschen Rechtsordnung und Rechtswissenschaft	123
III. Antizipation in Bestimmungen des Grundgesetzes	138
IV. Antizipation und verwandte Konzepte	210
V. Zwischenergebnis: Das Grundgesetz als antizipative Verfassung	251
<i>D. Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG</i>	<i>253</i>
I. Vermeintliche Bedeutungslosigkeit der Wesensgehaltsgarantie	261
II. Wesensgehaltsgarantie als geltendes Recht mit konkreten Anwendungsbereichen	267
III. Handhabbarkeit der Wesensgehaltsgarantie	274
IV. Verständnis der Wesensgehaltsgarantie	292
V. Zusammenführung: Wesensgehaltsgarantie, Antizipation und demokratische Dekonsolidierung	308

<i>E. Die Wesensgehaltsgarantie der Versammlungsfreiheit</i>	315
I. Die Versammlungsfreiheit des Art. 8 GG	316
II. Methodik: Auslegung nach den klassischen Auslegungsmethoden und Rechtsvergleichung	325
III. Verfassungsprozedurale und rechtswissenschaftliche Umsetzungen . .	422
IV. Zwischenergebnis	433
 <i>F. Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick</i>	 435
I. Zusammenfassung	435
II. Ausblick	440
 Literaturverzeichnis	 445
Stichwortverzeichnis	491

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Zur Übersetzung und zur Zitierweise	XIX
Abkürzungsverzeichnis	XXI

A. Einleitung: Demokratische Dekonsolidierung 1

I. Globaler Befund: Gefährdungen der liberalen Demokratie durch „demokratische Dekonsolidierung“ 6

1. Das Beispiel Ungarns	9
a) Die Entmachtung der (Verfassungs-)Gerichtsbarkeit	10
b) Die Beeinträchtigung der Grundrechte und der Zivilgesellschaft	12
c) Die Manipulationen des Wahlrechts	14
d) Zwischenergebnis	15
2. Das Beispiel Polens	16
a) Die Disziplinierung der (Verfassungs-)Gerichtsbarkeit	17
b) Die Beeinträchtigung der Grundrechte und der Zivilgesellschaft	21
c) Die Politisierung des Wahlrechts	22
d) Zwischenergebnis	22
3. Übereinstimmende Kennzeichen und Bewertung	23
a) Demokratische Dekonsolidierung, nicht bloßer demokratischer Wettbewerb	23
b) Veränderung des Verfassungscharakters	26
c) Veränderung des Verfassungscharakters durch Maßnahmenkumulation	26
d) Versagen des Gewaltenteilungsgrundsatzes	27
e) Inkurs: Modifikation der Gewaltenteilung in Südafrika	32
f) Zwischenergebnis	37

II. Nationale Folge: Demokratische Dekonsolidierung als Herausforderung für die deutsche Rechtsordnung 37

1. Ein fiktives Szenario: Die Coronadiktatur	39
a) Zum Schutze der Bevölkerung	39
b) Zur Sprengung der Verfassungsordnung	40

2. Bisherige Schwerpunkte rechtswissenschaftlicher Forschung im Zusammenhang mit dem Schutz der Demokratie und Abgrenzungen	43
a) Wehrhafte Demokratie	44
b) „Verfassungsfestigkeit“ als Forschungsgegenstand	46
c) Populismus	49
d) Demokratische Funktionsbedingungen	51
aa) Erosionen der Staatselemente	51
bb) Demokratisches Ethos als Voraussetzung der Demokratie	52
cc) Demokratische Öffentlichkeit als Funktionsbedingung	54
dd) Fragmentierungen als Gefährdungen der Demokratie	55
3. Leerstellen rechtswissenschaftlicher Forschung	56
<i>III. Forschungsgegenstand: De-facto-Verfassungsänderung durch Maßnahmenkumulation im deutschen Recht</i>	<i>58</i>
1. Ergebnis der demokratischen Dekonsolidierung: <i>De-facto-</i> Verfassungsänderung – Änderung des Verfassungscharakters	58
2. Mittel der demokratischen Dekonsolidierung: Maßnahmenbündel	63
<i>IV. Thesen</i>	<i>66</i>
1. Erste These: Das Grundgesetz als antizipative Verfassung	66
2. Zweite These: Schutz der Verfassungsordnung durch feste Verfassungsgrenzen	67
3. Dritte These: Schutz der Verfassungsordnung durch Schutz vor Kumulation	68
4. Synthese und praktische Anwendung: Die Wesensgehaltsgarantie als Schutz vor der demokratischen Dekonsolidierung	70
<i>V. Zwischenergebnis</i>	<i>71</i>
B. Methodische und begriffliche Grundlegungen	73
<i>I. Methode</i>	<i>73</i>
1. Das geltende Verfassungsrecht als Ausgangspunkt	73
2. Methodische Dilemmata	75
a) Offenheit des Verfassungstextes	75
b) Stufenbau der Rechtsordnung	76
c) Zeitgebundenheit	80
3. Rechtsvergleichung mit Südafrika	81
a) Rechtsvergleichung als zulässige rechtswissenschaftliche Methode	82
b) Funktionale Methode	85
c) Voraussetzungen der funktionalen Methode	87
aa) Ähnlichkeit der Verfassungen	88

bb) Alter der Verfassungen	94
cc) Universalität	95
dd) Sprache	96
ee) Zwischenergebnis	96
4. Zwischenergebnis: Dogmatik im Kontext und Rechtsvergleichung	97
<i>II. Begriffe: Demokratie und demokratische Dekonsolidierung . . .</i>	<i>97</i>
1. „Demokratie“	97
a) Vieldeutigkeit des Begriffs „Demokratie“	97
b) Demokratieprinzip des Grundgesetzes	99
c) Exkurs: Legitimation nach der südafrikanischen Verfassung . . .	103
d) Demokratie und Grundrechte	106
e) Demokratieprinzip, verfassungsmäßige Ordnung, freiheitliche demokratische Grundordnung, Verfassungsidentität	110
2. Demokratische Dekonsolidierung	111
 C. Antizipation im Grundgesetz	 115
<i>I. Prävention – Antizipation – Reaktion</i>	<i>120</i>
<i>II. Der Begriff der Antizipation in der deutschen Rechtsordnung und Rechtswissenschaft</i>	<i>123</i>
1. Keine ausdrückliche Verwendung im Grundgesetz	123
2. Sehr seltene Verwendung im deutschen Fachrecht	124
3. Seltene Verwendung im Unionsrecht	127
4. Gelegentliche Verwendung im juristischen Sprachgebrauch	128
a) Straf- und Strafprozessrecht	128
aa) Notwehrantizipation	129
bb) Verbot der Beweisantizipation	130
b) Zivilrecht	131
c) Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht	133
aa) Antizipiertes Sachverständigengutachten	134
bb) Antizipierte Verwaltungspraxis bei Art. 3 I GG	135
5. Zwischenergebnis: „Antizipation“ im Sinne dieser Arbeit	136
 <i>III. Antizipation in Bestimmungen des Grundgesetzes</i>	 <i>138</i>
1. Der Antizipationsgedanke als Bestandteil der sog. Ewigkeitsklausel (Art. 79 III GG)	138
a) Bedeutung für innerstaatliche Verfassungsänderungen	139
aa) Begriff der Verfassungsänderung	139
bb) Inhaltliche Bedeutung des Art. 79 III GG	141
cc) Erfassung von Kumulationen	146
b) Bedeutung im Rahmen der Europäischen Union	148
aa) Übertragung von Hoheitsrechten	150
bb) Ausübung der übertragenen Hoheitsrechte	152

c) Bedeutung für Art. 24 GG	157
d) Südafrikanisches Verfassungsrecht	157
e) Zwischenergebnis	159
2. Berufsbeamtentum, Art. 33 IV, V GG	160
3. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 28 II GG	164
4. Richteranklage, Art. 98 II GG	167
5. Innerer Notstand, v.a. Art. 91, 87a IV GG	170
6. Der Antizipationsgedanke und der Grundrechtsschutz	171
a) Menschenwürde und Schutzpflichten	172
b) Grundrechte und Gesetzesvorbehalte	174
c) Verfassungsmäßige Ordnung	176
d) Verfassungstreue, Art. 5 III 2 GG	178
e) Freiheitliche demokratische Grundordnung	181
aa) Freiheitliche demokratische Grundordnung und Parteiverbot, Art. 21 II 1 GG	181
bb) Freiheitliche demokratische Grundordnung und Ausschluss von der Parteienfinanzierung, Art. 21 III 1 GG	186
cc) Freiheitliche demokratische Grundordnung, Art. 10 II 2 GG	187
dd) Freiheitliche demokratische Grundordnung, Art. 11 II GG	188
ee) Freiheitliche demokratische Grundordnung und Grundrechtsverwirkung, Art. 18 GG	189
ff) Südafrikanisches Verfassungsrecht	191
f) „Diese Ordnung“ und Widerstandsrecht, Art. 20 IV GG	191
g) Einrichtungsgarantien	199
h) Wesensgehaltsgarantie	207
i) Zwischenergebnis	207
7. Zwischenergebnis	208
<i>IV. Antizipation und verwandte Konzepte</i>	<i>210</i>
1. Der Grundsatz der wehrhaften Demokratie	210
a) Begriff	211
b) Ursprünge der wehrhaften Demokratie	215
c) Sammelbegriff oder Substanzbegriff	224
d) Südafrikanisches Verfassungsrecht und wehrhafte Demokratie	225
e) Antizipativer Gehalt	229
2. Notstandsverfassung	229
a) Begriff	229
b) Ursprung	231
c) Südafrikanisches Verfassungsrecht und Notstandsverfassung	232
d) Antizipativer Gehalt	234
3. Verfassungsschutz	234
a) Begriff	234
b) Ursprung	237

