

Wehrlose Demokratie?

Lektionen aus den USA

Jan-Werner Müller

Sind die Vereinigten Staaten eine wehrlose Demokratie? Wer das Muster der streitbaren Demokratie in Deutschland erwartet, kann leicht zu diesem Schluss kommen: So etwas wie Parteienverbote für Extremisten gibt es so gut wie gar nicht. Zu Hochzeiten McCarthys versuchte man zwar, die Kommunistische Partei der USA aus dem politischen Wettbewerb auszuschließen, musste sie aber letztlich gewähren lassen. Und Redefreiheit ist bekanntermaßen laut Verfassung fast unbeschränkt (zumindest gibt es keine Redeverbote seitens der Regierung; innerhalb der Gesellschaft sieht es bekanntlich ganz anders aus). Da kann einem leicht der Gedanke kommen, die scheinbare Wehrlosigkeit der USA ist vielleicht ein Grund dafür, dass Donald Trump mit der Autokratisierung des Landes so ungehindert voranschreiten kann.

Aber so einfach sind die Dinge nicht. Es gibt wichtige Mechanismen von Wehrhaftigkeit in der amerikanischen Demokratie. Nur haben diese (bisher zumindest) offenbar nicht gegriffen. Dieser Essay bietet Erklärungen für dieses Versagen an. Und zieht daraus auch Schlüsse für deutsche Verhältnisse, so anders letztere in vielerlei Hinsicht auch sind.

Wehrhaftigkeit gegenüber Individuen

Die klassischen Beispiele für wehrhafte Demokratie sind Parteienverbote. Das ist auch einleuchtend, da man Organisationen braucht, um politische Macht zu erringen; ohne Organisation kann man

kaum eine Demokratie von innen, auf legalem Wege zerstören. Doch auch im Grundgesetz gab es schon immer eine weitere Form von Wehrhaftigkeit, nämlich den Entzug der Grundrechte. Ein Gedanke dahinter: Einzelne können einer Demokratie auch so gefährlich werden, dass man ihnen den Zugang zu Ämtern verwehren sowie ihre Agitationsmöglichkeiten und vielleicht gar ihr Wahlrecht einschränken muss. Aus Sicht der Demokratietheorie ist dies ein besonders gravierender – ergo auch besonders rechtfertigungsbedürftiger – Schritt, fast vergleichbar dem Athener Scherbengericht, bei dem entschieden wurde, ob ein Einzelner die Polis für Jahre ganz verlassen musste. Vergleichbar ist dieser Grundrechteentzug aber auch mit einem Vorgang, der in den USA im vergangenen halben Jahrzehnt oft die Abendnachrichten beherrschte: das Amtsenthebungsverfahren – das sich eben auch als eine Form von wehrhafter Demokratie verstehen lässt, weil es weniger eine Strafe für Missetaten in der Vergangenheit darstellt als eine zukunftsgerichtete Maßnahme, um weiteren Schaden von der Demokratie abzuwenden.

Als die amerikanischen Gründerväter die Verfassung ausarbeiteten, war *impeachment* ein im englischen Mutterland seit dem 14. Jahrhundert fest etabliertes Verfahren. Es diente dem Parlament dazu, Minister anzuklagen und abzusetzen; an die Monarchen selber kam man natürlich nicht heran (zugespitzt gesagt: Man konnte fast so etwas wie Tyrannenmord versuchen, ohne jedoch dem Staatsoberhaupt ein Haar zu krümmen). In den USA fürchteten die *Founding Fathers* bekanntlich, dass der *chief executive* sich als eine Art Monarch gebärden könnte. Der Verfassungsartikel, der es verbietet, Adelstitel zu verleihen und von anderen Staaten Geschenke anzunehmen, hängt deshalb eng mit der Grundidee des Amtsenthebungsverfahrens zusammen: Es darf niemanden geben, der einem König ähnelt und de facto über dem Gesetz steht.

Das Urteil, ob eine solche Gefahr wirklich drohe, sollte allerdings nicht von Juristen gefällt werden, sondern von gewählten Politikern im Kongress – in einer Art *peer-review*-Verfahren, also einer Evaluation unter Gleichen. Das wirkt auf den ersten Blick hochproblematisch: Es würde im deutschen Kontext einem Szenario entsprechen, bei dem Parteien andere Parteien – also

unliebsame Konkurrenten – einfach verbieten könnten, anstatt die Entscheidung einer überparteilichen Institution wie dem Bundesverfassungsgericht zu überlassen.

