

Rudolf Steinberg

Retten Plebiszite die gefährdete Demokratie?

Wege zur Stärkung der Responsivität
des politischen Systems



Nomos

Kleine Schriften – Rechtswissenschaft
Short Cuts – Law

Band | Volume 6

Rudolf Steinberg

Retten Plebiszite die gefährdete Demokratie?

Wege zur Stärkung der Responsivität
des politischen Systems



Nomos



Onlineversion
Inlibra

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2026

© Rudolf Steinberg

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

www.nomos.de

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-2062-1

ISBN (ePDF): 978-3-7489-5605-1

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748956051>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons
Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	7
II.	Demokratie unter Druck	25
	1. Ungleichheit	27
	2. Abstiegsängste	41
	3. Globalisierung und Europäisierung	48
III.	Krise der Repräsentation	57
	1. Einschränkungen der Gleichheit der Wahl	57
	2. Das Parlament: Spiegelbild des Volkes?	70
	3. Schmales und selektives Parteiwesen	84
	4. Stärkung der Repräsentativität der politischen Parteien	98
IV.	Funktion und Wirken der direkten Demokratie	109
	1. Verwirklichung der Demokratie durch Elemente direkter Demokratie?	109
	2. Neue Formen der Kommunikation	123
	a. Wirkungen der Neuen Medien	123
	b. Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit	136

c. Der Elektroschock der neuen Internettechnologien für die Demokratie	140
3. Erfahrungen in anderen Ländern	149
a. Schweiz	149
b. Frankreich	158
c. Italien	171
4. Populisten und Plebiszite	174
5. Formen und Verfahren	182
V. Stärkung der Responsivität des politischen Systems	193
1. Vielfalt und Stärke des Repräsentativsystems	193
a. Zukunftsperspektiven	193
b. Zugangspunkte	199
2. Ergänzende Partizipation	205
3. Institutionalisierung bestimmter Zukunftsinteressen	218
4. Das Abwägungsgebot als Modus rechtlicher Entscheidungen	225
VI. Schluss	229
Namensregister	257

I. Einleitung

Die Diskussion über das Pro und Kontra der Einführung von Elementen der direkten Demokratie auf der Bundesebene füllt Bibliotheken. Dabei sehen sich die Verteidiger der repräsentativen Struktur der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes einer wirkmächtigen Propagierung direkter Demokratie gegenüber. Nur wenigen gelingt es, die eingefahrenen Frontlinien zu überwinden und sachbezogen nach pragmatischen Lösungen zu suchen. Dabei erscheint es auffällig, dass sich die Fronten der Befürworter und der Skeptiker von Plebisziten in den letzten Jahren deutlich verschoben haben. Die tiefgreifenden Veränderungen des politischen Systems in den westlichen Ländern haben dazu beigetragen. Darauf wird im Einzelnen einzugehen sein.

Die Notwendigkeit der Einführung der direkten Demokratie wird vor allem mit den Schwächen des repräsentativen Systems begründet. Ist es – so ist zu fragen – nicht oder nicht mehr in der Lage, die Aufgabe der Vermittlung von Wählern und politischem System wirkungsvoll zu leisten? Und können dann – wenn die Frage zu verneinen ist – die Defizite des Repräsentativsystems durch Elemente der direkten Demokratie geschlossen werden?

Den Anstoß zu dieser Untersuchung gibt die verbreitete Diagnose einer Gefährdung der Demokratie. Diese wird in einer kaum übersehbaren Zahl von Titeln beschworen.

So wird von einer „schwindenden Demokratie“¹ oder von einer „verblassenden Demokratie“² gesprochen. Andere sehen die Demokratie schon im Zustand des Sterbens,³ der als „Postdemokratie“ bereits abgeschlossen ist,⁴ oder in einer Krise, aus der es keinen anderen Ausweg als den zum unvermeidlichen Ende des Zeitalters der Demokratie gibt,⁵ sodass die Zeit für einen Nachruf reif ist.⁶ Schließlich wird Demokratie nur noch als „Fassade“ gesehen.⁷ Anders als diese besorgten Stimmen ruft der rechtskatholische Politikwissenschaftler Patrick Deneen in den polarisierten Vereinigten Staaten von Amerika zu einem „Regime Change“ für eine „Postliberal Future“ auf.⁸ Dies stellt nur eine Auswahl der die Krisenhaftigkeit der gegenwärtigen Demokratie beschwörenden Stimmen dar.

Dabei ist zunächst eine Klarstellung nötig, nämlich darüber, was unter Demokratie hier verstanden wird. Denn

-
- 1 H. Dreier, Vom Schwinden der Demokratie, in: F. W. Graf/H. Meier (Hrsg.), *Die Zukunft der Demokratie*, München 2018, S. 29 ff.
 - 2 J. Mittelsten Scheid, *Die verblassende Demokratie*, Frankfurt 2024.
 - 3 St. Levitsky/D. Ziblatt, *Wie Demokratien sterben*, 5. Aufl., München 2018; ebenso P. Neumann/R. C. Schneider, *Das Sterben der Demokratie*, Berlin 2025.
 - 4 C. Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt 2008.
 - 5 D. Runciman, *So endet die Demokratie*, Frankfurt/New York 2020.
 - 6 C. B. Macpherson, *Nachruf auf die liberale Demokratie*, Frankfurt 1983.
 - 7 P. Bofinger, J. Habermas, J. Rümelin, Einspruch gegen die Fassadendemokratie, *FAZ* v. 3. August 2012, S. 33.
 - 8 P. J. Deneen, *Regime Change, Towards a Postliberal Future*, London 2024.

mit diesem Begriff sind außerordentlich vielfältige und unterschiedliche Vorstellungen verbunden. Der Historiker Werner Conze beklagt gar, der Begriff sei im Laufe des 20. Jahrhunderts zu „einem All-Begriff und damit potentiell zu einer Leerformel“ geworden.⁹ Und noch schärfer nannte schon Hans Kelsen Demokratie ein „die Geister im 19. und 20. Jahrhundert fast allgemein beherrschendes Schlagwort“, das gerade darum seinen festen Sinn verliere. Dieser missbrauchteste aller politischen Begriffe nehme die verschiedensten, einander oft sehr widersprechenden Bedeutungen an.¹⁰ Doch dürften die unterschiedlichen Vorstellungen in einem Punkt übereinstimmen: dass die staatliche Herrschaft auf das Volk – den Demos – zurückgeführt werden muss. „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, statuierte Art.1 Weimarer Reichsverfassung ebenso wie Art. 20 Abs. 2 GG. Wie das allerdings vonstattengeht, dazu finden sich schon bei Aristoteles, dann wieder bei Rousseau oder Montesquieu höchst unterschiedliche Gestaltungen.

Die im Grundgesetz ausgeformte Demokratie ist treffend als „freiheitliche und konstitutionelle Demokratie westlicher Prägung“ beschrieben worden. Sie lässt sich als aus der bürgerlichen Aufklärung und demokratischen Revolution hervorgegangene, durch Freiheitsgesetze ein-

9 W. Conze, Demokratie, in: ders., /H. Maier, /Ch. Meier/H. L. Reimann, Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 1, Stuttgart 1972, S. 821 ff., 899.

10 H. Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1929), Aalen 1963, S. 1.

geschränkte Mehrheitsherrschaft verstehen, als Resultat der Entwicklung „zu einer freiheitlichen, nach republikanischen Prinzipien organisierten partizipatorischen und repräsentativen Demokratie“.¹¹

Damit lässt sich die etwa von Viktor Orban proklamierete „illiberale Demokratie“ nicht vereinbaren.¹² Es mag dahinstehen, ob es sich dabei überhaupt noch um eine Form der Demokratie handelt. Für ihre bekundete Illiberalität scheinen drei Aspekte wesentlich: zum einen und vor allem die angestrebte oder auch bereits durchgesetzte Schwächung der Gewaltenteilung, für die eine unabhängige Justiz elementar ist. Zweitens versuchen Staat und die diesen beherrschende Partei die Medien in den Griff zu bekommen. Drittens werden die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Gruppierungen erschwert oder ganz verboten.

Schließlich, auch das mag die Illiberalität stärken und sichern, versichert sich die herrschende Gruppe der Loyalität ihrer Gefolgschaft nicht etwa durch eine gute Regierung, sondern durch geldwerte Vergünstigungen, die oftmals erhebliche Züge von Klientelismus und Korruption tragen. Hinzu kommt eine parteiliche Patronage in den staatlichen Einrichtungen, bei der an die Stelle einer Bindung an Recht und Gesetz Loyalitäten gegenüber den jeweiligen Patronen treten. Und umgekehrt gilt: Das Vor-

11 W. Maihofer, Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: Handbuch des Verfassungsrechts, hrsg. v. E. Benda, W. Maihofer, H.-J. Vogel, 2. Aufl., Berlin 1994, Rn. 75 ff. 98.

12 Dazu Neumann, /Schneider, a.a.O., S. 25, 78 ff.

handensein von Korruption stellt einen guten Indikator für die Schwäche eines demokratischen Systems dar.¹³

Derartige Züge treten keineswegs zufällig auf: Christopher Clark zählt eine derartige „Geschenkultur“ zu den „schlauesten Dingen“, „in die Hitler und seine Stammesführer viel Energie und Fantasie investierten“. Dadurch seien Netzwerke in der Gesellschaft, im Sport, in der Kunst und im öffentlichen Leben gebildet worden, die maßgeblich zur Stabilisierung, Domestizierung und Normalisierung des Regimes beitrugen.¹⁴ Desselben Mechanismus bedienen sich Orban und andere Vertreter einer illiberalen Demokratie.

Derartige Führer sind aber – wie Max Weber wusste – auf die Unterstützung ihrer Gefolgschaft angewiesen. Diese zu erhalten, hat aber ihren Preis: Sie ist auf die dauern-

13 Crouch, a.a.O., S. 18. Dazu passen auch die korrupten und demagogischen Züge von Donald Trump: Er war gegen Bitcoin, weil er es für gefährlich hielt, dann hat er seine eigene Bitcoin-Marke „Trump“ gegründet, mit der er Milliarden Dollar verdienen kann. Auch ausländische Führer müssen für gutes Wetter Gaben bringen: Qatar eine Boing 747, die Ukraine ihre Mineralien und auch seine Familie macht im Umfeld seiner Politik Geschäfte in Saudi-Arabien oder in Albanien. Vgl. auch Neumann/Schneider, a.a.O., S. 170 ff.- Auch das Franco-Regime wurde seit den 1950er Jahren durch ein System des Klientelismus, Patronage und Korruption zusammengehalten: „Sie schuf Profiteure und neue Abhängigkeiten, die die Machtstellung des Diktators sicherten.“ So B. Ackermann, Der Tod der Diktatur, FAZ v. 17.11.2025, S. 6; ähnlich P. Ingenday, Der Generalissimo blieb dem Volk ein Rätsel, FAZ v. 18.11.2025, S. 9.