c) Südafrikanisches Verfassungsrecht	237
d) Antizipativer Gehalt	237
4. Staatsschutz	238
a) Begriff	239
b) Südafrikanisches Verfassungsrecht und Staatsschutz	240
c) Antizipativer Gehalt	240
5. Ausnahmezustand	241
a) Begriff	241
b) Bewertung	243
c) Südafrikanisches Verfassungsrecht	245
d) Antizipativer Gehalt	245
6. Grundsatz der Nachhaltigkeit	245
a) Begriff	245
b) Konzept	246
c) Südafrikanisches Verfassungsrecht	249
d) Antizipativer Gehalt	250
7. Zwischenergebnis	250
V. <i>Zwischenergebnis: Das Grundgesetz als antizipative Verfassung</i>	251
D. Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG	253
I. <i>Vermeintliche Bedeutungslosigkeit der Wesensgehaltsgarantie</i>	261
1. Wesensgehaltsgarantie ist nicht änderungsfest	262
2. Vermeintliche Impraktikabilität	263
3. Zeitgebundenheit	266
4. Zwischenergebnis	267
II. <i>Wesensgehaltsgarantie als geltendes Recht mit konkreten Anwendungsbereichen</i>	267
1. Wahrung des Art. 19 II GG bei und nach der Übertragung von Hoheitsrechten	269
a) Deutsche Mitwirkung in der EU, Art. 23 I GG	269
b) Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, Art. 24 I GG	272
c) Zwischenergebnis	273
2. Relevanz im Prozess der Wiedervereinigung, Art. 143 GG	273
3. Zwischenergebnis	274
III. <i>Handhabbarkeit der Wesensgehaltsgarantie</i>	274
1. Anwendung bei Kernbereichen	274
a) Menschenwürdegehalte der Grundrechte	275
b) Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG	276
c) Kollektive Koalitionsfreiheit, Art. 9 III GG	278

d) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	279
e) Zwischenergebnis: Handhabbarkeit von Kernbereichen	280
2. Anwendung im Europarecht	281
a) Wesensgehaltsgarantie des Art. 52 I 1 EUGrCh	282
b) Wesensgehaltsrechtsprechung des EGMR	287
3. Zwischenergebnis: Handhabbarkeit von Wesensgehaltsgarantien	291
IV. <i>Verständnis der Wesensgehaltsgarantie</i>	292
1. Die Wesensgehaltsgarantie bezieht sich auf das objektive Grundrecht und die individuelle Rechtsposition	293
2. Wesensgehaltsgarantie ist absolut zu verstehen	295
a) Einwand: Finaler Rettungsschuss	297
b) Einwand: Enteignungen	300
c) Einwand: Lebenslange Freiheitsstrafe	301
3. Wesensgehaltsgarantie erfasst auch Kumulationen	303
4. Von Art. 19 II GG erfasste Rechte	304
5. Von Art. 19 II GG erfasste Grundrechtsberührungen	307
6. Zwischenergebnis: Wesensgehaltsgarantie gilt absolut und erfasst Gesetzeskumulationen	307
V. <i>Zusammenführung: Wesensgehaltsgarantie, Antizipation und demokratische Dekonsolidierung</i>	308
E. Die Wesensgehaltsgarantie der Versammlungsfreiheit	315
I. <i>Die Versammlungsfreiheit des Art. 8 GG</i>	316
II. <i>Methodik: Auslegung nach den klassischen Auslegungsmethoden und Rechtsvergleichung</i>	325
1. Auslegung nach dem Wortlaut	327
a) Wortlaut des Art. 19 II GG	327
aa) Wesen	327
bb) Gehalt	332
cc) Zwischenergebnis	332
b) Wortlaut des Art. 8 GG	333
aa) Alle Deutschen	333
bb) Recht	335
cc) Sich zu versammeln	336
(1) Räumliche Zusammenkunft und Ort	336
(2) Zeit	339
(3) Zweck der Zusammenkunft	340
(4) Personenzahl	340
(5) Erfasste Handlungen	343
dd) Ohne Anmeldung oder Erlaubnis	344
(1) Anmeldeerfordernis	344
(2) Genehmigungserfordernis	346

(3) Zwischenergebnis	347
ee) Friedlich und ohne Waffen	347
ff) Gesetzesvorbehalt	350
c) Zwischenergebnis	351
2. Systematische Auslegung	351
a) Systematik des Art. 19 II GG	351
aa) Einrichtungsgarantien	352
bb) Grundrechtsbezug	352
cc) Die europäischen Wesensgehalte	353
b) Systematik des Art. 8 GG	354
aa) Rechtsqualität	355
bb) Grundrechtsbindung	355
cc) Grundrechtsträger	360
(1) Natürliche Personen	360
(2) EU-Ausländer	363
(3) Juristische Personen	364
(4) Anzahl der Grundrechtsträger	366
dd) Rechtsschutz	367
ee) Gesetzesvorbehalt	368
ff) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	370
gg) Enger oder weiter Versammlungsbegriff	373
hh) Selbstbestimmung und staatliche Neutralität	374
(1) Religionsfreiheit	375
(2) Meinungsfreiheit	377
(3) Berufsfreiheit	381
(4) Demokratieprinzip	382
(5) Zwischenergebnis	383
ii) Friedlichkeit	383
jj) Infrastrukturelle Begleiteinrichtungen	389
c) Zwischenergebnis	390
3. Historische Auslegung	391
a) Historie des Art. 19 II GG	393
b) Historie des Art. 8 GG	396
aa) Subjektives Recht gegen den Staat, aber nicht Private	398
bb) Deutschengrundrecht	400
cc) Gesetzesvorbehalt	402
dd) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	404
ee) Rechtsschutz	405
ff) Selbstbestimmung und staatliche Neutralität	406
gg) Enger oder weiter Versammlungsbegriff	408
hh) Personenanzahl	409
ii) Ort	409
jj) Friedlichkeit und Waffenlosigkeit	410
kk) Zwischenergebnis	411
4. Auslegung nach Sinn und Zweck	411

a) Telos des Art. 19 II GG	412
b) Telos des Art. 8 GG	413
aa) Persönlichkeitsentfaltung	414
(1) Recht	414
(2) Bindung des Staates	414
(3) Mindestpersonenanzahl	414
(4) Enger oder weiter Versammlungsbegriff	414
(5) Deutschengrundrecht	415
(6) Versammlungsorte	415
(7) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	415
bb) Demokratische Funktionen	416
(1) Plebiszitfunktion	418
(2) Publikationsfunktion	418
(3) Minderheitenschutz	419
(4) Warnfunktion	420
(5) Stabilisierungsfunktion	420
5. Zwischenergebnis	421
<i>III. Verfassungsprozedurale und rechtswissenschaftliche Umsetzungen</i>	<i>422</i>
1. Verfassungsprozessuale Umsetzung	422
a) Methoden und Strategien bei der Ermittlung des Wesensgehalts	423
b) Verfahrensarten	426
c) Darlegungslast, insbesondere bei Kumulationen	427
d) Entscheidungsinhalt, insbesondere bei Kumulationen	429
2. Rechtswissenschaftlicher Wirkmechanismus	431
<i>IV. Zwischenergebnis</i>	<i>433</i>
F. Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick	435
<i>I. Zusammenfassung</i>	<i>435</i>
1. Demokratische Dekonsolidierung: Begriff, Beispiele, Probleme	435
2. Forschungsgegenstand und -frage	436
3. Thesen und Methode	437
4. Der Antizipationsgedanke des Grundgesetzes	437
5. Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG als Ausprägung der Antizipation	438
6. Dogmatische Anwendung am Beispiel der Versammlungsfreiheit	439
<i>II. Ausblick</i>	<i>440</i>
Literaturverzeichnis	445
Stichwortverzeichnis	491

Zur Übersetzung und zur Zitierweise

Diese Arbeit ist auch eine rechtsvergleichende Untersuchung, wobei das südafrikanische Recht die Vergleichsrechtsordnung darstellt. Ausgewertet wurden die englischsprachige¹ Literatur und Rechtsprechung. Da diese einerseits gut über das Internet verfügbar sind und andererseits die gedruckten Werke in deutschen Bibliotheken kaum vorhanden sind, wird – sofern möglich – eine über das Internet verfügbare Quelle als Beleg angegeben. Die Übersetzungen sind Arbeitsübersetzungen des Verfassers.

Diese Arbeit ist auf Deutsch verfasst. Dementsprechend weicht die Zitierweise der südafrikanischen Rechtsprechung und Literatur von den südafrikanischen Gepflogenheiten ab und ist an die deutschen Usancen angepasst. So werden im südafrikanischen Recht die einzelnen Vorschriften der Verfassung als „Section“ und nicht als Artikel bezeichnet, aus Gründen der Einheitlichkeit und Vertrautheit wird hier jedoch stets von „Artikeln“ gesprochen. Um nicht deutsche Zeitschriften leichter auffinden zu können, wurde auf eine Abkürzung der Zeitschriftentitel verzichtet und der ausgeschriebene Titel verwendet. Außerdem orientieren sich die Zitate an der in Deutschland üblichen Reihenfolge *Autor*, Titel des Beitrags, Titel der Zeitschrift, ggf. Bd., Erscheinungsjahr, Seitenzahl, was in Südafrika oft anders ist. Bei Buchbeiträgen werden die Herausgeber mit dem Kürzel „Hrsg.“ und nicht mit dem englischen „ed(s).“ gekennzeichnet.