Doch kann Karlsruhe bekanntlich nicht von sich aus Parteiverbote anstrengen, es sind letztlich in Regierung, Bundestag und Bundesrat vertretene Parteipolitiker, die entscheiden, dass eine Partei nicht mehr ein legitimer Gegner im demokratischen Spiel ist, sondern offenbar darauf abzielt, das Spiel als Ganzes zu beenden. Statt beispielsweise einer Art politischem Staatsanwalt die Pflicht aufzuerlegen, verfassungsfeindliche Parteien zu verbieten, überlässt man eindeutig als politisch kenntlichen Akteuren einen bedeutenden Entscheidungsspielraum (man denke daran, dass sich 2013 Bundesregierung und Bundestag *nicht* am Verbotsverfahren gegen die NPD beteiligen wollten).

Was Juristen bisweilen als »politischen Filter« bezeichnet haben, sorgt – zumindest in gefestigten demokratischen politischen Kulturen – dafür, dass die wehrhafte Demokratie auf Herausforderungen nicht überreagiert und vielleicht zu restriktiv verfährt. Denn wer mit an sich undemokratischen Mitteln die Demokratie retten will, untergräbt diese möglicherweise auch und richtet am Ende vielleicht mehr Schaden an, als wenn man dem politischen Prozess vertraut hätte. Die Hoffnung auf eine politische »Lösung« besteht bekanntlich darin, dass eine problematische Partei moderater wird oder die Bürger sich vielleicht von ihr abwenden. Ein abschreckendes Beispiel einer Republik, bei der exzessive Wehrhaftigkeit in illegitime politische Repression umschlägt, ist bekanntlich die Türkei – im Europarat die Rekordhalterin, was Parteiverbote angeht.

Ein derartiger politischer Filter spielt auch im Amtsenthebungsverfahren in den USA eine Rolle. Dieses sieht zwar im Senat wie ein Gerichtsprozess aus, bei dem der *chief justice* des Obersten Gerichtshofs den Vorsitz führt – ist aber letztlich dezidiert politisch. Manche linksliberale Kommentatoren, die auf einen Erfolg der Verfahren gegen Trump hofften, wehrten sich stets vehement dagegen, das Verfahren als »politisch« zu bezeichnen; sie fürchteten, damit sei immer gleich »parteipolitisch« gemeint und es gehe nur darum, die Legitimität der Anklagen in Frage zu stellen.

»Politisch« meint hier aber vor allem einen Appell an die Urteilskraft der Abgeordneten und Senatoren, welche entscheiden müssen, ob der Präsident sein Amt missbraucht hat – und auch in Zukunft eine akute Gefahr für die Demokratie darstellt. Repräsentantenhaus und Senat bilden idealerweise zusammen, was der deutsche Jurist Armin von Bogdandy einmal einen Einschätzungsverbund genannt hat: Wenn Akteure, die sich in vielerlei Hinsicht – nicht zuletzt parteipolitisch – unterscheiden, aber doch auch als Gleiche anerkennen, in einem Urteil übereinkommen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass ihre Einschätzung sowohl empirisch plausibel als auch legitim ist.¹ Dabei sollen die Politiker gar nicht so tun, als seien sie ausgebildete Richter; denn es ist nicht entscheidend, ob die Handlungen eines Präsidenten im strikten Sinne strafbar sind. Vielmehr reicht es aus, dass ein klares Verhaltensmuster erkennbar ist, wonach der Präsident sein Amt missbraucht und von ihm auch in der Zukunft eine Gefahr für die Republik ausgehen wird. Man spricht auch von einer Mosaik-Methode: Die einzelnen Steine mögen nicht problematisch erscheinen; wenn man sie jedoch alle zusammensetzt, ergibt sich das Bild einer klaren Bedrohung.

Warum wehrlos?

In Trumps Fall war solch mühsame Arbeit eigentlich gar nicht nötig: Es ist erwiesen, dass der Präsident im Jahre 2019 zum persönlichen Nutzen Druck auf einen anderen Staatschef auszuüben suchte; allein der Versuch rechtfertigte eine Amtsenthebung. Bei dem Aufstand vom 6. Januar 2021 waren die Dinge noch klarer: Man braucht gar nicht zu meinen, Trump habe den sogenannten »Sturm auf das Kapitol« irgendwie organisiert; es reichte, dass er nicht bereit war, die ihm treu Ergebenen zurückzupfeifen, bzw. dass er sich nie von ihrer Gewalt distanziert hat.