14 Ch. Clark, Psychogramme aus dem Dritten Reich, in: ders., Gefangene der Zeit, München, 3. Aufl. 2022, S. 211 ff., 219.

de Gewährung innerer und äußerer Prämien angewiesen: innerer wie der Befriedung des Hasses und der Rachsucht, vor allem aber des Ressentiments, der Rechthaberei und des Verlästerungs- und Verketzerungsbedürfnisses gegen die Gegner; äußerer mit Sieg, Beute, Macht und Pfründen. „Die herrschend gewordene Gefolgschaft [...] pflegt daher besonders leicht in eine ganz gewöhnliche Pfründnerschicht zu entarten.“¹⁵

Die Ablehnung traditioneller liberaler Werte des Universalismus, der Ideen der Aufklärung und der Prinzipien der französischen Revolution führt aber auch zu einer Abschottung des Staates nach außen. Die Verbindung von illiberalem Konservatismus und Nationalismus propagiert nicht zuletzt der israelisch-amerikanische Autor Yoram Hazony, dessen 2018 erschienener Bestseller „The Virtue of Nationalism“ in zwanzig Sprachen übersetzt wurde, unter dem Titel „Nationalismus als Tugend“ 2020 auch ins Deutsche. Darin befürwortet er einen ethnischen Nationalismus, in dem die liberale Philosophie der Aufklärung als Grundlage des Universalismus abgelehnt und als Imperialismus diffamiert wird. Er bezeichnet die Europäische Union als aggressiv ausgreifendes Imperium, das genauso wie die liberalinterventionistischen USA die Stabilität der Welt gefährde. Nur eine Abkehr vom Multilateralismus und die Auflösung der EU könnten Frieden schaffen. Auf mehreren von Hazony organisierten „Konferenzen des Nationalkonservatismus“ nahmen u. a. John

15 M. Weber, Der Beruf zur Politik, in: ders., Soziologie. Universalgeschichtliche Analysen. Politik, Stuttgart 1973, S. 167 ff., 181.

R. Bolton, damals Sicherheitsberater von Donald Trump, der Fox-Moderator Tucker Carlson, Peter Thiel sowie aus Europa Viktor Orban, Vertreter der PiS und die französische Rechtspolitikerin Marion Maréchal teil. Auch andere Politiker und Politikerinnen wie Benjamin Netanyahu mit seinen national-religiösen Ministern Bezael Smotrich und Itamar Ben-Gvir oder Giorgia Meloni und Mateusz Morawiecki sind von den nationalistischen Thesen Hazonys beeinflusst. Es deutet sich an, dass diese die Blaupause für die zweite Präsidentschaft von Donald Trump und seiner Gefolgschaft liefern.

Die wesentlichen Züge der „illiberalen Demokratie“ sollen hier nur angedeutet werden. Sie dienen vor allem als Gegenfolie zu der freiheitlichen Demokratie, um deren Zustand und Entwicklung es hier geht. Gerade die Bruchlinien beider Ausgestaltungen von Demokratie lassen jedoch auch die wesentlichen Charakteristika der freiheitlichen Demokratie deutlicher hervortreten.

Nun stellen Zweifel an der (Über-)Lebensfähigkeit der Demokratie nach dem Zweiten Weltkrieg keineswegs ein neues Phänomen dar. In den 1970er-Jahren, nach dem Ende der Trente Glorieuses (Jean Fourastié), wurde befürchtet, dass die westlichen Demokratien zunehmend unregierbar würden. Damit setzte sich die Trilateral Commission 1975 auseinander, die im selben Jahr ihren Bericht über „The Crisis of Democracy“ vorlegte.¹⁶

16 M. Crozier, S. P. Huntington, J. Watnuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York 1975.

Ralf Dahrendorf befürchtete 1997, dass die Entwicklungen zur Globalisierung und ihre sozialen Folgen eher autoritären als demokratischen Verfassungen Vorschub leisten würden. „Ein Jahrhundert des Autoritarismus ist keineswegs die unwahrscheinlichste Prognose für das 21. Jahrhundert.“¹⁷ Es erscheint erschreckend, wie sehr sich die Befürchtungen Dahrendorfs in etlichen Ländern Europas – ebenso in Israel – und nach der zweiten Wahl Donald Trumps auch in den USA bewahrheitet haben. In ihrer beunruhigenden Untersuchung „Wie Demokratien sterben“ konstatieren Steven Levitsky und Daniel Ziblatt bündig: „Die Zeit zwischen 1990 und 2015 dürfte das demokratischste Vierteljahrhundert der Geschichte gewesen sein. [...] Das könnte sich jetzt ändern.“¹⁸ Jetzt, das war nach der ersten Wahl von Donald Trump zum amerikanischen Präsidenten; über eine zweite Amtszeit von Trump und die Zeit danach konnten sie nur spekulieren – keine erspriesslichen Aussichten für die Zukunft der Demokratie. Ihre skeptische Einschätzung wird bestätigt durch die Feststellung, dass nach einer langen Zunahme demokratischer Verhältnisse in vielen Ländern der Welt diese Entwicklung sich ins Gegenteil verkehrt hat. Pippa Norris und Ronald Inglehart beobachten nach einem star-

17 R. Dahrendorf, Anmerkungen zur Globalisierung, in: U. Beck (Hrsg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt 1998, S. 41 ff., 52. – Aussagekräftiger fällt der Titel des ZEIT-ONLINE-Abdrucks vom 14.11.1997 aus: „Die Globalisierung und ihre Folgen werden zur nächsten Herausforderung einer Politik der Freiheit. An der Schwelle zum autoritären Jahrhundert“.

18 Levitzky, Ziblatt, a.a.O., S. 241.

ken Anstieg demokratischer Länder im Jahr 2005 einen signifikanten und andauernden Abbruch dieser Entwicklung.¹⁹ Heute schätzt das Varieties Institute an der Universität Göteborg, dass 2022 72 Prozent der Weltbevölkerung unter autoritären oder totalitären Regimen lebten.²⁰

Bei der Betrachtung der unterschiedlichen Formen demokratischer Partizipation dürfte es wichtig sein zu beobachten, ob sie einen Beitrag – und welchen – zum Erhalt der freiheitlichen Demokratie leisten oder ob und wie sie die Entwicklung der „illiberalen Demokratie“ fördern.

Allerdings gibt der Hinweis auf die jahrzehntealten Warnungen vor einer Gefährdung der Demokratie allen Anlass zur Vorsicht gegenüber einem inflationären Gebrauch des Krisenbegriffs.²¹ Auch in dieser Diskussion

19 P. Norris, R. Inglehart, *Cultural Backlash*, Cambridge, 2019, S. 409 ff.

20 Vgl. Y. N. Harari, *Nexus*, 3. Aufl., München 2024, S. 637, Anm. 2.

21 So vor allem Ph. Manow, *Eine Beobachtung der Beobachtung der Demokratie*, in: *Normative Konstituenzen der Demokratie*, hrsg. v. J. Nida-Rümelin, T. Greger, A. Oldenbourg, Berlin 2024, S. 313 ff. – Demgegenüber spricht M. Zürn, *Weitere Beobachtungen zur demokratischen Regression und ihren Beobachtungen*, in: *Normative Konstituenzen der Demokratie*, a.a.O., S. 329 ff., 338, lieber von einer Krise der Bewältigung einzelner Krisen – wie der Finanz- oder Coronakrise –, die allerdings die Wahrnehmung der veränderten demokratischen Praxis beschleunigt. – Auch A. Reckwitz, *Verlust. Ein Grundproblem der Moderne*, 5. Aufl., Berlin 2025, S. 420 warnt vor einer Fundamentalskepsis gegenüber der Moderne und plädiert dafür, „den Fortschritt im wertvollen *historischen Erbe der Moderne* zu sehen und diesen in Gegenwart und Zukunft zu schützen“. Hervorhebung im Original.

zeigt sich möglicherweise der verführerische Hang zu Verfallstheorien, vor denen bereits Erich Kaufmann gewarnt hat.²² Besonders eindringlich und folgenreich hat Carl Schmitt über die Krise der Demokratie, des Staates und des Parlamentarismus geschrieben, dem er als Einrichtung des Liberalismus die wirkliche Demokratie, die Massendemokratie, gegenüberstellte. Diese zeichne sich notwendig durch Homogenität und – nötigenfalls – durch die Ausscheidung oder Vernichtung des Heteronomen aus.²³ Demgegenüber möchte ich der Mahnung des Historikers Paul Nolte folgen, der angesichts einer dynamischen Entwicklung vor Verfallstheorien der Demokratie zu Recht warnt: „In ihrer Geschichte seit dem 18. Jahrhundert stand die Demokratie immer wieder im Zentrum von Erwartungen und Enttäuschungen, von Konflikten und Aushandlungsprozessen mit offenem Ausgang.“²⁴ Denn die Diagnostizierung eines Verfalls geht von einem vergangenen, vielleicht niemals historisch existenten Bild von Demokratie aus und übersieht, dass wie das Recht überhaupt auch institutionelle Ausformungen niemals konstant, sondern wandelbar sind. Sie kann zu einer Distanzierung von der

22 E. Kaufmann, Carl Schmitt und seine Schule, in: *Gesammelte Schriften*, Bd. III, Göttingen, 1960, S. 375 ff., 377.; vgl. auch P. Hofstätter, *Gruppendynamik*, Tübingen 1957, S. 10 f.

23 C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 6. Aufl., Berlin 1985.

24 P. Nolte, Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie, *APuZ* B 1–2/2011, S. 5 ff., 12.

Verantwortung führen und den Rückzug in die Rolle des Betrachters fördern.²⁵

Die Warnungen vor einem Verfall der Demokratie sind aber nicht nur aus einer historischen Perspektive mit Vorsicht zu genießen, sondern auch mit Pierre Rosanvallon grundsätzlich zu hinterfragen. Er spricht von einem „spezifischen Unbehagen, das ihre Geschichte untergründig durchzieht. Die vielen Enttäuschungen und die Empfindung, verraten zu sein, die ihre ständigen Begleiter gewesen sind, wurden umso lebhafter wahrgenommen, als ihre Definition immer unvollendet blieb.“ Demokratie stelle nämlich immer eine problematische Lösung für die Errichtung eines Gemeinwesens freier Menschen dar. In ihr verbinde sich seit Langem der Traum vom Guten mit der Wirklichkeit des Ungefährs. „In ihr verschränkt sich die Geschichte einer Desillusionierung mit der Geschichte einer Unbestimmtheit.“²⁶

Und wie sieht es mit der Demokratie in Deutschland aus? Neuere Untersuchungen zeigen, dass in den alten Bundesländern nur noch die Hälfte, in den neuen Bundesländern nur noch ein Drittel der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie zufrieden ist.²⁷ Eine andere Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass nur noch

25 So R. Bäuml, Staat, Recht und Geschichte, Zürich 1961, S. 15 f.

26 P. Rosanvallon, Für eine Begriffs- und Problemgeschichte des Politischen. Antrittsvorlesung am Collège de France, Mittelweg 36, Dez. 2011/Jan. 2012, S. 43 ff., 48.

27 V. Best, F. Decker, S. Fischer, A. Küppers, Demokratievertrauen in Krisenzeiten, hrsg. v. Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2023, S. 17 ff.

40 Prozent der Bevölkerung in Deutschland die liberal-demokratische Ordnung uneingeschränkt unterstützen. 25 Prozent teilten autoritäre und illiberale Einstellungen. Die verbleibenden 35 Prozent der Bevölkerung seien mit der Demokratie unzufrieden, hätten die liberal-demokratische Ordnung aber noch nicht aufgegeben. Diesen Teil der Bevölkerung gelte es schnellstmöglich zurückzugewinnen.²⁸ Das Maß der Unzufriedenheit hängt stark vom sozialen Status ab: Sie steigt bei wenig Gebildeten und Angehörigen der Unter- bzw. Arbeiterschicht auf 63 bzw. 70 Prozent, bei rechtsgerichteten Wählern gar auf 75 Prozent.²⁹ Gleichzeitig stellen 51 Prozent eine Verschlechterung des Zustands der Demokratie fest, nur zehn Prozent sehen eine Verbesserung.