Da Mitte der 1990er-Jahre kurz nacheinander zwei südafrikanische Verfassungen in Kraft traten² und beide in den Rechtsvergleich einbezogen werden, wird stets kenntlich gemacht, auf welche Verfassung sich die Aussagen zum südafrikanischen Verfassungsrecht beziehen. „IC“ ist die Abkürzung für die nicht mehr in Kraft befindliche Interimsverfassung („Interim Constitution“), „FC“ diejenige für die endgültige Verfassung („Final Constitution“), die noch in Kraft ist. Die Aufzählung der Amtssprachen in der Fußnote auf dieser Seite bezieht sich also auf Art. (eigentlich „Section“) 6(1) der endgültigen (finalen) Verfassung (FC) von 1996.

¹ Die anderen zehn offiziellen Amtssprachen Südafrikas sind Sepedi, Sesotho, Setswana, siSwati, Tshivenda, Xitsonga, Afrikaans, isiNdebele, isiXhosa und isiZulu, vgl. Art. 6(1) FC.

² Siehe zum komplizierten Verfassungsgebungsprozess *Kotzé*, *The New (Final) South African Constitution*, *Journal of Theoretical Politics* 8 (1996), 133 ff.

Das südafrikanische Verfassungsgericht, der „Constitutional Court“ (vgl. Art. 167 FC), wird im Text als südafrikanisches Verfassungsgericht bezeichnet, in den Fußnoten wird er mit „CC“ abgekürzt. In der Datenbank „<http://www.saflii.org/>“, die eine gute Quelle für die südafrikanische Rechtsprechung darstellt, wird den südafrikanischen Gerichten zumeist das Kürzel „ZA“ für Südafrika vorangestellt, z.B. „ZACC“ für das südafrikanische Verfassungsgericht. Hierauf wird verzichtet. Der Entscheidungsname und der die Entscheidungsgründe formulierende Richter sind in den Fußnoten als zusätzliche Information aufgenommen, auch wenn dies in Deutschland nicht üblich ist. Die anderen südafrikanischen Gerichte wurden nicht abgekürzt, um die Verständlichkeit nicht durch zu zahlreiche Abkürzungen zu beeinträchtigen.

Die sonstigen verwendeten Abkürzungen, sofern sie nicht im Abkürzungsverzeichnis aufgeführt sind, sind allgemein bekannt oder lassen sich *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl. 2021, entnehmen.

Abkürzungsverzeichnis

ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794
ANC	African National Congress, südafrikanische Partei
BKartA	Bundeskartellamt
CC	Constitutional Court, Verfassungsgericht der Republik Südafrika
CEU	Central European University
FC	Final Constitution, geltende Verfassung der Republik Südafrika (Inkrafttreten am 4.2.1997)
Fidesz	Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (deutsch: Fidesz – Ungarischer Bürgerbund), ungarische Partei
HerrenChE	Verfassungsentwurf des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee (1948)
IC	Interim Constitution (Übergangsverfassung der Republik Südafrika, Inkrafttreten am 27.4.1994)
JW	Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
KDNP	Kereszténydemokrata Néppárt (deutsch Christlich-Demokratische Volkspartei), ungarische Partei
KPD	Kommunistische Partei Deutschland (1956 verboten)
ME VersG	Musterentwurf Versammlungsgesetz
NGO	Non-Governmental Organisation (deutsch: Nichtregierungsorganisation)
PiS	Prawo i Sprawiedliwość (deutsch: Recht und Gerechtigkeit), polnische Partei
PVS	Politische Vierteljahresschrift (Zeitschrift)
RGA	Regulation of Gatherings Act, südafrikanisches Versammlungsgesetz
RVG	Reichsvereinsgesetz
SATAWU	South African Transport and Allied Workers Union, südafrikanische Gewerkschaft
SRP	Sozialistische Reichspartei (1952 verboten)
VvB	Verfassung von Berlin
WRV	Weimarer Reichsverfassung

A. Einleitung: Demokratische Dekonsolidierung

„Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l’homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l’oppression.“

Art. 2 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26.8.1789¹

„Das Ende der Geschichte“² ist noch nicht das Ende der Geschichte: Der 1989 vorhergesagte weltweite Siegeszug der liberalen Demokratie ist zumindest bislang nicht eingetreten, vielmehr hat sich die Geschichte „mit einiger Brutalität zurückgemeldet“³. Der Sinn für Ironie der Geschichte zeigt sich darin, dass gerade in einigen derjenigen Staaten, die den Kommunismus überwandten und damit die Vorhersage vom „Ende der Geschichte“ veranlassten, die liberale Demokratie derzeit einen besonders schweren Stand hat. 25 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer sprach sich beispielsweise der ungarische Ministerpräsident dafür aus, einen illiberalen, d. h. nicht liberalen Staat⁴, zu formen.

¹ „Der Zweck jeder politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unantastbaren Menschenrechte. Diese Rechte sind das Recht auf Freiheit, das Recht auf Eigentum, das Recht auf Sicherheit und das Recht auf Widerstand gegen Unterdrückung.“ [Übersetzung des Verfassers]

² Vgl. *Fukuyama*, *The End of History?*, *The National Interest* 16 (1989), 3 (4, 15–17, 18); *Fukuyama*, *The End of History and the Last Man*, 1992, S. XI–XIV, XX–XXII, passim. *Fukuyama* ging nach dem Ende des Kommunismus 1989 jedoch nicht davon aus, dass der Siegeszug der liberalen Demokratie rasch oder ohne Rückschläge erfolgen würde.

³ *P. v. Kielmansegg*, *Die Grammatik der Freiheit*, 2013, S. 236.

⁴ Prime Minister Viktor Orbán’s Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp, 26 July 2014, Tusnádfürdő (Băile Tușnad), Romania, <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orban-s-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/> (Stand: 10.8.2023). Zu früheren Äußerungen dieser Art siehe *Halmai*, *A Coup Against Constitutional Democracy. The Case of Hungary*, in: Graber/Levinson/Tushnet (Hrsg.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, 2018, S. 243 (246 mit Fn. 6). Siehe außerdem *Pech/Scheppele*, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (2017), 3 (4); *Drinóczi/Bieñ-Kacala*, *Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland*, *German Law Journal* 20 (2019), 1140 (1140–1142, 1148–1152). Für *Forsthoff*, *Der totale Staat*, 1933, S. 7 war der totale Staat das Gegenstück zum liberalen Staat. Siehe zu diesen Begriffsgegensätzen BVerfGE 2, 1 (12); 5, 85 (137–139); 144, 20 (203); *Lehne*, *Demokratie ohne Illusion*, 1967, S. 34–37; *Schmitt Glaeser*, *Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten*, 1968, S. 37.

Dabei war Ungarn einer der ersten Staaten, der durch seine Öffnung der Grenze zu Österreich 1989 zum Mauerfall beigetragen⁵ und sich für die liberale Demokratie entschieden hatte.

Anstelle eines immer weiter gehenden demokratischen Fortschritts ist nunmehr ein als „democratic deconsolidation“⁶, „democratic backsliding“⁷ und teilweise auch als „rule of law backsliding“⁸ bezeichnetes Phänomen⁹ zu beobachten.¹⁰ Wörtlich übersetzt bedeuten diese Begriffe so viel wie „demokratische Dekonsolidierung“, „demokratischer Rückschritt“, „demokratischer Rückfall“ oder „Rechtsstaatsrückschritt“¹¹. Hiermit ist ein etappenweiser Abbau demokratischer Werte, Verfahren und Normen gemeint. Dabei handelt es sich um einen Prozess, bei dem gewählte Vertreter hoheitlicher Gewalt absichtlich Maßnahmen umsetzen, die darauf abzielen, innerstaatliche Machtbegrenzungen systematisch zu schwächen, zu beseitigen oder zu überwinden, um den liberalen demokratischen Staat abzuschaffen und die dauerhafte Herrschaft der regierenden Partei zu etablieren.¹² Die wesentlichen Angriffspunkte dieses Prozesses sind die wettbewerblichen Wahlen, die Grundrechte der Meinungs-, Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie der Rechtsstaat mit

⁵ Hierzu *Kilian*, Der Vorgang der deutschen Wiedervereinigung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. I, 3. Aufl. 2003, § 12 Rn. 22–24.

⁶ *Foa/Mounk*, The Signs of Deconsolidation, *Journal of Democracy* 28 (2017), 5 (15), wobei der Begriff „deconsolidation“ bereits im Titel auftritt. Siehe auch *Choudhry*, Resisting democratic backsliding: An essay on Weimar, self-enforcing constitutions, and the Frankfurt School, *Global Constitutionalism* 7 (2018), 54 (54 f.).

⁷ Siehe zum Begriff *Waldner/Lust*, Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding, *Annual Review of Political Science* 21 (2018), 93 (95); *Bermeo*, On Democratic Backsliding, *Journal of Democracy* 27 (2016), 5 ff.

⁸ So die Überschrift des Aufsatzes von *Pech/Scheppele*, Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (2017), 3 ff.

⁹ Weitere Begriffe sind u. a. „abusive constitutionalism“, „bad faith constitutionalism“, „de-constitutionalism“, „constitutional retrogression“, „constitutional rot“, „constitutional decay“, „constitutional crisis“, „constitutional failure“, „democratic recession“. Siehe hierzu und den dahinterstehenden Konzepten *Daly*, Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field, *Hague Journal on the Rule of Law* 11 (2019), 9 (9, 10 f., 20–32) und *Waldner/Lust*, Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding, *Annual Review of Political Science* 21 (2018), 93 (97–106). Siehe auch *Graber/Levinson/Tushnet*, Constitutional Democracy in Crisis? Introduction, in: *Graber/Levinson/Tushnet* (Hrsg.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, 2018, S. 1 (1 f.).