1 Bogdandy, Armin von (2022): Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft. Berlin: Suhrkamp, S. 419.

Unter den Gründervätern hatte es erhebliche Zweifel gegeben, ob man das seinerseits für Missbrauch anfällige Instrument von *impeachment* in die Verfassung aufnehmen wolle. Einige gaben zu bedenken, man könne sich doch darauf verlassen, dass die Bürger einen Möchtegernkönig ohnehin per Wahlzettel loswerden könnten – bis ihnen klar wurde, dass ein potenzieller Tyrann auch versuchen würde, den Wahlprozess zu seinen Gunsten zu korrumpieren. Genau das versuchte Trump bekanntlich 2020 und 2021 (und auch jetzt ist er darauf aus, die Kongresswahlen 2026 zu manipulieren).

Überhaupt nicht vorhergesehen hatten die Verfassungsväter jedoch etwas, was für uns Nachgeborene selbstverständlicher kaum sein könnte: dass es in den USA eines Tages Parteien geben würde. Stattdessen wollte man, dass verdiente Gentlemen – nämlich die Wahlmänner, die es auch heute pro forma als *Electoral College* noch gibt – den Mann mit der höchsten Reputation als Präsidenten bestimmen würden. Diese Art von *peer review* – Jefferson sprach von einer »natürlichen Aristokratie« – würde aber nur funktionieren, solange das Verfahren nicht von Parteien, welche stets im Verdacht standen, Fanatiker zusammenzubringen oder perfide Sonderinteressen zu pushen, verzerrt würde.²

Bekanntlich kam alles ganz anders, als es sich die *Founding Fathers* gedacht hatten. Im frühen 19. Jahrhundert bildeten sich die ersten großen Parteien. Dass ein auf Kooperation zwischen Exekutive und Legislative angelegtes System daran nicht zerbrach, hatte vor allem damit zu tun, dass die Parteien sich als kompromissfähig erwiesen – und sich ganz grundsätzlich gegenseitig als legitime Akteure in der Demokratie anerkannten. Das ist heute nicht mehr so. Was oft pauschal als »Polarisierung« beschrieben wird, verläuft nicht symmetrisch. Die Demokraten haben zwar heute einen sehr sichtbaren linken Flügel, sind aber für europäische Maßstäbe in vielerlei Hinsicht eigentlich eine Mitte-rechts-Partei. Es sind die Republikaner, die sich in den vergangenen Jahrzehnten

2 Jefferson, Thomas (1988): Thomas Jefferson to John Adams, 28. October 1813. In: Cappon, Lester J. (Hg.), *The Adams-Jefferson Letters. The Complete Correspondence between Thomas Jefferson and Abigail and John Adams*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, S. 388.

erschreckend radikalisiert haben – und doch, aufgrund des fest gefügten Zwei-Parteien-Systems, immer noch bei vielen den Eindruck von »Mainstream« erwecken. Inhaltlich bewegen sie sich inzwischen rechts von der AfD; und in ihren Verlautbarungen sprechen viele Republikaner – wie alle Rechtspopulisten – ihren Gegnern grundsätzlich die Legitimität ab (man kennt die Rhetorik allenthalben: »Volksverräter« etc.).

Wehrhafte Demokratie als eine Form von *peer review* funktioniert nur dann, wenn die beteiligten Akteure ihre kurzfristigen parteipolitischen Interessen (und ideologischen Passionen) zurückstellen. Das verweist vielleicht auf ein grundsätzliches Paradox, das in der Vorstellung von wehrhafter Demokratie steckt und auf das Christoph Möllers hingewiesen hat. In Kontexten, in denen wehrhafte Demokratie funktioniert, ist sie wahrscheinlich gar nicht wirklich notwendig. Wenn eine demokratische politische Kultur ausreichend gefestigt ist, muss niemand Angst haben, dass die Instrumente demokratischer Selbstverteidigung missbraucht werden, um unliebsame Konkurrenten loszuwerden. Gleichzeitig würden solche gefestigten Demokratien aber auch ohne Parteiverbote und Grundrechtsentzug überleben.