Demgegenüber berichtet die 19. Shell-Jugendstudie 2024 Positiveres über ihre Befragung Jugendlicher: Danach halten diese mit der übergroßen Mehrzahl von 89 Prozent die Demokratie für eine gute Staatsform. Nur 6 Prozent sind explizit anderer Meinung; weitere fünf Prozent konnten oder wollten dazu keine Antworten geben.³⁰ Die Ergebnisse dieser Untersuchung unterscheiden sich jedoch fundamental von der Trendstudie „Jugend in Deutschland 2025“: Sie berichtet von einem politischen Vertrauensverlust und einer tiefen Enttäuschung über ein System, das

28 Studie der Allianz Foundation, zit. von N. Fuchs-Schündeln, M. Zürn, Ein funktionierender Staat verhindert Extremismus, FAZ v. 20.03.2025, S. 17.

29 Best et al., a.a.O., S. 18 ff.

30 19. Shell-Jugendstudie, Weinheim 2024, S. 68 f.

die Interessen der jungen Menschen kaum berücksichtige und es nicht schaffe, ihnen eine planbare Zukunft zu bieten. Von den politisch Machthabenden werde erwartet, dass sie nicht nur für den Schutz des Bestehenden und die Interessen der älteren Generation einträten, sondern auch jungen Menschen eine Zukunftsperspektive böten.³¹

Die nachfolgenden Überlegungen wollen zwei Diskussionsstränge zusammenführen: Auf der einen Seite die Diskussion über die häufig als krisenhaft beschriebenen Entwicklungen der demokratischen Staatsform, zum anderen die immer wieder auftauchenden Vorschläge einer stärkeren Nutzung direktdemokratischer Instrumente auch auf der Ebene des Bundes. Durch diese Verbindung soll herausgearbeitet werden, ob und inwieweit derartige Instrumente Abhilfe für die festgestellten demokratischen Defizite bedeuten können.

Im nachfolgenden Abschnitt werden die Gefährdungen der Demokratie im Einzelnen beschrieben. Dabei wird der Blick vor allem auf drei neuralgische Bereiche – Ungleichheit, Abstiegsängste und Globalisierung/Europäisierung – gelenkt, die zu diesen Gefährdungen ganz wesentlich beitragen (Kap. II).

Die Forderung nach direkter Demokratie wird immer wieder begründet mit der Behauptung eines Versagens der repräsentativen Verfassung der Ordnung des Grundgesetzes. Das Ziel der Repräsentativität des politischen Systems besteht darin, die Legitimität politischer Herrschaft da-

31 S. Schnetzer, K. Hampel, K. Hurrelmann, *Trendstudie Jugend in Deutschland 2025*, Kempten 2025, S. 5 f. u. S. 68 ff.

durch herzustellen, dass zwischen dieser und der Basis, „dem Volk“, eine enge Verbindung sichergestellt wird. Das politische System muss die Bedürfnisse, Interessen und Werte der Wählerschaft aufgreifen, d. h., ein hohes Maß an Responsivität aufweisen. Ob und inwieweit das gelingt, wird im anschließenden Kapitel III. untersucht. Dort werden Einschränkungen der Gleichheit der Wahl, Probleme der Zusammensetzung und der Responsivität des Parlaments dargestellt und ein Blick auf die Schwächen des Parteienwesens und eine mögliche Stärkung der Responsivität der politischen Parteien geworfen.

Anschließend soll in Kap. IV gefragt werden, ob und inwieweit Verfahren der direkten Demokratie zur Bewältigung der beschriebenen Schwächen des demokratischen Systems beitragen können. Können sie die erkannten Defizite des repräsentativen Systems kompensieren? Insoweit werden die Stärken und Schwächen von Plebisziten eingehend gewürdigt. Dabei geht es mir nicht um eine umfassende Beschreibung der Funktionsweisen und Verfahren der direkten Demokratie. Das Ziel der Untersuchung besteht vielmehr darin, deren Beitrag zur Stärkung der Responsivität des politischen Systems herauszuarbeiten.

Hierzu setzt sich ein erster Abschnitt mit der immer wiederholten Behauptung auseinander, in Plebisziten komme der Wille des Volkes zum Vorschein. Plebiszite stellten deshalb ein Mittel dar, Abweichungen des Willens der Volksvertretung vom wahren Willen des Volkes zu korrigieren. Damit wird die direkte Demokratie als Form der „reinen Demokratie“ (Carl Schmitt) oder als „Kern der Demokratie“ gepriesen. Demgegenüber wird beschrie-

ben, welche Kräfte tatsächlich auch in der direkten Demokratie die zur Abstimmung gestellten Entwürfe erarbeiten. Maßgeblich sind am Ende Minderheiten, die auch beim Prozess der Abstimmung stärker als bei Wahlen den entscheidenden Einfluss ausüben.

Für eine Würdigung der Voraussetzungen und Wirkungen von Elementen direkter Demokratie kommt den Neuen Medien eine wachsende Bedeutung zu. Sie führen zu einem neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit, der revolutionär zu nennen ist. Diese Entwicklungen sind durch neueste Innovationen der Internettechnologie dramatisch beschleunigt worden.

Aufschluss wird erwartet durch eine Beschreibung von europäischen Ländern, in denen Plebiszite mehr oder weniger häufig praktiziert werden. Als immer wieder genanntes Referenzland wirkt das Beispiel Schweiz anregend und im Hinblick auf die schweizerischen Eigenarten lehrreich. Aber auch die Erfahrungen in Frankreich und Italien geben interessante Aufschlüsse.

Dass Plebiszite in den letzten Jahren zunehmend in den Fokus von Populisten geraten sind, verdient eingehende Betrachtungen. Diese Entwicklungen gewinnen für die Beurteilung der Sinnhaftigkeit plebiszitärer Erweiterungen eine überragende Bedeutung. Was lässt sich aus der verstärkten Nutzung dieser Instrumente für ihre Bewertung folgern? Können sie wirklich den demokratischen Diskurs stärken? Oder gefährden sie den Prozess der demokratischen Willensbildung?

In den Blick genommen werden ausschließlich plebiszitäre Strukturen von Sachentscheidungen auf Bundesebene. Damit werden Fragen von Plebisziten auf Landes- und Kommunalebene ausgeklammert. Nicht betrachtet wird auch die Praxis von Verwaltungsplebisziten.³² Und ebenso wenig wird die Diskussion über Personalplebiszite aufgegriffen, etwa die heftig umstrittene Frage einer Direktwahl des Bundespräsidenten.³³

Im anschließenden V. Kapitel sollen ergänzende Institutionen dargestellt werden, die in der Lage sind, die festgestellten Schwächen der Repräsentativverfassung jedenfalls partiell auszugleichen. Es wird deutlich gemacht, dass auch innerhalb des repräsentativen Systems Institute bestehen, die bestimmte Defizite – etwa im Hinblick auf den Schutz von Zukunftsinteressen – ausgleichen. Diese sollten jedoch auch gesondert institutionalisiert werden. Vor allem jedoch wird beschrieben, dass mannigfache Instrumente – vor allem sog. Bürgerräte – genutzt werden können, die zielgenauer die politische Partizipation der Bürger zu intensivieren vermögen. Hier können neue Formen direkter Demokratie entstehen, die die Schwächen von Plebisziten vermeiden: Sie werden eingebunden in das repräsentative System und weisen gleichzeitig deliberative Momente auf, die den Plebisziten abgehen. Bei alledem geht es darum, die Ergebnisse der Partizipation der Bürger

32 R. Steinberg, Elemente volksunmittelbarer Demokratie im Verwaltungsstaat, *Die Verwaltung* 4/1983, S. 465 ff.; ders., Lehren aus Stuttgart 21, *FAZ* v. 14.12.2010, S. 8.

33 R. Steinberg, *Die Repräsentation des Volkes*, Baden-Baden 2013, S. 224 ff.

ernst zu nehmen. Hierzu wird das Abwägungsgebot als allgemeiner Modus rechtlicher Entscheidungen gewürdigt.

In einem abschließenden Resümee (VI) wird betont, dass es die richtige Entscheidung, die den Willen des Volkes zum Ausdruck bringt, nicht gibt. Aufgabe sei es, den Prozess der Kommunikation der vielen Minderheiten mit den politischen Institutionen offenzuhalten. Ungeachtet der aporetischen Situation von Repräsentation gibt es zu dieser keine Alternative. Angesichts ihrer kaum behebbaren Schwächen erscheint die Suche nach ergänzenden Strukturen wichtig, die Partizipation der Bürger jenseits der Wahlen ermöglichen, dabei jedoch die Mängel der Plebiszite vermeiden. So kann eine neue Form direkter Demokratie entstehen, die in das Repräsentativsystem integriert ist. Dabei ist gegenüber allein technischen Änderungen an der Maschinerie des Staates – so wichtig diese auch sein mögen – eine gehörige Portion Skepsis angebracht.

Abschließend wird für einen schonenden Ausgleich zwischen den Positionen der maßgeblichen Minderheiten und der populistischen Mehrheit plädiert. So wichtig der Erhalt von Minderheitenpositionen auch sein mag, so erscheint ein Ernstnehmen, ein Gehörtwerden der Werte und Interessen der „Somewheres“ (Goodhart) geboten. Nur so wird in einem Zusammenwirken von repräsentativen und vielfältig partizipativen Strukturen ein freiheitliches Gemeinwesen erhalten werden können.

II. Demokratie unter Druck

Eine kaum übersehbare Anzahl von Studien beschreibt die Ursachen für die wachsenden Erosionen des demokratischen Systems:¹ die Privatisierung hoheitlicher Aufgaben, Erscheinungen der Entparlamentarisierung wie das Gesetzgebungsoutsourcing oder die „paktierte Gesetzgebung“, schließlich die Missachtung des Vorrangs des Gesetzes z. B. beim Atommoratorium oder der Aussetzung der Wehrpflicht, beides im Jahr 2011. Hier können an dieser Stelle nur wenige Phänomene in den Blick genommen werden. Die Schwächung des repräsentativen Systems wird im nächsten Abschnitt behandelt.

Die Unzufriedenheit wird vor allem dadurch genährt, dass das politische System nicht – mehr? – die von den Menschen erwarteten Leistungen erbringt. Als Ungerechtigkeit wird von vielen Menschen ihr Ausschluss von den Grundbedürfnissen empfunden, der die Wahl autoritärer Populisten begünstigt: Wenn der Staat nicht mehr im täglichen Leben als wirkmächtig wahrgenommen wird, fühlen sich die Menschen „abgehängt“ und vom politischen System „nicht gehört“. Wo die Daseinsvorsorge versage, so eine Umfrage – finde das Narrativ autoritärer

1 Vgl. H. Dreier, Vom Schwinden der Demokratie, in: F. W. Graf, H. Meier (Hrsg.), Die Zukunft der Demokratie, München 2018, S. 41 ff.

Populisten fruchtbaren Boden. Entscheidend für die Radikalisierung sei ein als unzureichend empfundener Zugang zu gesellschaftlichen Grundgütern: Gesundheit, Mobilität, Sicherheit sowie Wohnen. Die zentralen Begriffe seien Daseinsvorsorge und Erreichbarkeit, und diese Lebensbedingungen hätten sich für die Bewohner ländlicher Regionen in den vergangenen Jahren verschlechtert. In diesen Regionen habe die AfD überdurchschnittliche Erfolge erzielt.² Auch der Abbau sozialer Foren dürfte zu diesem Effekt beitragen. Dies zeigt eine Untersuchung, der zufolge im Norden Englands das Verschwinden von Einkaufsmöglichkeiten, Pubs und „Youth Clubs“ zu einem deutlichen Anstieg der populistischen United Kingdom Independence Party (UKIP) geführt hat.³

Auch wenn nicht zu bestreiten ist, dass in Deutschland wie auch in den meisten europäischen Ländern in Sachen Gesundheit, Ernährung, Wohnen, Arbeitsbelastung, -zeiten und -sicherheit sowie Bildung und Freizeit ein historisch einmalig hohes Niveau erreicht worden ist, so profitieren bei Weitem nicht alle Bürgerinnen und Bürger in gleicher Weise von den Errungenschaften. Damit gerät eine empfundene oder auch tatsächliche Ungleichheit in den Blick.