¹⁰ A. A. *Levitsky/Way*, The Myth of Democratic Recession, in: *Diamond/Platner* (Hrsg.), *Democracy in Decline?*, 2016, S. 58 (59).

¹¹ Vgl. *Volkmann*, Krise der konstitutionellen Demokratie?, *Der Staat* 58 (2019), 643 (643 f.).

¹² *Pech/Scheppele*, Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (2017), 3 (10): „process through which elected public authorities deliberately implement governmental blueprints which aim to systematically weaken, annihilate or capture internal checks on power with the view of dismantling the liberal democratic state and entrenching the long-term rule of the dominant party“. Siehe ausführlich zum Begriff unten B. II. 2.

unabhängigen Gerichten.¹³ Die Stoßrichtung ist offensichtlich: Gerichte als unabhängige Kontrollinstanzen, die sich gegen die beiden anderen Gewalten richten können, werden systematisch ausgeschaltet. Das Wahlrecht wird manipuliert, um sich dauerhaft eine Mehrheit zu sichern, auch wenn der Rückhalt in der Bevölkerung schwinden sollte. Die öffentliche Meinungsbildung wird durch Macht über Multiplikatoren wie Presse und Rundfunk zu den eigenen Gunsten beeinflusst. Diese Bereiche, die für eine funktionierende Demokratie essenziell sind, werden durch gezielte Rechtsänderungen umgestaltet. Zwar kann die Fassade einer Demokratie aufrechterhalten werden, weil beispielsweise Wahlen weiterhin abgehalten werden und ein Verfassungsgericht existiert. Aber diese Institutionen und Verfahren können ihre Funktionen nicht mehr erfüllen, da die Verfassungsgerichte wesentlicher Kompetenzen beraubt wurden,¹⁴ die Richterbanken mehrheitlich mit politischen Anhängern besetzt sind („court packing“)¹⁵ oder das Wahlrecht den Erfolgswert missachtet oder anderweitig manipuliert wird. Diese Maßnahmen werden sukzessive ergriffen, sodass sich ihre demokratieschädlichen Effekte nicht nur summieren, sondern sogar wechselseitig verstärken.

Ungarn ist nicht der einzige Staat, der eine „illiberale Demokratie“ (falls es eine solche überhaupt geben kann) errichtet. Hingewiesen sei des Weiteren auf Russland¹⁶, die Türkei¹⁷, die Philippinen, Venezuela¹⁸, Brasilien und Polen¹⁹. Die Liste lässt sich fortsetzen.²⁰ Auch wenn im Folgenden zwei Mitgliedstaat-

¹³ *Huq/Ginsburg*, How to Lose a Constitutional Democracy, *UCLA Law Review* 65 (2018), 78 (87–92, 96 f., 117); *Grimm*, How can a democratic constitution survive an autocratic majority? (13.12.2018), <https://verfassungsblog.de/how-can-a-democratic-constitution-survive-an-autocratic-majority/> (Stand: 10.8.2023); *C. Möllers*, Die Staatsrechtswissenschaft bei Anbruch der Dämmerung, *Der Staat* 56 (2017), 485 (487 f.); *Tóth*, Constitutional Markers of Authoritarianism, *Hague Journal on the Rule of Law* 11 (2019), 37 (50–55).

¹⁴ Siehe unten am Beispiel Ungarns unter A. I. 1. a).

¹⁵ Hierzu EuGH, Urt. v. 24.6.2019 – C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – Kommission/Polen; *Ebs*, Felix Frankfurter, Hans Kelsen, and the Practice of Judicial Review, *ZaöRV* 73 (2013), 451 (465–468); *Láncos*, Passivist Strategies Available to the Hungarian Constitutional Court, *ZaöRV* 79 (2019), 971 (982); *Vofskuhle*, Rechtsstaat und Demokratie, *NJW* 2018, 3154 (3155). Siehe auch unten die Beispiele von Ungarn (A. I. 1. a)) und Polen (A. I. 2. a)).

¹⁶ *P.M. Huber*, Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis, *Der Staat* 56 (2017), 389 (394 f.).

¹⁷ *P.M. Huber*, Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis, *Der Staat* 56 (2017), 389 (396 f.).

¹⁸ *Corrales*, Autocratic Legalism in Venezuela, in: *Diamond/Plattner/Walker* (Hrsg.), *Authoritarianism Goes Global*, 2016, S. 78 ff.; *Landau*, Constitution-Making and Authoritarianism in Venezuela, in: *Graber/Levinson/Tushnet* (Hrsg.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, 2018, S. 161 ff.

¹⁹ Siehe zu Polen sogleich unter A. I. 2.

²⁰ Siehe die Länderkapitel in *Graber/Levinson/Tushnet* (Hrsg.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, 2018 sowie *Daly*, *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, *Hague Journal on the Rule of Law* 11 (2019), 9 (11 f.); *Volkmann*, *Krise der konstitutionellen Demokratie?*, *Der Staat* 58 (2019), 643 (649).

ten der EU als Beispielsfälle herangezogen werden und sich eine europäische Rechtsstaatlichkeitskrise nicht bestreiten lässt,²¹ handelt es sich gleichwohl um ein globales und nicht nur ein europäisches Phänomen. Deshalb ist es kein Zufall, dass in den letzten Jahren Publikationen mit Titeln wie „How Democracies Die“²², „How to Lose a Constitutional Democracy“²³, „How to Save a Constitutional Democracy“²⁴, „How Constitutional Norms Break Down“²⁵, „(Re)Constructing Democracy in Crisis“²⁶ oder „Constitutional Democracy in Crisis?“²⁷ erschienen sind, die allesamt die demokratische Dekonsolidierung in verschiedenen Staaten der Erde thematisieren. Mittlerweile gibt es sogar einen Blog im Internet, der sich mit dem „democratic decay“ (wörtlich: „demokratische Fäulnis“ oder „demokratischer Zerfall“) befasst.²⁸ Im deutschen Schrifttum sind die Titel der wissenschaftlichen Beiträge zumindest bislang gemäßigter formuliert, aber auch hier tragen Veröffentlichungen teils alarmierende Überschriften wie „Populismus gefährdet die Rechtsstaaten in ganz Europa“²⁹, „Rettet die EU den Rechtsstaat in Polen?“³⁰, „Der Kampf um Demokratie in Polen und Ungarn“³¹, „Die Staatsrechtswissenschaft bei Anbruch der Dämmerung“³², „Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis“³³, „Wertesicherung in der Europäischen Union. Prävention, Quarantäne und Aufsicht als Bausteine eines Rechts der Verfassungskrise?“³⁴, „Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte“³⁵, „Das systemische Defizit – Merkmale, Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlich-

²¹ Baade, Die Konditionalitätsverordnung: Erwartungen und Realität anlässlich ihrer ersten Anwendung auf Ungarn, NVwZ 2023, 132 ff.

²² Levitsky/Ziblatt, How Democracies Die, 2018. Weitere Beispiele bei Volkemann, Krise der konstitutionellen Demokratie?, Der Staat 58 (2019), 643 (644 f.).

²³ Huq/Ginsburg, How to Lose a Constitutional Democracy, UCLA Law Review 65 (2018), 78 ff.

²⁴ Ginsburg/Huq, How to Save a Constitutional Democracy, 2018.

²⁵ Chafetz/Pozen, How Constitutional Norms Break Down, UCLA Law Review 65 (2018), 1430 ff.

²⁶ Rahman, (Re)Constructing Democracy in Crisis, UCLA Law Review 65 (2018), 1552 ff.

²⁷ Graber/Levinson/Tushnet (Hrsg.), Constitutional Democracy in Crisis?, 2018.

²⁸ <https://www.democratic-decay.org/> (Stand: 10.8.2023).

²⁹ Sandherr, Populismus gefährdet die Rechtsstaaten in ganz Europa, DRiZ 2018, 198 ff.

³⁰ Brauneck, Rettet die EU den Rechtsstaat in Polen?, NVwZ 2018, 1423 ff.

³¹ Franzius, Der Kampf um Demokratie in Polen und Ungarn, DÖV 2018, 381 ff.

³² C. Möllers, Die Staatsrechtswissenschaft bei Anbruch der Dämmerung, Der Staat 56 (2017), 485 ff.

³³ P.M. Huber, Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis, Der Staat 56 (2017), 389 ff.

³⁴ Schorkopf, Wertesicherung in der Europäischen Union. Prävention, Quarantäne und Aufsicht als Bausteine eines Rechts der Verfassungskrise?, EuR 2016, 147 ff.

³⁵ V. Bogdandy et al., Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte, ZaöRV 72 (2012), 45 ff.

keit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens³⁶ oder „Jenseits der Rechtsgemeinschaft – Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise“³⁷. Somit lässt sich ohne Übertreibung festhalten, dass der Schutz der Demokratie im In- und Ausland ein fester Gegenstand der (rechts-)wissenschaftlichen Debatte der Gegenwart ist.