Wo aber erst einmal asymmetrische Polarisierung herrscht, wird auch die wehrhafte Demokratie nicht mehr funktionieren; man traut der anderen Partei nicht mehr über den Weg; die anderen sind nicht politische *peers*, sondern eher Feinde.³ Und im spezifischen Falle einer asymmetrischen Polarisierung in einem Zwei-Parteien-System halten die Vertreter der extremistischen Partei ihrem Anführer offenbar die Treue *no matter what*; so etwas wie staatsmännisches Denken – was noch existierte, als Parteifreunde Richard Nixon zum freiwilligen Rücktritt bewogen – ist nicht mehr existent.

2019 kündigte der Mehrheitsführer im Senat, Mitch McConnell, an, er werde den Prozess im Senat in enger Abstimmung mit dem Weißen Haus gestalten – ein eklatanter Bruch mit dem

3 Siehe auch Müller, Jan-Werner (2019): Einen König verhindern. In: Süddeutsche Zeitung, »<https://www.sueddeutsche.de/kultur/impeachment-trump-amerikanische-verfassung-1.4728415>« (Letzter Zugriff: 09.02.2026).

Grundgedanken der Verfassung, wonach der Kongress über der Exekutive steht und diese kontrolliert. Sogar der 2021 politisch eigentlich ausgezählte Wahlverlierer Donald Trump wurde noch von einer genügend großen Zahl von republikanischen Senatoren geschützt, um dem Amtsenthebungsverfahren zu entgehen. Senatoren müssen einen besonderen Eid zusätzlich zu ihrem Amtseid schwören; darin versichern sie, in einem Amtsenthebungsverfahren unparteiisch nach Recht und Gerechtigkeit zu suchen. Man kann kaum behaupten, dass alle Senatoren diesem Eid treu geblieben wären.

Der politische Filter kann also auch zu einer politischen Mauer werden: Die Republikaner schützten Trump ohne Rücksicht auf Verluste für die Demokratie oder auch die nationale Sicherheit (oder auch die gesamte Volkswirtschaft).⁴

Was lässt sich aus alldem für deutsche Verhältnisse lernen – trotz ganz verschiedener Demokratiegeschichte und auch eines ganz anderen Parteiensystems? Ein Entzug von Grundrechten, also »individualisierte wehrhafte Demokratie« – ein zuletzt von der früheren Bundesverfassungsrichterin Gertrude Lübke-Wolff mit starken Argumenten vertretener Ansatz – ist nicht so ungewöhnlich, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag.⁵ Aus normativer Sicht ist er sehr bedenklich – gleichzeitig gilt aber, dass hier nicht Mitgliedern einer irgendwie unbeliebten Minderheit Rechte entzogen werden, sondern Akteuren, die, gerade weil sie so mächtig sind und bereits klar gezeigt haben, dass sie zu Machtmissbrauch und Verfassungsfeindlichkeit tendieren, eine ernst zu nehmende Gefahr für die Demokratie darstellen (Beispiel aus einem ganz anderen europäischen Kontext: Berlusconi).

Aber Wehrhaftigkeit hängt immer entscheidend vom Verhalten politischer Eliteakteure ab. Manche stellen Demokratieschutz zynisch hintan; andere verkalkulieren sich schlicht (viele durchaus eher moderate republikanische Senatoren meinten 2021 offenbar,

4 Ebd.

5 Lübke-Wolff, Gertrude (2023): Wehrhafte Demokratie. Die Instrumente des Parteiverbots und der Grundrechtsverwirkung. In: VerfBlog, »<https://verfassungsblog.de/wehrhafte-demokratie/>« (Letzter Zugriff: 06.02.2026).

Trump sei eh erledigt, und mit einem Votum gegen eine Amtsenthebung könnten sie sich nochmal bei seinen fanatischen Anhängern im eigenen Wahlkreis beliebt machen).

Auch in Deutschland ist die Frage zunehmend, ob politische Eliten – hier hängt eigentlich ebenso alles an Mitte-rechts – Gesamt-über Eigeninteresse stellen können. Wer sich immer mehr inhaltlich, oder auch rhetorisch, an Rechtsaußen anpasst und gleichzeitig ein Verbotsverfahren – sei es gegen die AfD als Ganze, sei es gegen einzelne Landesverbände – und auch Rechteentzug für bestimmte Personen ablehnt, hilft mit, die Demokratie wehrlos zu machen.