Einige der vielfach empfundenen Defizite sollen im Folgenden in drei Bereichen betrachtet werden. Der erste

2 Vgl. den Bericht von R. Hank, Wo ist das nächste Postamt? Was der AfD-Erfolg mit der lückenhaften Daseinsvorsorge zu tun hat, FAZ v. 06.04.2025, S. 18.

3 Th. Fetzner, J. Edenhofer, P. Garg, Nährboden für Populisten, FAZ v. 07.04.2025, S. 16.

behandelt die wachsende Ungleichheit. Es folgen – damit durchaus zusammenhängend – die Störungen des traditionellen Aufstiegsversprechens; ferner die Infragestellung der eigenen Identität durch neue Werte auch als Folge der Europäisierung und Globalisierung.

1. Ungleichheit

Das Gleichheitsversprechen steht am Beginn einer demokratischen Regierung: Wir erachten als selbstverständliche Wahrheit, „dass alle Menschen gleich geschaffen sind“, wie es zu Beginn der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 heißt. Und ähnlich formuliert Art. 1 der wenige Tage später, am 12. Juli 1776, beschlossenen Bill of Rights von Virginia: „Alle Menschen sind von Natur gleichermaßen frei und unabhängig.“ Dem folgt die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 mit ihrem Art. 1: „Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten. Soziale Unterschiede dürfen nur im gemeinen Nutzen begründet sein.“

Es bestehen für den französischen Politikwissenschaftler Pierre Rosanvallon keine Zweifel, dass für beide Revolutionen die Gleichheit die zentrale Idee und Bewegung darstellte.⁴ Für die amerikanische Revolution sieht das ebenso Alexis de Toqueville, wenn er die amerikanische

4 So P. Rosanvallon, *La société des égaux*, Seuil 2011, S. 15, 27 zur Französischen Revolution.

Gesellschaft als „société de semblables“ bezeichnet⁵ und auf die christliche Vorstellung der Gleichheit aller Menschen vor Gott hinweist.⁶

Die Gleichheit aller Bürger und mittlerweile auch aller Bürgerinnen stellt das zentrale Prinzip der Demokratietheorie dar. Nur so kann Fremdherrschaft ausgeschlossen werden. Dazu müssen „alle Mitglieder einer demokratischen Gemeinschaft als Gleiche behandelt werden, sonst würden einzelne Mitglieder durch andere Mitglieder fremdbestimmt“.⁷ Demokratische Gleichheit bezieht sich allerdings ausschließlich auf dieselben Rechte bei der politischen Willensbildung, insoweit respektiert jeder den anderen als Gleichen. Sie bedeutet allerdings nicht Gleichheit im sozialen Leben. Diese ist einer der Gegenstände politischer Gestaltung. Das Ausmaß sozialer Gleichheit kann eine der Voraussetzungen für eine gelingende Demokratie darstellen. Ein Übermaß an sozialer Ungleichheit kann deshalb eine Gesellschaft auseinanderreißen.

Die These von der auseinanderdriftenden Gesellschaft nennt Thomas Petersen vom Institut für Demoskopie Allensbach eine Erzählung, die so vertraut ist, dass sie kaum noch infrage gestellt wird. So könne man seit Jahrzehnten in zahllosen Kommentaren und Analysen lesen: Die Reichen würden immer reicher, die Armen immer ärmer.

5 A. Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, hrsg. v. Eduardo Nolla, Paris 1990, II, S. 146.

6 Ebd., I, S. 13, und II, S. 28.

7 Ch. Möllers, *Demokratie. Zumutungen und Versprechen*, 3. Aufl., Berlin 2012, S. 15 f.

Diese Vorstellung sei so verbreitet, dass ihr kaum noch jemand widerspreche. „Geht man der Sache aber etwa mit Hilfe der Daten des Statistischen Bundesamtes nach, stellt sich heraus, dass sich an der Sozialstruktur in Deutschland in den letzten Jahrzehnten nur wenig geändert hat. Doch das wird kaum zur Kenntnis genommen.“⁸

Wurden die Verteilungsauseinandersetzungen durch kontinuierliche Wachstumsraten der Wirtschaft lange Zeit gedämpft, drohen jetzt durch die Folgen der Coronapandemie, den Klimawandel und die aufgrund des Ukrainekriegs stark gestiegenen Energiepreise zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte länger anhaltende substantielle Wohlstandsverluste.⁹

Dass die Deutschen an der Chancengleichheit zweifeln, zeigt eine Untersuchung des Frankfurter Instituts für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) vor einigen Jahren.¹⁰ Die Erhebung macht deutlich, wie weit die Realität in den Augen der Befragten von den Idealen Leistungsgerechtigkeit und Chancengleichheit entfernt ist. So wird ein ungerechtes Wirtschaftssystem häufig als Grund für großen materiellen Wohlstand genannt. Die mit dem Selbstverständnis einer leistungsorientierten demokratischen Marktwirtschaft am besten in Einklang zu

8 Th. Petersen, Warnzeichen der Radikalisierung, FAZ v. 20.08.2022, S. 8.

9 V. Best, F. Decker, S. Fischer, A. Küppers, Demokratievertrauen in Krisenzeiten, hrsg. v. Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2023, S. 8.

10 J. Becker, R. Bieräugel, O. Nüchter, A. Schmid, Einstellungen zum Reichtum in Deutschland, WSI-Mitteilungen 3/2009, S. 158 ff.

bringenden Begründungen des Reichtums durch individuellen Einsatz und eigenverantwortliches Handeln werden demgegenüber seltener genannt.

Doch dieses Urteil hängt vor allem von der eigenen Lebenslage ab. Vor allem die soziale Stellung ist entscheidend: Wer sich als Angehöriger der Arbeiterschicht sieht, arbeitslos ist oder in Ostdeutschland lebt, stimmt dieser These eher zu als Befragte mit einem höheren Bildungsstand. Reichtum wird jedoch nicht generell abgelehnt, sondern als notwendige Bedingung für gesellschaftlichen Fortschritt gesehen. Allerdings befürchten 80 Prozent der Befragten, dass zu großer Reichtum zu Spannungen und Problemen in der Gesellschaft führt. Eine deutliche Mehrheit kritisiert auch die ungerechtfertigten Vorteile, die Reiche und Erben genießen. Es stört aber drei Viertel nicht, wenn Reiche besser wohnen und eine höhere Rente bekommen als sie selbst. Eine Mehrheit findet es hingegen ungerecht, dass Vermögende ihren Kindern eine bessere Ausbildung finanzieren können. Eine überwältigende Mehrheit hält einen größeren politischen Einfluss sowie eine bessere medizinische Versorgung für Reiche für ungerecht. Das zeigt sich in der Kritik einer möglicherweise besseren ärztlichen Versorgung von Privatpatienten, die politisch durch die Einführung einer sog. Bürgerversicherung beendet werden soll.

Auf den ersten Blick überrascht eine Bemerkung des Direktors des Leibniz-Instituts für Bildungsforschung in Frankfurt a. M., Kai Maaz. Danach sei das System insgesamt offener und flexibler geworden. Die Entscheidung

nach der Grundschule bestimme nicht mehr über den Abschluss, den Kinder und Jugendliche machten. Es gebe die Möglichkeit, Entscheidungen zu revidieren.¹¹ Das ändert nichts an der grundsätzlichen Feststellung, dass es der deutschen Bildungspolitik trotz aller Reformbemühungen in den vergangenen 25 Jahren nicht gelungen ist, die soziale Herkunft und den Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen substanziell voneinander zu entkoppeln.¹² So beschreibt der Bildungsökonom Ludger Wößmann die heute wohl allgemein anerkannte Realität in Deutschland: „Kaum anderswo auf der Welt ist eine gute Bildung so sehr von der Herkunft abhängig wie in Deutschland.“¹³ Es gebe kaum ein anderes Land, in dem die von TIMSS und PISA gemessenen Bildungsleistungen der Schüler stärker vom familiären Hintergrund abhingen als in Deutschland. Die Kompetenzen, die Chance und Aufstieg durch Bildung bedingten, hingen bei uns stärker als anderswo von der gesellschaftlichen Stellung der Eltern ab.¹⁴ Genauso

11 K. Maaz, HR, Hessenschau v. 16.04.2025.

12 A. Marx, K. Maaz, Wie lassen sich Bildungsungleichheiten effektiv verringern? Die deutsche Schule 2023, S.189 ff. – Auch die CDU/CSU-SPD-Koalition will – so heißt es in Kap. 2.4 des Koalitionsvertrags von 2025 – Bildungsgerechtigkeit fördern: „Kinder und Jugendliche sollen ihr Potential unabhängig von ihrer Herkunft ausschöpfen können.“

13 L. Wößmann, Aufstieg durch Bildung. Bildungspolitik für den Zugang zur gesellschaftlichen Mitte, hrsg. v. Herbert Quandt-Stiftung, Frankfurt am Main 2009, S. 16.

14 Das Ergebnis zeige sich vor allem bei den Studierenden: 83 Prozent der Kinder von Vätern mit Hochschulabschluss, aber nur 23 Prozent der Kinder von Vätern ohne Hochschulabschluss fingen

befürchten in Frankreich 65 Prozent der Franzosen, dass das Schulsystem nicht die gleichen Chancen für alle Kinder biete, sondern Erfolg vom sozialen Umfeld abhängt. „Ce faisant, elles alimentent un cercle vicieux qui accroît la ségrégation sociale.“¹⁵

Das Thema „Soziale Gerechtigkeit“ stellte auch bei der Bundestagswahl 2025 für 34 Prozent der Befragten nach Angaben der Forschungsgruppe Wahlen ein wichtiges Thema für die Wahlentscheidung dar. Kurz dahinter stand mit dem Thema „Rente“ ebenfalls ein Verteilungsthema.¹⁶ Vor allem in Großstädten wurde die Wohnungsfrage thematisiert: In den größeren Städten finden sich kaum mehr bezahlbare Wohnungen. Vor allem jüngere Menschen werden damit in ihrer beruflichen Mobilität empfindlich eingeschränkt. „Offenbar gibt es in der Gesellschaft so etwas wie eine empfundene Ungerechtigkeit, die Ansicht, dass gerade der eigenen Gruppe materiell und ideell nicht die Aufmerksamkeit geschenkt wird, die ihr eigentlich zukommt.“¹⁷ Als Beispiel werden auch die Bauernproteste und der Streik der Lokomotivführer vor einiger Zeit genannt.

selbst ein Studium an, so Wößmann, a.a.O., S. 17. – Ganz anders interpretiert der Soziologe H. Bude ähnliche Zahlen. Er spricht von einer Erfolgsgeschichte: „Der soziale Aufstieg gelingt, nur nicht in dem Maße wie früher.“ FAS v. 13.11.2011, S. 33.

15 J. Fourquet, *L'archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, Paris 2019, S. 205.

16 Vgl. R. Bollmann, *Gesellschaft der Neider*, FAS v. 02.03.2025, S. 19.

17 Ebd.

Das sind die persönlichen Einschätzungen über die Verteilung des Reichtums in Deutschland. Wie sieht aber die Realität aus? Hier sind zwei unterschiedliche Arten von Reichtum zu betrachten: zum einen die Einkommensverteilung, zum andern die Verteilung der Vermögen.