Hierbei handelt es sich nicht um eine bloß theoretische Debatte, das sprichwörtliche „akademische Glasperlenspiel“. Nationale und supranationale Institutionen sehen sich zum Handeln verpflichtet. In Deutschland wird der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung (Demokratiefördergesetz – DFördG) beraten.³⁸ Die „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht“ des Europarats (im Folgenden: „Venedig-Kommission“³⁹) hat am 11.10.2017 die „Rule of Law Checklist“, also die „Rechtsstaatscheckliste“, beschlossen.⁴⁰ Mit dieser soll der Versuch unternommen werden, Rechtsstaatlichkeit messbar und Rückschritte in der Rechtsstaatlichkeit transparent zu machen. Allerdings umfasst das Dokument mehr als 70 Seiten und ist damit für eine „checklist“ nicht gerade schlank. Auch dies dürfte man als Zeichen ansehen können, wie schwierig die Problemerkennung ist. Die EU-Kommission hat am 30.9.2020 erstmals ihren „Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020“⁴¹ veröffentlicht, der ebenfalls Anlass zur Besorgnis gibt, insbesondere im Hinblick auf die Länderkapitel Polen⁴² und Ungarn⁴³. Die

³⁶ V. Bogdandy/Ioannidis, Das systemische Defizit. Merkmale, Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlichkeit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens, *ZaöRV* 74 (2014), 283 ff.

³⁷ V. Bogdandy, Jenseits der Rechtsgemeinschaft – Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise, *EuR* 2017, 487 ff.

³⁸ BT-Drs. 20/5823.

³⁹ Vgl. *Bilková*, The Council of Europe and the Rule of Law – The Venice Commission, in: Kadelbach/Hofmann (Hrsg.), 70 Years of Human Rights and the Rule of Law in Europe, 2021, S. 115 (115–119); *Fuchs*, Die Vermessung der Rechtsstaatlichkeit, *EuGRZ* 2018, 237 (237 f.).

⁴⁰ Ausführlich *Fuchs*, Die Vermessung der Rechtsstaatlichkeit, *EuGRZ* 2018, 237 ff.

⁴¹ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union v. 30.9.2020, COM(2020) 580 final.

⁴² Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union v. 30.9.2020, SWD(2020) 320 final.

⁴³ Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union v. 30.9.2020, SWD(2020) 316 final.

folgenden Berichte über die Rechtsstaatlichkeit aus den Jahren 2021⁴⁴ und 2022⁴⁵ haben die Sorgen nicht zerstreuen können. Diese und andere offizielle Stellungnahmen und Entscheidungen der europäischen Institutionen zeigen, dass es sich bei der demokratischen Dekonsolidierung um ein von vielen Seiten anerkanntes Phänomen und Problem handelt.

Der eingangs zitierte Politikwissenschaftler *Francis Fukuyama*, der vom „Ende der Geschichte“ gesprochen hatte, befasste sich zuletzt nicht mehr mit dem Siegeszug der liberalen Demokratie. Stattdessen untersuchte er in seiner Monografie aus dem Jahre 2018, weshalb die liberale Demokratie derzeit so geschwächt dasteht.⁴⁶ Diese Tatsache illustriert, wie sehr der Optimismus von 1989 verfliegen ist und die Demokratie als Staatsform heute einen ganz anderen, schwereren Stand hat. Diese Lage ist der Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung. Sie wird sich der Frage widmen, wie das deutsche Verfassungsrecht vergleichbaren Entwicklungen in der Bundesrepublik begegnen könnte. Hierbei spielen politische Erwägungen keine Rolle. Ziel ist es nicht, unter dem Vorwand des Rechts bestimmte Positionen als verfassungswidrig einzustufen oder ihnen Einhalt zu gebieten. Der verfolgte Ansatz ist unabhängig von bestimmten politischen Positionen, sondern soll sich gerade allgemein und dauerhaft bewähren.

I. Globaler Befund: Gefährdungen der liberalen Demokratie durch „demokratische Dekonsolidierung“

Zur Illustration dessen, was mit „demokratischer Dekonsolidierung“ gemeint ist⁴⁷ und u. a. in der Politikwissenschaft, Soziologie, Philosophie und Rechtswissenschaft ungefähr seit dem Jahr 2010 diskutiert wird,⁴⁸ seien die Beispiele

⁴⁴ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union v. 20.7.2021, COM(2021) 700 final.

⁴⁵ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union v. 13.7.2022, COM(2022) 500 final.

⁴⁶ *Fukuyama*, Identity, 2018.

⁴⁷ Zu einer Kurzdefinition siehe oben A., ausführlich unten B. II. 2.

⁴⁸ Teilweise sind einige Untersuchungen auch älteren Datums wie etwa *Linz/Stepan* (Hrsg.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, 1978. Überwiegend befasste sich die Literatur aber mit der Frage des Übergangs *hin* zur Demokratie. Erst mit den Entwicklungen in Ungarn seit 2010, in Polen seit 2015, der Brexit-Abstimmung 2016 in Großbritannien und der US-Präsidentenwahl im selben Jahr setzte eine regere Forschungstätigkeit ein, sodass von einem „sich herausbildenden Forschungsgebiet“ die Rede ist. Siehe hierzu *Daly*, *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, *Hague Journal on the Rule of Law* 11 (2019), 9 (9, 32 f.); *Volkmann*, *Krise der konstitutionellen Demokratie?*, *Der Staat* 58

der EU-Mitgliedstaaten Ungarn und Polen in den Fokus genommen.⁴⁹ Beide Staaten werden seit Jahren von der Venedig-Kommission sorgenvoll beobachtet und mit äußerst kritischen Stellungnahmen bedacht.⁵⁰ Als Mitgliedstaaten der EU dürften die dortigen Entwicklungen eher Rückschlüsse für die Bundesrepublik zulassen als die Rechtslage in Staaten, zu denen weniger enge politische und historische Beziehungen bestehen, etwa Venezuela oder die Philippinen.

Polen und Ungarn haben überdies gemeinsam, dass gegen sie Verfahren nach Art. 7 I EUV eingeleitet wurden.⁵¹ Art. 7 I EUV ist der erste Schritt in einem mehrstufigen Eskalationsmechanismus bei (befürchteten) Verstößen gegen die Grundwerte der EU. Die Vorschrift besagt, dass auf „begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission [...] der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen [kann], dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 [EUV]⁵² genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht.“

Gem. Art. 7 II EUV („Sanktionsmechanismus“) könnte im nächsten Schritt sogar „auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Eu-

(2019), 643 (644). *Diamond/Plattner/Walker*, Introduction, in: *Diamond/Plattner/Walker* (Hrsg.), *Authoritarianism Goes Global*, 2016, S. 3 (3) nennen die Mitte der 2000er-Jahre als Beginn der Entwicklung und *B. F. Walter*, *How Civil Wars Start*, 2022, S. 26 das Jahr 2006.

⁴⁹ Hierbei wird nicht auf alle Aspekte der Entwicklung eingegangen werden können. Es werden *pars pro toto* die wichtigsten Etappen analysiert. Wegen fehlender Polnisch- und Ungarischkenntnisse beruht die Darstellung auf Sekundärquellen der Literatur und der Institutionen der EU und des Europarats. Hierbei wurden aber auch englischsprachige Veröffentlichungen polnischer und ungarischer Autoren (u.a. *Bánkuti*, *Bień-Kacala*, *Drinóczi*, *Halmai*, *Sadurski*, *Sajó*, *Uitz*) herangezogen, welche die Sprachen der relevanten Rechtsdokumente beherrschen. Gleichwohl kann es zu Unschärfen und Ungenauigkeiten infolge der Übersetzungen kommen, indes dürften diese das Gesamtbild der Verfassungsentwicklungen in Polen und Ungarn nicht sehr trüben: zu einheitlich sind die Stellungnahmen in der Wissenschaft und den internationalen Organisationen in ihrem Tenor.

⁵⁰ Vgl. *Müller-Franken*, Beschränkungen der Wirksamkeit von Verfassungsgerichten durch Gesetze, AöR 142 (2017), 276 (292). Die länderspezifischen Dokumente sind abrufbar unter https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_country.aspx?lang=DE (Stand: 10.8.2023).

⁵¹ Gegen Polen hat die EU-Kommission am 20.12.2017 einen begründeten Vorschlag präsentiert: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen, COM(2017) 835 final. Gegen Ungarn hat das EU-Parlament am 12.9.2018 einen begründeten Vorschlag vorgelegt, siehe: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.9.2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht (2017/2131[INL]), ABl. EU 2019, C 433/66. Über beide Vorschläge wurde indes noch nicht abschließend entschieden (Stand: 10.8.2023). Die Klage Ungarns hiergegen hat der EuGH abgewiesen, Urt. v. 3.6.2021 – C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426 – Ungarn/Parlament.

ropäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments [...] der Europäische Rat einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 [EUV] genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er den betroffenen Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert hat“. Wurde diese Feststellung getroffen, „so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat“ (Art. 7 III 1 EUV). Polen und Ungarn werden aber den Beschluss gegen den jeweils anderen Staat nicht unterstützen.⁵³ Somit hat das Verfahren nach Art. 7 II EUV, welches Einstimmigkeit verlangt, derzeit keine Erfolgsaussichten, selbst wenn tatsächlich „eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat“ vorliegen sollte. Als eine der Reaktionen auf die unbefriedigende Situation, in der eine harte Sanktion nicht beschlossen werden kann und weiche Maßnahmen nicht fruchten, wurde die „Konditionalitätsverordnung“⁵⁴, auch Rechtsstaatsmechanismus genannt, beschlossen. Sie soll dadurch finanziellen Druck ausüben, dass bei Verstößen gegen EU-Recht keine EU-Gelder mehr an die betroffenen Staaten ausgezahlt werden.⁵⁵ Der EuGH hat die Konditionalitätsverordnung im Februar 2022 gebilligt,⁵⁶ woraufhin die Kommission im September 2022 erstmalig vorgeschlagen hat, den „Rechtsstaatlichkeitsmechanismus“ zur Anwendung zu bringen – gegen Ungarn.⁵⁷

Auch wenn die beiden eingeleiteten Verfahren nach Art. 7 EUV noch keinen Abschluss gefunden haben, zeigen sie ebenso wie die verschiedenen Ver-

⁵² Art. 2 EUV lautet: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ Hierzu *Schorckopf*, Der Wertekonstitutionalismus der Europäischen Union, JZ 2020, 477 ff.