Die Verteilung der Einkommen wird durch den Gini-Koeffizienten gemessen. Maßgeblich sind hier die Nettohaushaltseinkommen, bei denen die in Deutschland hohen staatlichen Transferleistungen zu Buche schlagen. Hier lag Deutschland 2014 mit einem Wert von 0,29 unterhalb des OECD-Durchschnitts, hatte jedoch 2000 mit 0,26 noch geringfügig niedriger gelegen.¹⁸ Dabei bedeutet ein Wert von 0,00 eine vollkommene Gleichheit, ein Wert von 1,00 eine vollkommene Ungleichheit. Den günstigsten Wert in dieser Übersicht weist Island mit 0,25, den schlechtesten in der Europäischen Union Litauen mit 0,38 auf – kaum vor den USA mit 0,39. Am Ende findet sich Costa Rica mit 0,40.

Es gibt auch Hinweise auf eine wachsende Ungleichheit: So ging die Einkommensschere zwischen den DAX-Vorständen und ihren Arbeitnehmern immer mehr auseinander. 2005 erhielt ein Vorstandsmitglied in einem DAX-Unternehmen durchschnittlich 42-mal so viel wie ein Beschäftigter. 2014 verdiente ein VW-Vorstand das 141-Fache eines VW-Mitarbeiters, ein Vorstand bei der Deutschen Bank das 56-Fache. Im Durchschnitt aller Dax-

18 Ch. Lammert, B. Vormann, Das Versprechen der Gleichheit. Legitimation und Grenzen der Demokratie. Weinheim 2022, S. 194.

Unternehmen lag der Faktor beim 53-Fachen.¹⁹ Diese Diskrepanz dürfte in den letzten Jahren weiter gestiegen sein. 2023 erhöhten sich die Bezüge der Vorstände börsennotierter Unternehmen um 11 Prozent, 2024 um 10,4 Prozent, die durchschnittlichen Einkommen der Arbeitnehmer lediglich um 4,9 Prozent 2023 und 5,4 Prozent 2024. Es kann nur einen kleinen Trost darstellen, dass die Einkommensunterschiede in den USA dramatisch höher ausfallen.²⁰

19 Hans Böckler Stiftung, Top-Saläre, Böckler Impuls 16/2013. Mitbestimmungsreport 25, Oktober 2016.

20 Hier verdienten die CEOs etwa 344-mal so viel wie „normale“ Arbeitnehmer. Im Vergleich dazu stand das Verhältnis 1965 bei 21 zu 1. Seit 1978 ist das Einkommen der CEOs in den USA um 1.209,2 Prozent gestiegen, während das Durchschnittseinkommen der Arbeitnehmer lediglich um 15,3 Prozent zulegte; vgl. M. Large, So viel mehr verdienen DAX-Vorstände als ihre Mitarbeiter, in: all-electronics.de (abgefragt 16.04.2025).

Es kann nur paradox genannt werden, dass vor allem die Benachteiligten 2024 Donald Trump gewählt haben, dessen Politik ungeniert gerade den Allerreichsten dient und den USA den Charakter einer Plutokratie verleiht. –

Zu den extremen Ungleichheiten in den USA jetzt auch Lamert/Vormann, a.a.O., S. 193 ff.; C. Crook, The Hight of Inequality, The Atlantic Monthly, September 2006, S. 36 f. – Ähnlich R. A. Dahl, On Political Equality, New Haven/London 2006, S. 84, dem zufolge 1979 das Durchschnittseinkommen des obersten 1 Prozent 133-mal größer war als das der untersten 20 Prozent, im Jahr 2000 war es 139-mal größer. Die Bezahlung der 100 Top-Executives sei in 30 Jahren von dem 39-Fachen des durchschnittlichen Arbeiters auf das 1.000-Fache gestiegen. J. Stiglitz, Of the 1 %, by the 1 %, for the 1 %, Vanity Fair v. Mai 2012. – Vor 25 Jahren hätten die entsprechenden Zahlen 12 % bzw. 33 % betragen. Weitere kaum weniger deutliche Zahlen bei dems., The Price of

Die starke Einkommensspreizung in der Gesellschaft sei – so der amerikanische Ökonom Robert H. Frank – der Rationalität des Marktes geschuldet: Der globale Wettbewerb um die Spitzenkräfte in allen Bereichen – Wirtschaft, Medien, Kunst, Sport, ja selbst Universitäten – führe zur Bildung von „Winner-takes-it-all“-Märkten, auf denen die kleine Gruppe von Spitzenkräften unverhältnismäßig höhere Einkünfte erzielen könne als auch nur geringfügig schwächere Kräfte.²¹ Als Ergebnis einer Reihe von – auch technologischen – Veränderungen der Arbeitsmärkte konstatiert Frank: „Competitive labor markets²² now amplify individual differences in talent and effort into unprecedentedly large differences in pay. And since even differences in talent and effort stem in part from chance events over which we have little control, the upshot is that the relationship between luck and success is substan-

Inequality. Today Divided Society Endangers Our Future, New York/London 2013, S. 2 f., 85. Ebd., S. 23 zur Steigerung des Gini-Koeffizienten von 0,4 1980 auf heute 0,47 und damit höher als in der Türkei oder im Iran, sich den Ungleichheitsspitzenreitern der Welt mit 0,5 nähernd!

- 21 So die überzeugende Begründung von R. H. Frank, *The Darwin Economy. Liberty, Competition and the Common Good*, Princeton/Oxford 2011, S. 148 ff.; zu den Ursachen der wachsenden Ungleichheit auch J. Stiglitz, *Of the 1 %, by the 1 %, for the 1 %*, Vanity Fair v. Mai 2012.
- 22 Ein effizienter Wettbewerbsmarkt sei allerdings nicht die Ursache der hohen Einkünfte im Finanzsektor. Hier sei die günstige Regulierung verantwortlich, die sich dieser Bereich durch hohe Wahlkampfspenden „erkaufte“, so Frank, a.a.O., S. 154.

tially stronger now than at any point in human history.“²³ Dieser Erklärung wird aber auch entschieden widersprochen: Verantwortlich für diese Entwicklung seien nicht die Märkte, sondern die Politik mit ihren Entscheidungen im Steuerrecht, in der Ausgabenpolitik, im Arbeitsrecht – vor allem mit der Einschränkung der Koalitionsfreiheit und den Regelungen der Wahlkampffinanzierung.²⁴ Its just politics, stupid!

Offensichtlich wirkt die Ungleichheit im Bereich der Vermögen noch viel stärker als im Bereich der Einkommen. So sind nicht länger die unterschiedlichen Arbeitseinkommen für den unterschiedlich großen Wohlstand und unterschiedlich gute Lebenschancen verantwortlich; stattdessen ist in der Realität der Gesellschaft vor allem das Vermögen zur Triebkraft der Ungleichheit geworden. Gebildet wird das Vermögen vor allem durch den Besitz von Aktien und Immobilien. Bemerkenswerterweise werden die Erträge beider Vermögensarten in Deutschland geringer besteuert als Arbeitseinkommen. Und dieses Vermögen wird weniger durch Arbeit als vielmehr durch Erbschaft erworben. „Damit wird Wohlstand in Deutschland immer mehr zu einer Frage des Erbes und immer weniger

23 Frank, a.a.O., S. 154. – Für Deutschland zu ähnlichen Ursachen St. Hradil, Die Angst kriecht die Bürotürme hinauf ... Gesellschaftliche Mitte und drohender Statusverlust in der „Dienstleistungsgesellschaft“, in: Herbert-Quandt-Stiftung (Hrsg.), Die Zukunft der gesellschaftlichen Mitte in Deutschland. Sinclair-Haus-Gespräch 26, Frankfurt am Main 2006, S. 34 ff., 41.

24 So G. Packer, The Broken Contract: Inequality and American Decline, Foreign Affairs 90 (Nov./Dec. 2011), S. 20 ff.

zu einer Frage des Berufes.“²⁵ Deutschland habe sich von einer Leistungs- zu einer Erfolgsgesellschaft entwickelt. Angesichts wachsender Ungleichheit der Vermögen bei gleichzeitig immer höheren Belastungen von Arbeitseinkommen würden der Erwerb und die Legitimierung von Statuspositionen in dieser neuen Gesellschaft immer weniger durch Anstrengung erreicht. Allerdings berichtet der im Oktober 2025 veröffentlichte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von einer Verringerung der Kluft zwischen Arm und Reich. Dennoch sei das Vermögen immer noch sehr ungleich verteilt.²⁶

25 R. Dorschel, Abschied von der Leistungsgesellschaft, FAZ v. 13.08.2025, S. 11.

26 FAZ v. 16.10.2025. Danach sei der Anteil der zehn Prozent Reichsten am gesamten Nettovermögen von 59 Prozent Anfang der Zehnerjahre auf 54 Prozent abgesunken. Der Anteil der Haushalte mit Schulden sei von neun auf sechs Prozent verringert. Auch der Gini-Koeffizient sei gesunken. Allerdings sei das Vermögen dennoch „insgesamt sehr ungleich verteilt“. Auch weiche die öffentliche Wahrnehmung von Armut und Reichtum von der statistisch gemessenen Wirklichkeit stark ab. So würden mit 32 Prozent doppelt so viele Menschen als arm eingeschätzt als statistisch ermittelt. Umgekehrt würde die Zahl der Reichen weit überschätzt.- Dazu auch D. Kreutzburg, Die soziale Ungleichheit nimmt ab, FAZ v. 16.10.2025, S. 17.

Bemerkenswert erscheint die historische Einordnung: Th. Piketti weist darauf hin, dass heute das Einkommensgefälle zwischen den obersten 1 Prozent und den unteren 50 Prozent sehr viel geringer sei als vor 100 Jahren. Angesichts der sich in den USA unter der zweiten Amtszeit von Donald Trump herausbildenden Plutokratie vermag allerdings seine Überzeugung, langfristig habe es in der Welt eine Tendenz zu mehr Gerechtigkeit gegeben, und diese Tendenz werde sich auch in der Zukunft fortsetzen,

Ganz allgemein wird über die ungerechte, weil ungleiche Steuerbelastung geklagt. Die Spitzenverdiener trügen nicht in dem gehörigen Maße durch ihre Steuern zum gemeinen Wohl bei. Frappierend erscheint hier die (Selbstan-)Klage eines der reichsten Männer der USA, Warren Buffet, er zahle weniger Steuern als seine Sekretärin.²⁷ Zwar scheint das in Deutschland anders zu sein. Hier fällt nicht nur der Steuersatz, sondern auch die tatsächlich gezahlte Steuer erheblich höher aus als in den USA. So kommt es, dass das reichste eine Prozent der Deutschen im Jahr 2005 durchschnittlich 81 Prozent seiner Bruttoeinkünfte als „zu versteuerndes Einkommen“ angegeben hat, die ärmere Hälfte dagegen nur 23 Prozent vom Bruttoeinkommen.²⁸ Auch tragen die zehn Prozent der reichsten Steuerzahler in Deutschland zu mehr als fünfzig Prozent der Einkommensteuer bei.²⁹ Doch auch

vielleicht überraschen. Vgl. in: Th. Piketti, M. J. Sandel, *Die Kämpfe der Zukunft. Gleichheit und Gerechtigkeit im 21. Jahrhundert*, München 2025, S. 14 ff.