⁵³ Vgl. C. Möllers/Li. Schneider, Demokratiesicherung in der Europäischen Union, 2018, S. 65.

⁵⁴ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, Abl. L 433I, 1.

⁵⁵ Hierzu *Baade*, Die Konditionalitätsverordnung: Erwartungen und Realität anlässlich ihrer ersten Anwendung auf Ungarn, NVwZ 2023, 132 ff.

⁵⁶ EuGH, Urt. v. 16.2.2022 – C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 – Ungarn/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union.

⁵⁷ Europäische Kommission, Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, COM(2022) 485 final.

tragsverletzungsverfahren,⁵⁸ das eingeleitete Verfahren nach der Konditionalitätsverordnung und die Stellungnahmen der Venedig-Kommission,⁵⁹ dass die Entwicklungen in Polen und Ungarn das europäische Modell des Rechtsstaats und der liberalen Demokratie zumindest herausfordern.

1. Das Beispiel Ungarns

Nach dem Sieg der Partei „Fidesz – Magyar Polgári Szövetség“ (deutsch: „Fidesz – Ungarischer Bürgerbund“⁶⁰) bei den Wahlen in Ungarn im Jahr 2010 hat Viktor Orbán seine zweite Amtszeit (nach 1998 bis 2002) als Ministerpräsident angetreten. Die Fidesz-Partei gewann zusammen mit dem kleinen christdemokratischen Koalitionspartner (KDNP)⁶¹ rund 53 % der Stimmen bei der Parlamentswahl. Aufgrund des nicht repräsentativen Wahlsystems ergab sich aber hieraus eine Zweidrittelmehrheit im Parlament.⁶² Im April 2014 fand die nächste Parlamentswahl in Ungarn statt. Trotz eines Stimmenrückgangs auf ca. 45 % blieb der Fidesz-Partei die Mehrheit von zwei Dritteln der Sitze im Parlament – u. a. dank einiger Wahlrechtsänderungen – zunächst erhalten.⁶³ Auch die Wahlen im April 2018 brachten erneut eine Zweidrittelmehrheit im Parlament, obwohl diesmal rund 50 % der Wählerinnen und Wähler für Fidesz stimmten.⁶⁴ Gleiches gilt für die Wahlen im April 2022.⁶⁵ Diese Mehrheiten wurden seit 2010 zu einer umfassenden Umgestaltung der

⁵⁸ U. a. EuGH, Urt. v. 6.11.2012 – C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687 – Kommission/Ungarn; Urt. v. 5.11.2019 – C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – Kommission/Polen; Urt. v. 18.6.2020 – C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476 – Kommission/Ungarn.

⁵⁹ Eine Auflistung aller Stellungnahmen bezüglich Ungarns ist abrufbar unter: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all> und bezüglich Polens unter <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all> (Stand jeweils: 10.8.2023).

⁶⁰ Der Einfachheit halber wird nachfolgend allein von Fidesz gesprochen.

⁶¹ C. Möllers/Li. Schneider, *Demokratisierung in der Europäischen Union*, 2018, S. 53. Siehe auch die Darstellung bei Fournier, *From rhetoric to action, a constitutional analysis of populism*, *German Law Journal* 20 (2019), 362 (368–372).

⁶² Halmai, *A Coup Against Constitutional Democracy. The Case of Hungary*, in: Graber/Levinson/Tushnet (Hrsg.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, 2018, S. 243 (245).

⁶³ Halmai, *A Coup Against Constitutional Democracy. The Case of Hungary*, in: Graber/Levinson/Tushnet (Hrsg.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, 2018, S. 243 (247). Aufgrund von Nachwahlen ging diese Mehrheit im Laufe der Wahlperiode allerdings verloren.

⁶⁴ Halmai, *A Coup Against Constitutional Democracy. The Case of Hungary*, in: Graber/Levinson/Tushnet (Hrsg.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, 2018, S. 243 (247 f.).

⁶⁵ Löwenstein, *Den Herausforderer nicht mal ignoriert*, in: F.A.Z. v. 5.4.2022, Nr. 80, S. 5.

ungarischen Rechtsordnung genutzt⁶⁶ zu einem „hochkomplexen und geschickt manipulierten politischen System“⁶⁷.

a) *Die Entmachtung der (Verfassungs-)Gerichtsbarkheit*

Bereits im November 2010 wurde u. a. die Änderung des Art. 32 der ungarischen Verfassung von 1949 beschlossen.⁶⁸ Die Rechte des Verfassungsgerichts wurden hierdurch dergestalt beschränkt, dass das Verfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit von bestimmten Gesetzen nur noch eingeschränkt überprüfen konnte und diese Gesetze lediglich in seltenen Fällen annulliert werden durften.⁶⁹ Die Richter wurden nun ausschließlich vom Parlament gewählt, die vorherige Verständigung über Parteigrenzen hinweg war nicht mehr erforderlich.⁷⁰

Kurz darauf wurden noch weitreichendere Umgestaltungen angestoßen. Im April 2011 wurde eine neue Verfassung innerhalb kurzer Zeit beraten und beschlossen, wobei die Opposition nicht eingebunden war.⁷¹ Die neue Verfassung bzw. die separat erlassenen Übergangsbestimmungen mit Verfassungsrang sahen u. a. eine Erhöhung der Anzahl der Richter am Verfassungsgericht von elf auf fünfzehn⁷² sowie die Verlängerung ihrer Amtszeit von neun auf zwölf Jahre⁷³ vor. Das Rentenalter wurde für alle Richter von 70 Jahren auf 62

⁶⁶ *Scheppele*, *Autocratic Legalism*, *University of Chicago Law Review* 85 (2018), 545 (549 f.).

⁶⁷ *Donáth*, *Absolutely Corrupted: The Rise of an Illiberal System and the Future of Hungarian Democracy*, *Brown Journal of World Affairs* 27(2) (Spring/Summer 2021), 83 (84).

⁶⁸ Insgesamt wurde die Verfassung im ersten Jahr der neuen Fidesz-Regierung zwölf Mal geändert, über 50 Verfassungsbestimmungen waren hiervon betroffen, *Bánkuti/Halmi/Scheppele*, *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, *Journal of Democracy* 23 (2012), 138 (139). Siehe auch *Uitz*, *Can you tell when an illiberal democracy is in the making?*, *International Journal of Constitutional Law* 13 (2015), 279 ff.

⁶⁹ *Fournier*, *From rhetoric to action, a constitutional analysis of populism*, *German Law Journal* 20 (2019), 362 (371). Siehe auch Venedig-Kommission, *Stellungnahme 614/2011 v. 28.3.2011*, CDL-AD(2011)001, S. 3, 5.

⁷⁰ *Bánkuti/Halmi/Scheppele*, *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, *Journal of Democracy* 23 (2012), 138 (139); *Fournier*, *From rhetoric to action, a constitutional analysis of populism*, *German Law Journal* 20 (2019), 362 (371 f.).

⁷¹ Siehe hierzu Venedig-Kommission, *Stellungnahme 614/2011 v. 28.3.2011*, CDL-AD(2011)001, S. 5; *Fournier*, *From rhetoric to action, a constitutional analysis of populism*, *German Law Journal* 20 (2019), 362 (368–370); *P.M. Huber*, *Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis*, *Der Staat* 56 (2017), 389 (390 f.).

⁷² In den eineinhalb Jahren nach den von der Fidesz-Partei gewonnenen Parlamentswahlen konnte die Partei sieben der nunmehr 15 Richter des Verfassungsgerichts ernennen, vgl. *Bánkuti/Halmi/Scheppele*, *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, *Journal of Democracy* 23 (2012), 138 (140).

⁷³ Hierzu Venedig-Kommission, *Stellungnahme 621/2011 v. 20.6.2011*, CDL-AD(2011)016, S. 19.

Stichwortverzeichnis

- allgemeine Handlungsfreiheit 276, 277
- Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten 106, 392 f.
- allgemeines Persönlichkeitsrecht 276 ff.
- ANC 3, 6, 103 f.
- Antizipation 66 f., 115 ff., 120 ff., 123 ff., 138 ff., 171 ff., 208 ff., 210 ff., 251 f.
- antizipierte Verwaltungspraxis 135
- antizipiertes Sachverständigengutachten 134 f.
- Apartheid 92 f., 105, 226 f., 398, 400
- Auslegung 325 ff.
 - historische 391 ff.
 - Sinn und Zweck 411 ff.
 - systematische 351 ff.
 - Wortlaut 327 ff.
- Auslegungsmethoden 325 ff.
- Ausnahmezustand 117, 241 ff.

- Baurecht 125 f.
- Beamtenrecht 160 ff., 201
- Bekanntgabe eines Verwaltungsakts 133 f.
- Berufsfreiheit 381 f.
- Bestimmtheitsgebot 311, 372
- Beweisantizipation 128 f., 130 f.
- Binnenmarktcompetenz (EU) 153
- Brasilien 3
- Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis 187 f., 190, 194, 208, 213, 218, 238, 240 f., 277
- Bundeskanzler 43
- Bundespräsident 28, 119, 213, 219 f.
- Bundesrat 28, 32, 40, 43, 47, 89, 148, 185, 222
- Bundesregierung 28, 35, 40, 43, 60, 156, 174, 185, 222, 230
- Bundesstaatsprinzip 110, 143, 144, 148, 159, 183, 194
- Bundestag 28, 32, 40, 43, 48, 60, 100, 102 f., 148, 156, 185, 222, 248, 280, 419
- Bundesverfassungsgericht
 - Entscheidung 429 ff.
 - Verfahrensarten 426 f.

- CEU 13 f.
- Chapter 9 Institutions 33 ff.
- Corona 39 ff., 61, 115, 118, 264, 338, 342
- Corona-Diktatur 39 ff.
- court packing 3, 10 f., 17 ff., 63

- DDR 318
- De-facto-Verfassungsänderung 23, 25 ff., 58 f., 113, 308
- Dekonsolidierung, demokratische, siehe demokratische Dekonsolidierung
- Demagogenverfolgung 321
- democratic backsliding, siehe demokratische Dekonsolidierung
- democratic decay, siehe demokratische Dekonsolidierung
- democratic deconsolidation, siehe demokratische Dekonsolidierung
- democratic rot, siehe demokratische Dekonsolidierung
- Demokratie 59, 97 ff.
 - abwehrbereite, siehe wehrhafte
 - direkte 100, 248, 317 f.
 - illiberale 1, 39, 98
 - intolerante, siehe wehrhafte
 - Legitimationsketten 101 f., 106, 317 f.
 - liberale 63, 71, 98, 108, 111, 207
 - Mehrheitsprinzip 101 f., 107
 - militante, siehe wehrhafte
 - streitbare, siehe wehrhafte
 - und Grundrechte 106 ff.
 - wehrhafte 35, 44 ff., 62, 123
- Demokratieförderung 5, 35, 228
- demokratische Dekonsolidierung 2 ff., 56 ff., 58 ff., 63 ff., 70 ff., 111 ff., 177, 182, 210 ff., 430 f.
- demokratische Erosion, siehe demokratische Dekonsolidierung
- demokratische Funktionsbedingungen 51 ff., 71
- demokratischer Rückfall, siehe demokratische Dekonsolidierung

- demokratischer Rückschritt, siehe demokratische Dekonsolidierung
- demokratischer Wettbewerb 2, 23 ff., 50, 56, 184
- demokratisches Ethos 25 f., 52 ff., 313
- Diktatur 36, 39 ff., 116 f., 145, 150, 165 f., 203, 210, 231, 253, 311
- Diktaturgewalt des Reichspräsidenten (WRV) 30, 59, 176, 203, 219 f., 232, 244, 309, 319, 397, 402 f., 407
- Disziplinarkammer (Polen) 19, 20, 63
- Dogmatik 73 ff., 97
- Drei-Elemente-Lehre 51 f., 239
- Drei-Stufen-Theorie 381, 425
- Eigentumsfreiheit 300 f.
- Einrichtungsgarantien 160, 164, 199 ff., 254, 280, 291, 304, 311, 338, 352, 393 f., 412
- Einzelermächtigung, Prinzip der begrenzten 151 f.
- EMRK 18, 74, 109, 175, 189, 243, 281, 287 ff., 291, 353 f., 361 f., 383
- Enteignung 300 f.
- Ermächtigungsgesetz (1933) 142 f., 308 ff., 312
- état de siège 231
- EU 5 ff., 37 ff., 63, 127 f., 148 ff., 264, 265, 268, 269 ff., 281 ff.
- Europarat 23
- Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes 74 f., 402
- Ewigkeitsgarantie 44, 138 ff., 192, 210, 226, 311
- Fidesz 9 ff., 14 f., 23
- Föderalismus, siehe Bundesstaatsprinzip
- Föderalismusreform 322 ff., 391 f.
- Fragmentierung 55 f.
- Frankreich 1, 100, 193, 231 f., 237, 319
- freiheitliche demokratische Grundordnung 64, 108, 110 f., 110 f., 181 ff., 187 f., 188 f., 189 ff.
- Freiheitsstrafe, lebenslange 292, 301 ff.
- gegenseitige Anerkennung (EU) 37 f.
- Gesetzesvorbehalt 174 ff., 187 f., 208, 226, 254, 298 f., 305, 326, 337, 350, 353, 368 ff., 396, 402 ff., 407
- Gewaltenteilung 27 ff., 32 ff., 56, 84, 100, 108, 142, 144 f., 431
- Gleichheit 35, 37 f., 89 f., 102, 106 f., 109, 135, 175, 178, 183 f., 191, 195, 223, 226 f., 304, 378, 406, 429 f.
- Gleichschaltung 310
- Großbritannien 6, 46, 231
- Grundfreiheiten 153, 363
- Grundrechte, Leerlaufen 70, 202, 207, 253 f., 303, 305, 308, 311 f., 393, 412 f.
- Grundrechtsbindung 144, 308, 255 ff., 398, 403
- Grundrechtseingriff 61, 174, 369, 423
- Grundrechtseingriff, additiver, siehe Maßnahmenkumulation
- grundrechtsgleiche Rechte 181, 191 f., 197, 304 ff., 441
- Grundrechtsverwirkung 189 ff.
- Grundrechtsverzicht 424
- Hambacher Fest 320, 321
- Herrschaft auf Zeit 25, 102 f., 130, 144 f.
- Holocaust 310
- institutionelle Garantie, siehe Einrichtungsgarantien
- Institutsgarantie, siehe Einrichtungsgarantien
- Interpretation, siehe Auslegung
- Israel 46
- Kapitalverkehrsfreiheit 14
- Kardinalgesetze (Ungarn) 11, 16
- Karlsbader Beschlüsse 321
- Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung 279 f.
- Kernbereichsschutz 164 ff., 205, 274 ff.
- Koalitionsfreiheit 278 f.
- Konditionalitätsverordnung (EU) 8 f.
- Konstitutionalismus 95, 174, 193, 369, 403
- KPD 65, 182 f., 193 f., 196, 217, 309, 396, 400, 416
- Machtüberlassung 202, 308, 310
- martial law 231
- Maßnahmenkumulation 26 f., 41, 63 ff., 68 f.
- Medien 12 f., 21, 23, 25 f., 40, 48, 54 f., 55 f., 313, 416 f., 419
- Meinungsfreiheit 106, 317, 366, 377 ff., 414
- Menschenwürdegarantie 8, 37, 60, 61 f., 89 f., 92, 109, 141, 144 f., 154, 165, 172 ff., 183, 191, 195, 209, 212, 226, 254, 275 f., 296, 311

- Nachhaltigkeitsgrundsatz 123, 245 ff.
 Nachschieben von Gründen 331
 Nationalsozialismus 21, 92, 97 f., 145, 166, 172, 202 f., 210, 216, 219, 239 f., 308 ff., 312, 380
 Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt 133
 NGO 14, 22
 Niederlassungsfreiheit 14
 Norddeutscher Bund 239
 Normenhierarchie, siehe Stufenbau der Rechtsordnung
 Normenkontrolle (verfassungsgerichtliche)
 – abstrakte 426, 427, 433
 – konkrete 426, 427, 433
 Notstand, innerer 170 f.
 Notstandsverfassung 123, 195 f., 229 ff.
 Notwehr 128 ff.
 NPD 43, 182 f., 186, 189 f., 212, 216, 222, 224
 NSDAP 185, 216 f., 220 f.

 Oberstes Gericht (Polen) 19 ff.
 Obiter dictum 425 f.
 Offenheit des Verfassungstexts 75 f., 97, 263 f.
 Öffentlichkeit 51, 54 f., 105, 158, 328, 348, 356, 379, 415 f., 420
 Organstreitverfahren 31, 423, 426 f.

 Parlamentarischer Rat (1948/1949) 185, 189, 394 f., 396 f., 398 f., 400, 406, 408, 409
 Parteienfinanzierung 186 ff.
 Parteiverbot 56, 64, 177 f., 181 ff., 220 ff.
 Paulskirchenverfassung 77, 193, 320, 321, 392, 396, 398, 400, 402, 406, 410
 Philippinen 3, 7, 231
 PiS 16, 17, 23
 Polen 3, 5, 7, 8, 9, 16 ff., 23 ff., 37 ff., 47 ff., 164, 171, 284 f.
 Populismus 44, 49 f., 117
 Pouvoir constituant 138 f.
 Pouvoir constitué 138 f.
 Prävention 115, 120 ff.
 Pressefreiheit 2, 3, 12 f., 23, 27, 68, 189, 206, 312
 Preußenschlag 309 f.
 Preußische Verfassung (revidierte, 1850) 116 ff., 174, 321, 337, 392, 410
 Privatautonomie 131 f.
 Public Protector 33 f.