- 27 Damit stimmt die Feststellung des Congressional Research Service überein, dass 94.500 Millionäre einen geringeren Anteil ihres Einkommens an Steuern zahlten als 10,4 Millionen Steuerzahler mit einem geringeren Einkommen als 100.000 \$ pro Jahr, vgl. *New York Times* v. 16.10.2011, S. 10.
- 28 So unter Hinweis auf Zahlen des DIW P. Bernau, *Aufstand gegen die Superreichen im Land des Kapitalismus*, *FAS* v. 23.10.2011, S. 38.
- 29 Dieser Anteil ist erheblich höher als in anderen „typischen“ OECD-Staaten. Dort sollen die Top-10-Prozent zwischen 35 und 38 Prozent der gesamten Einkommensteuer zahlen, vgl. OECD-Bericht, *Divided we stand – Why inequality keeps rising*, Dezember 2011, S. 40.

hier wird über eine ungleiche Steuerbelastung geklagt, so etwa die steuerliche Begünstigung von Kapitaleinkünften oder aber – wie der damalige Präsident des Bundesfinanzhofs Rudolf Mellinghoff im Oktober 2011 anmerkte – bei Erbschaften die äußerst ungleiche Behandlung von Betriebs- und sonstigem Vermögen.³⁰

Insgesamt sollte die kritische Einschätzung des früheren Verfassungsrichters Paul Kirchhof zur Steuergerechtigkeit in Deutschland zu denken geben: „Wer viel verdient, kann seine Steuerschuld mindern. Er kann gute Berater bezahlen, stille Reserven bilden, Firmen verschachteln, Auslandsgesellschaften einrichten und so Gewinne und Verluste verschieben. Wer über viel Vermögen verfügt, kann die Steuer vermeiden. Aber nicht der, der mit seinem gesamten Jahreseinkommen sich und seine Familie ernähren muss.“ Und auf die Frage, ob das nicht heißt, dass wir ein Steuersystem zulasten der Ärmeren haben, fügt er hinzu: „Ja. Die Schwachen werden belastet und die Starken begünstigt.“³¹

Ähnliches wird für französische Gesellschaft berichtet. Deren Spaltung wird anschaulich von dem Geografen Christophe Guilluy beschrieben: In vielfacher Hinsicht – sei es das Wohnumfeld, seien es die Bildungsmöglichkeiten und nicht zuletzt die kulturellen Werte, etwa der vorherrschende Multikulturalismus – erkennt er eine tiefe Spaltung der Gesellschaft.³² Als Ursachen nennt er die

30 Interview im Handelsblatt v. 01.11.2011.

31 Interview in FAS v. 22.08.2011.

32 Ch. Guilluy, *Fractures françaises*, Paris 2010.

Implosion der Mittelschicht und die Globalisierung, durch die sich immer mehr eine Parallelgesellschaft der populären Schicht entwickelt habe, die sich gegen die herrschende Schicht wende. Diese Entwicklungen führten – so der Autor – zum Populismus, den er jedoch im Unterschied zu vielen als rationale und folgerichtige Reaktion der niederen gegen die höheren Schichten ansieht.³³ Auch der Politikwissenschaftler Pierre Rosanvallon beklagt das hohe Maß an Ungleichheit in der französischen Gesellschaft. Diese werde zwar von vielen als ungerecht, ja als skandalös angesehen. Doch gleichzeitig sei das mit einem dumpfen Widerstand verbunden, etwas zu ändern. Er verweist auf eine Untersuchung in Frankreich 2009, der zufolge nahezu 90 Prozent der Befragten der Ansicht waren, dass der Abstand zwischen den Einkommen verringert und dass für jeden die Grundbedürfnisse – Wohnen, Nahrung, Gesundheit, Bildung – garantiert werden müssten. Aber gleichzeitig hielten 57 Prozent die Einkommensunterschiede für eine entwicklungsfähige Wirtschaft für unverzichtbar und sogar 85 Prozent, wenn die Einkommensunterschiede unterschiedliche Leistungen belohnten. Er nennt dies ein Paradox oder gar eine Schizophrenie der Gegenwart.³⁴ Anders als Guilluy schätzt Rosanvallon den

33 Ebd., S. 168, 181 ff.; ebenso ders., *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris 2014, S. 88 ff.

34 Rosanvallon, *La société des égaux*, a.a.O., S. 16 f. – Differenziert zu den Untersuchungsergebnissen M. Forsé et al., *L'égalité. Une passion française?* Armand Colin 2013.

Populismus als „politique pure de l'impolitique, anti-politique achevée, contre-démocratie absolue“ ein.³⁵

2. Abstiegsängste

Genauso wie bei den Zweifeln an der Chancengleichheit mögen aber vielleicht nicht allein die harten Zahlen als vielmehr Empfindungen für die Einschätzung der ökonomischen Lage des Einzelnen verantwortlich sein. So beobachtet Heinz Bude eine „Statuspanik in der gesellschaftlichen Mitte“.³⁶ In der Gesellschaft seien Spaltungstendenzen zu erkennen, die den gesicherten sozialen und ökonomischen Status zahlreicher Beschäftigter bedrohten. Er verweist auf Untersuchungen von St. Hradil, der ein Lagebild beschreibt, das von steigender Arbeitsanspannung und sinkenden relativen Einkommenspositionen und auch von einem gewissen quantitativen Schrumpfen mittlerer Schichten kündigt: „Das Bildungsbürgertum, einstmals das gesellschaftliche Leitmilieu schlechthin, ist sehr klein geworden, wenn es überhaupt noch existiert.“³⁷

35 Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris 2006, S. 271.

36 H. Bude, *Gesellschaft der Angst*, 3. Aufl., Hamburg 2015, S. 60 ff.
– Zu der über das Finanzielle hinausgehenden dramatischen Spaltung der amerikanischen Gesellschaft Ch. Murray, *Coming Apart. The State of White America, 1960–2010*, New York 2012.

37 Hradil, a.a.O., S. 40. – vgl. auch M. Werding, M. Müller, *Globalisierung und gesellschaftliche Mitte*, in: Herbert Quandt-Stiftung (Hrsg.), *Zwischen Erosion und Erneuerung. Die gesellschaftliche Mitte in Deutschland. Ein Lagebericht*, Frankfurt am Main 2007,

Hat man vor Jahren die Bedrohungen durch die Automatisierung der Unternehmen beschworen, so müssen heute selbst die vor Jahren gesuchten IT-Programmierer befürchten, durch KI ersetzt zu werden. Prekäre Existenzen gibt es aber auch seit Langem bei der großen Zahl der am Rande des Existenzminimums Tätigen, der Schein- und befristet Beschäftigten.

Auch in Frankreich spricht der Geograf Christophe Guilluy von einer Implosion der Mittelschicht, die es in der Epoche der Trente Glorieuses für die Generation der Babyboomer gegeben habe. Heute sei sie zerbröselt in eine untere Mittelklasse, eine mittlere Mittelklasse und eine obere Mittelklasse. Nahezu ein Viertel der Dreißig- und Vierzigjährigen gehöre zu einer niedrigeren Schicht als ihre Eltern. Für die nach 1960 Geborenen beobachte man eine bisher nicht gekannte Verschlechterung ihrer Aufstiegschancen. Ungeachtet dieser Realität hielten alle an ihrer Zugehörigkeit zur Mittelschicht fest. Dadurch werde der Begriff der Mittelschicht weniger durch objektive soziale Indikatoren als vielmehr durch ideologische Elemente einer multikulturellen Gesellschaft geprägt.³⁸ Und die grundlegende Studie von Jérôme Fourquet beschreibt die Spaltung der französischen Gesellschaft als Archipel, der

S. 103 ff., 157, die auf die wachsenden Existenzängste der gesellschaftlichen Mitte angesichts sinkender Einkommensvorsprünge und zunehmender Arbeitsmarktrisiken aufmerksam machen.

38 Ch. Guilluy, *Fractures françaises*, a.a.O., S. 77 ff.

als Reste eines früheren einheitlichen Landes übrig geblieben sei.³⁹

Eine andere Untersuchung stimmt nur teilweise mit diesen Analysen überein: Die Soziologen Dominique Goux und Éric Maurin stellen gleichfalls fest, dass die Mittelklasse noch niemals so ängstlich gewesen sei, was ihre Zukunft und die ihrer Kinder angehe. Die Menschen litten unter dem wachsenden Wettbewerb, Zweifeln an ihren Fähigkeiten und ihrer unsicheren Zukunft.⁴⁰ Aber anders als Guilly betonen Goux und Maurin die bleibende Bedeutung der Mittelklassen für die Stabilität des sozialen Gebäudes. Sie seien von den Folgen der ökonomischen Schwäche seit den 1980er-Jahren nicht so brutal betroffen wie die Unterschichten. Ihre Arbeitslosigkeit sei viel niedriger, ihre Zahl sei deutlich gestiegen und Anfang der Zweitausenderjahre zähle sich mit 40 Prozent eine doppelt so hohe Zahl von Individuen wie in den 1960er-Jahren zur Mittelschicht. Die Autoren widersprechen auch der Behauptung einer Deklassierung der Kinder der Mittelschicht.⁴¹ Übereinstimmen beide Untersuchungen nur in der Beschreibung der territorialen Spaltung Frankreichs.⁴²

Die nivellierte Mittelstandsgesellschaft der Trente Glorieuses ist zerfallen zu einer Drei-Klassen-Gesellschaft, die auch Andreas Reckwitz seziert: neue Mittelklasse, al-

39 Fourquet, a.a.O.

40 D. Goux, É. Maurin, *Les nouvelles classes moyennes*, Seuil 2002, S. 29, 39, 112.

41 Goux/Maurin, a.a.O., S. 48 ff., 73 ff.

42 Goux/Maurin, a.a.O., S. 91 ff.

te Mittelklasse, prekäre Klasse.⁴³ Während die Dynamik der Postindustrialisierung und der Bildungsexpansion die neue aus der alten Mittelklasse nach oben hebe, „treiben die *gleichen* Mechanismen von Postindustrialisierung und Bildungsexpansion nach unten eine neue prekäre Klasse aus der alten Mittelklasse heraus“.⁴³ Aber es bleibe nicht bei dem materiellen Auf- und Abstieg: Denn die spätmoderne Sozialstruktur werde „also auch und gerade von symbolischer *Auf- und Abwertung* zwischen den disparaten Lebenswelten geprägt. So können sich kulturelle Differenzen in Muster einer Polarisierung bis hin zum Bruch verwandeln.“⁴⁴ Den gesellschaftlichen Wandel, den die neue Mittelklasse größtenteils als Chance wahrnehme, begreife die alte Mittelklasse – anders als die neue Mittelklasse in den Klein- und Mittelstädten oder auf dem Land und nicht in den Metropolen wohnend – so eher als Bedrohung ihres kulturellen Einflusses und sozialen Status. Die ehemals Etablierten fühlten sich dann an die Peripherie gedrängt, und eine mögliche Reaktion darauf sei politisch-kulturelles Ressentiment. „Der rechte Populismus mit seiner Kritik an den Eliten, den Metropolen und der Globalisierung findet so in Teilen der alten Mittelklasse eine

43 A. Reckwitz, *Das Ende der Illusionen*, 4. Aufl., Berlin 2020, S. 63 ff.- Dazu eingehend jetzt auch ders., *Verlust. Ein Grundproblem der Gesellschaft*, 5. Aufl., Berlin 2025, S. 333 ff.

43 Reckwitz, *Das Ende der Illusionen*, a.a.O., S. 87. Hervorhebung im Original.

44 Reckwitz, *Das Ende der Illusionen*, a.a.O., S. 89, Hervorhebung im Original.

seiner wichtigsten Trägergruppen.“⁴⁵ Neben Postindustrialismus und Bildungsexpansion nennt Reckwitz aber auch das liberale Lebensmodell der neuen Mittelklasse, auf das der aggressive Populismus reagiert: Er postuliert eine soziale Schließung der Nationalstaaten, eine Reetablierung kultureller Gemeinschaften unter Rückgriff auf alte Muster eines homogenen Kollektivs sowie den Rückgriff auf die Vergangenheit, das Alte, die Geschichte und Tradition, in denen Religion, Nation und Volk ihren Ursprung haben sollten.⁴⁶ Eine Politisierung könnte sich jedoch auch bei der prekären Unterschichtenklasse einstellen, die sich nicht nur materiell, sondern auch kulturell entwertet sehe. Sie könne sich als „sozial abgehängt“ in die politische Indifferenz oder aber in Parallelgesellschaften zurückziehen. Es könne jedoch auch zu einer Repolitisierung kommen, die entweder im Rahmen einer linkssozialistischen Linken stattfinde – in Frankreich in der von Jean-Luc Mélenchon geführten Bewegung *La France insoumise* – oder aber wie in Teilen der alten Mittelklasse den Weg über die populistische Rechte nehme.⁴⁷ Wenn die Menschen das Gefühl erleben, dass weder sie noch ihre Kinder eine richtige Chance haben, dann lehnen sie das ganze System ab. Sie beginnen, nach Lösungen zu suchen, die außerhalb des traditionellen Spektrums liegen. Enttäuschungen über fehlgeschlagene Erwartungen vermögen intensive negative Emotionen zu erzeugen: „Angst (aufgrund des Schei-

45 Reckwitz, *Das Ende der Illusionen*, a.a.O., S. 102.

46 Vgl. Reckwitz, *Das Ende der Illusionen*, a.a.O., S. 44.

47 Vgl. Reckwitz, *Das Ende der Illusionen*, a.a.O., S. 105 ff.

terns) oder in der ‚nach außen‘ gerichteten Form der Wut (über das Misslingen und die vermeintlich Verantwortlichen). Persistierende Enttäuschungen können daher entweder in depressives Erleben oder in aggressives Verhalten umschlagen.“⁴⁸ Es sei nicht verwunderlich, dass die spätmoderne Gesellschaft ein Depressions- wie auch Aggressionspotenzial habe. Psychologen identifizieren ein neues Krankheitsbild: eine „politico-anxiété“. Sie äußere sich in einem Gefühl der Bedrohung oder der Ohnmacht gegenüber einem unsicheren politischen Kontext.⁴⁹

Gewaltsame Ausschreitungen gehören sowohl bei der äußersten Linken in Frankreich – les gilets jaunes – als auch bei den radikalen Rechten in Deutschland – Pegida, Querdenker, Reichsbürger, Teile der AfD – zum Alltag. Rechtsextreme Gewalttaten vor allem auch in Ostdeutschland haben ein erschreckendes Ausmaß angenommen. Durch die Neuen Medien werden diese Entwicklungen im wahrsten Sinne des Wortes befeuert (dazu s. u., Kap. IV.2). Aber Aufforderungen zur Entrüstung sind auch literarisch möglich, wie die millionenfach in Frankreich und darüber hinaus verbreitete Schrift „Indignez-vous!“ von Stéphane Hessel bewiesen hat.⁵⁰

2022 blickten bei der Antwort auf die Frage, ob es zukünftigen Generationen in Deutschland besser oder schlechter gehen werde, mehr als vier Fünftel pessimis-

48 Reckwitz, Das Ende der Illusionen, a.a.O., S. 233.

49 Vgl. Le Monde v. 29./30.05.2025, S. 29: Politico-Anxiété – unter Hinweis auf empirische Studien in den USA und Frankreich.

50 St. Hessel, Indignez-vous! Indigène, Paris 2010.

tisch in die Zukunft. Das stellte eine deutlich Steigerung gegenüber 2019 dar, als nur knapp zwei Drittel die Zukunft negativ sahen.⁵¹ Dabei galten die Zukunftssorgen vor allem den Themen Klima, Hass und Feindseligkeiten, Krieg, Verlust sozialer Sicherheit und Inflation.

Die Angst vor der Zukunft soll vor allem bei jungen Menschen im Alter zwischen sechzehn und fünfundzwanzig Jahren verbreitet sein. Einer umfangreichen Untersuchung der UNICEF zufolge haben drei von vier Befragten Angst vor der Zukunft. Angesichts der vielfältigen Krisen habe sich rund um den Erdball eine depressive Stimmung ausgebreitet. In vielen Ländern stimmte mehr als die Hälfte der Befragten der Aussage zu, die Menschheit sei angesichts des Klimawandels dem Untergang geweiht. Die Welt werde als gefährlich wahrgenommen. Diese Wahrnehmung verbinde sich mit der Erfahrung eigener Verletzbarkeit und einem Gefühl der Machtlosigkeit gegenüber dem Lauf der Dinge. Gleichzeitig würden jedoch große Erwartungen in persönliche Ausbildung als Instrument gesetzt, die individuellen Lebensverhältnisse zu verbessern.⁵² Auch die Deutschen schätzten 2025 die Zukunftserwartungen der jüngeren Generation ausgesprochen pessimistisch ein. Etwas weniger als die Hälfte der Befragten schätzten deren Zukunftsaussichten als eher schlecht oder

51 V. Best, F. Decker, S. Fischer, A. Küppers, *Demokratievertrauen in Krisenzeiten*, hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2013, S. 15 f.

52 Vgl. St. Sahm, *Imagination gegen Depression*, FAZ v. 09.04.2025, S. 4.

sehr schlecht ein, während vor 10 Jahren noch fast drei Viertel eine positive Erwartung hegten.⁵³ Diese Werte werden durch die Trendstudie Jugend in Deutschland 2025 bestätigt, über die – ebenso wie über die ganz anderen, positiven Umfrageergebnisse der 19. Shell-Jugendstudie 2024 – bereits berichtet wurde (s. Einleitung).

3. Globalisierung und Europäisierung

Eine besonders einschneidende Form der Entfremdung stellt die Wanderung von Aufgaben und Entscheidungen von dem demokratisch verfassten Staat zu internationalen und insbesondere europäischen Institutionen dar. Die Bürger fühlen sich den dort getroffenen Entscheidungen zunehmend ausgeliefert; diese können nicht mehr unmittelbar auf das Volk zurückgeführt werden. Das Grundprinzip des demokratischen Herrschaftsprinzips wird damit – so die Klage – empfindlich gestört, wenn nicht ganz außer Kraft gesetzt. Die im Grundgesetz angelegte „offene Staatlichkeit“ (Art. 24 GG) produziert Demokratiekosten, die damit verbundene „Entparlamentarisierung mündet tendentiell in Entdemokratisierung“.⁵⁴

In einer glänzenden Polemik attackiert Hans Magnus Enzensberger die Entdemokratisierung der Europäischen Union: „Damit ist sie zwar der bisher kühnste, aber durchaus nicht der einzige Versuch, eine so ureuropäische Erfin-

53 Institut für Demoskopie Allensbach, FAS v. 26.04.2025, S. 17.

54 Dreier, a.a.O., S. 42 f.

derung wie die Demokratie hinter sich zu lassen; denn mit ihrem Hang zu Bevormundung und Kontrolle steht sie durchaus nicht allein da [...] Die Union sieht ihre Aufgabe nicht darin, ihre Bürger zu unterdrücken, sondern darin, alle Lebensverhältnisse auf dem Kontinent möglichst lautlos zu homogenisieren. Hier wird nicht an einem neuen Völkergefängnis gebaut, sondern an einer Besserungsanstalt, der die gütige, aber strenge Aufsicht über ihre Schutzbefohlenen obliegt. Im Idealfall soll das Leben ihrer Zöglinge von einer paragraphenreichen Hausordnung, die von der Festlegung des Wohngeldes bis zum gesunden Speiseplan reicht, zentral geregelt und normiert werden.“⁵⁵

Die von dem Wirtschaftsfachmann Jean Monnet 1951 technokratisch konstruierte europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl – die Montanunion – fand mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als apolitischer Rechtsgemeinschaft 1957 ihren Fortgang. Deren erster Präsident, der Jurist Walter Hallstein – vormals Professor für Zivilrecht an der Frankfurter Goethe-Universität –, setzte bewusst auf die verbindende Kraft des Rechts; die höchst politische Bedeutung dieser neuen Institution wurde bewusst ausgeblendet. Die Rechtsgestalt wurde im Folgenden maßgeblich vom Europäischen Gerichtshof fortentwickelt. Genannt seien nur seine frühen Entscheidungen,⁵⁶ in denen kühn der Anwendungsvorrang des europäischen Rechts vor dem nationalen Recht der

55 H. M. Enzensberger, *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*, Berlin 2011, S. 57 ff.

56 Etwa EuGH, Rs. 6/64 – *Costa/ENEL* v. 15.7.1964 oder EuGH, Rs. 106/77 – *Simmenthal II* v. 9.3.1978.

Mitgliedstaaten angenommen wurde – Entscheidungen, durch die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, mittlerweile zur Europäischen Gemeinschaft fortentwickelt, eine neue, von keiner demokratischen Instanz diskutierte und beschlossene Rechtsgestalt gewann.

Ähnlich wie Enzensberger mit seiner Klage über die technokratische, nach der „Methode Monnet“ geprägte Gemeinschaft kritisiert auch Ralf Dahrendorf die Entwicklungen der europäischen Gemeinschaften. In seiner Rede anlässlich der Verleihung des Walter Hallstein Preises 2002 in Frankfurt am Main warnte er eindringlich vor einfachen Lösungen von komplexen Problemen. In diesem Zusammenhang kritisierte er auch das theoretisch eindrucksvolle Konzept der Sachlogik der europäischen Entwicklung Hallsteins, den er gleichwohl als bedeutenden Kommissionspräsidenten bezeichnete. Die Welt der „Sachlogik“ mache Demokratie sozusagen entbehrlich. Volksabstimmungen zu von Regierungen in Maastricht oder Nizza ausgehandelten Verträgen kämen da nicht vor. Die der „Sachlogik“ zugrunde liegende Konzeption sei nicht politisch. Ihr fehle der Blick auf die Legitimation durch die Wahlbürger. Um aber den Aspirationen ihrer Verfechter gerecht zu werden, müsse die Europäische Union politischer werden, nämlich konkreter entscheidungsbezogen und zugleich demokratischer. Ebenso klar wandte sich Dahrendorf gegen Vorstellungen eines Europäischen Bundesstaates. Vielmehr gehe es darum, verständlich zu machen, dass die Europäische Union als Nicht-Bundesstaat heute schon das Beispiel eines Paradigmenwechsels

hin zu einer neuartigen, nicht etatistisch fixierten politischen Union von demokratischen Nationalstaaten darstelle und dass sie in dieser Form einem kosmopolitischen Leitprinzip verpflichtet sei. Europas Beitrag zu einer aufgeklärten, liberalen und demokratischen Weltordnung liege in dem offenen Prozess der Entwicklung gemeinsamer Politiken und Interessen, die auf demokratische Weise rechtliche Form gewannen. Er liege in der intensiven Kooperation in weltbürgerlicher Absicht. In seinem Urteil über die Europäische Union kommt er auch an einer anderen Stelle zu dem Schluss: Sie „ist keine Demokratie und sie ist auch nach dem sogenannten Verfassungsvertrag nicht auf dem Wege dorthin. Sie ist eher ein Symptom des demokratischen Dilemmas, das die liberale Demokratie unter Druck setzte.“⁵⁷

Über den Zustand der Europäischen Union existieren ganze Bibliotheken. Erwähnt werden soll nur das ausgewogene Urteil von Alexander Thiele in seiner Darstellung „zur Zukunft der Europäischen Union“. Darin beschreibt er die nicht geringen Fortschritte der Demokratisierung der Union, ohne die bleibenden Defizite zu verschweigen: die Beschränkung der Gleichheit der Wahl, das fehlende Initiativrecht des Europäischen Parlaments, die fehlende politische Öffentlichkeit.⁵⁸ Mit vielen anderen kritisiert

57 R. Dahrendorf, *Auf der Suche nach einer neuen Ordnung*, 2. Aufl., München, 2003, S. 123.

58 A. Thiele, *Defekte Visionen. Eine Intervention zur Zukunft der Europäischen Union*, Frankfurt/New York 2024, S. 86 ff. mit umf. Nachw.