 Rat der Volksbeauftragten 406 f.
 Reaktion 120 ff.
 Rechtsstaat 2, 19, 23, 26, 34, 37 f., 70, 90 f., 107 ff., 143 ff., 177, 184, 195, 228, 329 f., 368 ff., 371, 405
 Rechtsstaatlichkeitskrise 4 ff., 19, 38, 70
 Rechtsstaatlichkeitsmechanismus 8
 Rechtsstaatsrückschritt, siehe demokratische Dekonsolidierung
 Rechtsvergleich 81 ff.
 – Ähnlichkeit der Rechtsordnungen 88 f.
 – Alter der Verfassungen 87, 94 ff.
 – funktionale Methode 85 ff.
 – Länderbericht 86
 – Sprache 96
 – tertium comparationis 86
 – Universalität 95
 – Zulässigkeit 82 ff.
 Reichseinigigung (1871) 117, 231, 239
 Reichspräsident (WRV) 30, 176, 203, 219 ff., 232, 308, 310, 319 f., 402 f.
 Reichstagsbrandverordnung 309, 319, 403, 406
 Reichsvereinsgesetz 406 f.
 Reichsverfassung (1871) 116 f., 222, 231, 239, 323
 Religionsfreiheit 60, 375
 Responsivität 90, 94, 103 ff., 226 f.
 Rettungsschuss, polizeilicher 297 ff.
 Richteranklage 167 ff.
 Rundfunkfreiheit 3, 21, 23, 312
 Russland 3, 54

 Schubladenverordnung 320, 406
 Schuldenbremse 119
 Schutzpflicht 172 ff.
 Selbstverwaltungsgarantie, kommunale 164 ff., 201
 Sicherungsverwahrung 301 f.
 Sozialstaatsprinzip 111, 143, 247
 Sphärentheorie 276 ff., 280, 291
 Spannungsfall 120
 SPD 222, 309
 SRP 182, 226
 Staatlichkeit 143 f., 148 f.
 Staatsgebiet 51 f., 239, 240
 Staatsgewalt 28, 51 f., 90, 92, 99 ff., 106, 184, 239, 270, 417
 Staatsschutz 235, 238 ff.
 Staatsstreich 18, 27, 30, 65, 112, 123, 216, 230
 Staatsvolk 50, 51 f., 62, 99 ff., 106 f., 239, 240, 318, 350, 382, 418

- Straf- und Strafprozessrecht 128 ff.
 Stufenbau der Rechtsordnung 75, 76 ff., 248, 297
 Südafrika XIX f., 32 ff., 81 ff., 103 ff., 108 f., 116, 136 ff., 157 ff., 166 f., 169, 171, 173 f., 175, 178, 181, 191, 206 f., 209 f., 225 ff., 228, 232 ff., 237, 240, 245, 249 f., 257 ff., 268, 325, 333, 343, 365, 373, 374, 395, 398 f., 404 f.
 Superrevisionsinstanz (BVerfG) 323 f.
- Todesstrafe 258 f., 294, 302,
 Trennungs- und Abstraktionsprinzip 132
 Türkei 3
- Übermaßverbot, siehe Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
 Übertragung von Hoheitsrechten 139, 148 ff., 269 ff., 428
 Ungarn 1 ff., 5, 7 ff., 9 ff., 23 ff., 27 ff., 37 ff., 47, 70, 164, 171
 Unrechtserfahrung 92 f., 219, 226, 237, 395
 USA 36, 45, 192 f., 231, 285, 410, 419
 Umweltschutzprinzip 245 ff.
- Venedig-Kommission 5, 7, 9, 11 ff., 17 ff.
 Venezuela 3, 7, 112, 319
 Verbot des Angriffskriegs 121
 Verbot des Einzelfallgesetzes 311
 Vereinigungsfreiheit 2, 14, 176, 181, 189, 225
 Vereinsverbot 44, 64 f., 67, 122, 176 ff., 190, 192, 210, 214, 226
 Verfassungsänderung 59 ff., 138 ff.
 – Kumulationen 146 ff.
 – Textänderung 139 ff., 150
 Verfassungsbeschwerde 31, 149 ff., 196 f., 305, 365, 367, 426 ff.
 Verfassungsfestigkeit 46 ff.
 Verfassungsgerichtsbarkeit (Polen) 17 ff.
 Verfassungsgerichtsbarkeit (Südafrika) 32 f., 89, 404
 Verfassungsgerichtsbarkeit (Ungarn) 10 ff.
 Verfassungsidentität 110 f., 113, 144, 156, 159, 180, 183, 195, 197, 208 f., 224, 251
 Verfassungskonflikt, preußischer 116 ff., 174
 Verfassungskonvent von Herrenchiemsee 218, 228, 355, 394 f., 396, 400
 verfassungsmäßige Ordnung 46, 49, 58, 64, 110 f., 161 ff., 167 f., 174 ff., 192, 194, 208, 236, 239, 247
- Verfassungsrecht
 – formelles 141
 – materielles 47
 Verfassungsschutz 234 ff.
 Verfassungstreue 178 ff., 378
 Verfassungsvergleich, siehe Rechtsvergleich
 Verfassungswandel 80, 147, 326
 Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 60 f., 75 f., 370 ff., 404 f., 415 f.
 Versammlungsfreiheit (Deutschland) 316 ff.
 – Anmeldefreiheit und -pflicht 320, 326, 344 f., 406 ff.
 – Anzahl der Personen 340 ff., 366, 409, 414
 – Auflage 41, 374 f., 380, 382
 – Auflösung 344 f., 376, 379
 – Beachtungserfolg 379 f.
 – beschränkende Verfügung, siehe Auflage
 – Demokratiebezug 71, 316, 382 f., 413, 416 ff.
 – Deutschengrundrecht 333 ff., 360 ff., 396, 400 ff., 414
 – Digitalisierung 81
 – Drittwirkung 355 ff., 398 ff., 414
 – EU-Ausländer 334, 363 ff., 401 f.
 – Friedlichkeit 320, 322, 347 ff., 383 ff., 410 f.
 – Funktionen 417 ff.
 – Gegendemonstrationen 22, 79, 347
 – Genehmigungsfreiheit und -pflicht 41 f., 320, 346 f., 406 ff.
 – Gesetzesvorbehalt 350 f., 368 ff., 402 ff.
 – Gesetzgebungskompetenz 322 ff., 391 f.
 – Haftung für Schäden 383 ff.
 – hierarchische Ordnung 317
 – infrastrukturelle Begleiteinrichtung, siehe Protestcamp
 – juristische Personen 334, 364 ff.
 – Konsensfunktion 417
 – Minderheitenschutzfunktion 417, 419 f.
 – natürliche Personen 360 ff.
 – öffentliche Ordnung 319 ff., 376, 380 f., 383, 390 f., 397, 406
 – öffentliche Sicherheit 319 ff., 375, 380, 397
 – öffentliches Forum 356 ff.
 – Onlineversammlung 339, 394, 422, 440
 – Ort 336 ff., 409 f., 415
 – Persönlichkeitsentfaltung 414 ff.
 – Plebiszitfunktion 417, 418

- Protestcamp 318, 340, 343, 346 f., 349, 389 f.
- Publikationsfunktion 417, 418 f.
- Rechtscharakter 335 f., 355, 414
- Rechtsschutz 336, 367 f., 405
- Selbstbestimmungsrecht und staatliche Neutralität 346, 374 ff., 406 ff.
- selbsthilfeähnliche Durchsetzung von Forderungen 348 f.
- sight & sound 379 f., 382 f., 421, 439
- Sitzblockaden 322
- Spaßveranstaltung 81, 382, 408 f.
- Stabilisierungsfunktion 417, 420 f.
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 370 ff., 404 f., 415 f.
- Vermummungsverbot 78 f.
- Versammlungsbegriff 336 ff., 373 f., 408 f., 414 f.
- Versammlungsverbot 320, 321, 338, 342, 358, 376 f., 379 f., 397, 406
- Versammlungszweck 340, 408 f.
- Waffenlosigkeit 320, 319, 347 ff., 410 f.
- Warnfunktion 417, 420
- Zeit 339 f.
- Versammlungsfreiheit (Südafrika) 333, 339, 340, 343, 345, 347, 359 f., 365, 368, 373, 374, 376 f., 383, 399 f., 404, 406, 408
- Anzahl der Personen 342 f., 366 f.
- Friedlichkeit 348, 349 f., 383, 385 ff., 391, 408, 410
- Haftung für Schäden 383, 385 ff.
- Jedermanngrundrecht 335, 362 f., 366, 398, 402
- Rechtscharakter 336, 350, 355, 369 f.
- Zeit 340, 342 f.
- Verteidigungsfall 122
- Vertretungsregeln 119 f.
- Verwaltungsrecht 133 ff., 331
- Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes 74 f., 402
- Volkssouveränität 99 ff., 184
- Wahlrecht 14 f., 22, 25 f., 47 ff.
- wehrhafte Demokratie, siehe Demokratie, wehrhafte
- Weimarer Reichsverfassung 30, 45, 58, 59 f., 142 f., 176, 185, 193, 203, 215, 217 f., 219 f., 225, 231 f., 244, 254, 294, 308 f., 312, 319, 335, 355, 392, 393 f., 396 ff., 402 ff., 406 f., 408, 409, 410
- Wesensgehaltsgarantie (Deutschland) 66, 67 f., 79, 205, 207, 215 f., 217 ff., 227 ff., 231 f., 253 ff., 308 ff., 319 f., 327 ff., 331, 351 ff.
- absolutes/relatives Verständnis 62, 68, 70, 264, 295 ff.
- grundrechtsgleiche Rechte 304 ff.
- Kumulationen 41 f., 303 f., 427 f., 429 ff.
- Nichtigkeit als Sanktion 257, 264 f.
- objektive/subjektive Deutung 293 ff.
- Rolle der Rechtswissenschaft 431 ff.
- Schranken-Schranke 256 f.
- Verfassungsprozessrecht 422 ff., 426 f.
- Wesensgehaltsgarantie (EMRK) 264, 281, 287 ff., 353 f.
- Wesensgehaltsgarantie (EUGrCh) 264, 265, 268, 281 ff., 353 f.
- Wesensgehaltsgarantie (Südafrika) 91, 257 ff., 268, 291 f., 293 f., 395 f.
- Wesentlichkeitsgedanke 311, 328, 329 f., 403
- Widerstandsrecht 1, 44, 64, 144, 191 ff., 210, 230, 232
- Wiedervereinigung 269, 273 f.
- Wissenschaftsfreiheit 13, 23, 178 ff., 208, 293
- Zeit 80 ff., 115 ff., 266
- Zensur 77, 378
- Zentrum (Partei) 143
- Zitiergebot 268, 296, 311, 395
- Zivilgesellschaft 12 ff., 21 f., 35
- Zivilrecht 126, 131 ff.