Thiele vor allem die unübersichtliche Struktur der europäischen Kompetenzordnung. Hierzu gehörten ein Selbstverständnis des Europäischen Gerichtshofs als Motor der Integration sowie die unübersichtlichen gemeinsamen Zuständigkeiten von Union und Mitgliedstaaten: „In der Europäischen Union findet sich mittlerweile kaum ein Bereich, der von diesen gemeinsamen Zuständigkeiten nicht erfasst wäre.“⁵⁹ Sollte noch irgendein denkbarer politischer Bereich fehlen, so kann in diesem die Union „unterstützend“ tätig werden. Es ist diese Übergriffigkeit in nahezu alle Lebensbereiche, die von den Bürgern als entmündigend empfunden wird. Alle bisherigen Versuche, die immer wieder betonte Subsidiaritätsklausel zu effektuieren, sind im Sande verlaufen.⁶⁰ Damit ist jedoch – so ist zu befürchten – noch kein Ende der „stetigen Integrationsverdichtung“ erreicht, heißt es doch in Art. 1 Abs. 2 EUV, dass die Europäische Union „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union“ darstellt.

Die fehlende europäische Öffentlichkeit stellt jedoch nur den Ausdruck eines tiefersitzenden Problems dar: der in den letzten Jahren zunehmenden Schwäche einer europäischen Identität. Werner Weidenfeld konstatiert, dass die alten prägenden Ideen und Aufgaben nach dem Krieg mit den elementaren Begründungen von Krieg und Frieden ihre Schubkraft verbraucht haben, ohne dass neue

59 Thiele, a.a.O. S. 101.

60 Dazu R. Steinberg, Die Subsidiaritätsklausel im Umweltrecht der Gemeinschaft, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1995, H. 3, S. 293 ff.

an ihre Stelle getreten sind. „Eine politische Ordnung muss für die Menschen als gerechtfertigt erscheinen und sie muss in ihrer elementaren Ordnungsidee und in ihren Entscheidungsprozessen akzeptiert sein. Diese Existenzfrage eines jeden Systems“ – so Weidenfeld – „findet bisher zu Europa keine klare Antwort.“⁶¹ Dieses Fehlen einer europäischen Identität wird aber vor allem auch durch die Gegebenheiten der modernen Massengesellschaft geprägt, die durch technologische Produktionsbedingungen, durch abstraktes Spezialwissen, durch Anonymität der Beziehungen, durch plurale Lebenswelten gekennzeichnet ist. In dieser Situation gebe es „einen hohen Bedarf an kollektiver Identität, an Orientierungsleistung“, ein „vagabundierendes Identitätsbedürfnis“.⁶² Es gelte deshalb, „die Begeisterung einer identitätsstiftenden Idee freizusetzen.“⁶³ Das stellt zweifellos eine größere Herausforderung dar als Modifikationen der europäischen Regelwerke, so notwendig diese auch sein mögen.

Nur nebenbei sei erwähnt, dass der unionsrechtliche Regelungsdschungel die Regierungen der Mitgliedstaaten in vielen Fällen hindert, das von ihren Bürgern und Wählern Erwartete und Geforderte zu tun. Das führt nicht selten zu Enttäuschungen, auch gegenüber den in den Mitgliedstaaten verantwortlichen Politikern, die Legitimität einbüßen.

61 W. Weidenfeld, *Europa. Eine Strategie*, München 2014, S. 60.

62 Weidenfeld, a.a.O., S. 25.

63 Weidenfeld, a.a.O., S. 109.

In seiner Philippika konnte Enzensberger noch konstatieren, wenig spreche dafür, dass die Europäer dazu neigten, sich gegen ihre politische Enteignung zur Wehr zu setzen; bisher führe das berühmte demokratische Defizit nicht zu einem Aufstand, sondern eher zu Teilnahmslosigkeit und Zynismus, zur Verachtung der politischen Klasse oder zur kollektiven Depression.⁶⁴ Doch hat sich das seither deutlich verändert. Die Verachtung der politischen Klasse, der „Bürokraten in Brüssel“, hat – mobilisiert und organisiert auch durch die Neuen Medien – zu einer organisierten Ablehnung der Europäischen Union geführt. In einer Reihe von Mitgliedsländern sind derartige Positionen vertretende Parteien in der Regierung; in Deutschland wird die AfD, die aus der EU austreten will, von mehr als einem Fünftel der Wahlberechtigten gewählt. Die Zustimmung zur Europäischen Union unterscheidet sich in den Mitgliedsländern erheblich. Während in Deutschland 53 Prozent „ziemlich zufrieden“, fünf Prozent sogar „sehr zufrieden“ sind, liegen die vergleichbaren Zahlen in der Slowakei nur bei 39 Prozent. Die größte Ablehnung erfährt die EU in Rumänien und Österreich, wo 25 Prozent bzw. 18 Prozent die Mitgliedschaft in der EU für eine schlechte Sache halten. Aber auch in Deutschland irritiert die hohe Ablehnung von 30 Prozent, die nicht sehr zufrieden, und acht Prozent, die überhaupt nicht mit der EU zufrieden sind.⁶⁵

⁶⁴ Enzensberger, a.a.O., S. 60.

⁶⁵ Zahlen bei A. Thiele, a.a.O., S. 83 f.

Neben der Europäisierung politischer Entscheidungen schränken auch internationale Verträge nationale Entscheidungsspielräume ein. Derartige Verträge werden von der Exekutive geschlossen. Der Deutsche Bundestag kann ihnen in einer Ratifikationslage lediglich zustimmen oder sie ablehnen (Art. 59 Abs. 2 GG); auf ihren Inhalt kann er keinen Einfluss nehmen. Eine ganze Reihe von internationalen Organisationen wie die World Trade Organization (WTO) hat nicht nur weitreichende Auswirkungen auf die Handelspolitik, sondern auch auf ganz andere Bereiche wie etwa die Gesundheits- und Umweltpolitik oder den Verbraucherschutz. Die Entwicklung einer globalen Wirtschafts- und Finanzordnung wird schließlich durch andere Akteure bestimmt: Weltbank, IMF, ILO, OECD. Die Folge waren weltweite Verlagerungen von Produktionen, die Entstehung weltweiter Liefer- und Produktionsketten und nicht zuletzt und wohl besonders folgenreich ein globaler Finanz- und Kapitalmarkt, der von einer Handvoll Global Players dominiert wird. Und unstreitig heißt Globalisierung immer zugleich Entdemokratisierung.

Diese Globalisierung hat wohl unzweifelhaft zu einer deutlichen Hebung des Lebensstandards auch in Europa – ganz zu schweigen von Ländern des „Globalen Südens“ wie in China – beigetragen. Allerdings sind die Gewinne nicht allen in gleicher Weise zugutegekommen. Diejenigen, deren Arbeitsplätze in die osteuropäischen Länder, vor allem aber nach China und in andere südostasiatische Staaten verlagert worden sind, sind oftmals leer ausgegangen. Sie sind die Verlierer der Globalisierung. Und auch

die melden sich zunehmend nicht nur in den Medien, sondern auch auf der Straße, in Parteien und bei Wahlen.⁶⁶

Europäisierung, Globalisierung und nicht zuletzt die wachsende Immigration beflügeln den Populismus. Diese großen Umwälzungen in den letzten Jahrzehnten haben für viele Menschen auch in den westlichen Ländern zu großen Fortschritten geführt; mittlerweile werden sie zunehmend als Gefahr des Rückschritts wahrgenommen. Ein Teil der Europäer lebt seither in der Furcht der kollektiven, aber auch der individuellen Deklassierung. Für einen Bürger verbindet sich die Angst, seine Position in der Gesellschaft zu verlieren, mit der Befürchtung, sein Land könne in der Geschichte an Bedeutung verlieren.⁶⁷

66 In den USA stellen sie das Gros der Trump-Wähler dar, vgl. Deneen, a.a.O., S. 156 f., 218 ff; P. Norris, R. Inglehart, *Cultural Backlash*, Cambridge 2019, S. 339 f., 349 ff.

67 D. Reynié, *Populismes: La pente fatale*, Plon 2011, S. 16 f.

III. Krise der Repräsentation

Angesichts der Herausforderungen heutiger Demokratie stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Repräsentativstrukturen in der Lage sind, die Bedürfnisse und Werte der Bevölkerung aufzunehmen und in das politische System einzuspeisen. Dabei stellt den zentralen Mechanismus der Vermittlung das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag dar. Gelingt es diesem, ein hohes Maß an Responsivität zur demokratischen Basis, dem Wählervolk, herzustellen? Denn nur wenn dies gelingt, gewinnen die Entscheidungen des Parlaments und der aus diesem hervorgebrachten Regierung an Legitimität, ohne die ein demokratisches System nicht auskommen kann. Eng verbunden mit dem Parlament sind die politischen Parteien, deren Funktionsfähigkeit im Hinblick auf ihre Vermittlungstätigkeit zwischen Volk und Parlament betrachtet wird.

1. Einschränkungen der Gleichheit der Wahl

Eine der großen Errungenschaften des 19. Jahrhunderts war die Einführung des allgemeinen Wahlrechts für volljährige Männer, während in Preußen das sog. Dreiklassenwahlrecht vorherrschte. Nach der Revolution erhielten auch die Frauen das Wahlrecht zum Reichstag. Während die Paulskirchenverfassung in § 94 keine Regelungen zum

III. Krise der Repräsentation

Wahlrecht enthielt und hierzu auf das Reichswahlgesetz verwies, statuierte die Weimarer Verfassung von 1919: „Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahren alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.“ Das Bonner Grundgesetz folgte dem in Art. 38, erwähnte nicht mehr die Selbstverständlichkeit des Frauenwahlrechts und fügte das Adjektiv „frei“ noch hinzu. Folgenreich war der Verzicht auf die Normierung des Verhältniswahlrechts, wodurch politische und rechtliche Auseinandersetzungen über die Ausgestaltung des Wahlrechts unvermeidlich waren. Das Nähere soll gemäß Art. 38 Abs. 3 GG durch ein Bundesgesetz bestimmt werden.

Im Zentrum der Auseinandersetzungen steht dabei vor allem das Merkmal der gleichen Wahl.

Was dies bedeutet, hat das Bundesverfassungsgericht wie folgt bestimmt: „Danach sind unabhängig von der jeweiligen Ausgestaltung des Wahlverfahrens alle Wähler bei der Art und Weise der Mandatzuteilung gleich zu behandeln. Die Stimme eines jeden Wahlberechtigten muss grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben. Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis nehmen können.“¹ Dabei kann die Erfolgchancengleichheit abhängig von der Ausgestaltung des Wahlsystems erhebliche Abweichungen erlauben.²

1 BVerfGE 131, 316, 336 f.

2 So etwa ebd., S. 337 f.

Von den Möglichkeiten der Wahl machen jedoch die Wähler einen höchst unterschiedlichen Gebrauch. Als Alarmzeichen für den Zustand der Demokratie beschreibt etwa Horst Dreier den Rückgang der Wahlbeteiligung vor allem auch bei den Landtagswahlen.³ Den absoluten Tiefpunkt aller Bundestagswahlen brachte die Wahl 2009 mit einer Beteiligung von nur noch 70,8 Prozent. Demgegenüber erreichte der Anteil im Februar 2025 mit 82,5 Prozent ein Allzeithoch nach der Wiedervereinigung. Aber auch hier betrug der Anteil der Nichtwähler 17,5 Prozent, bei der Bundestagswahl 2021 23,6 Prozent. 17,5 Prozent bedeutet in Zahlen 10.586.000 Wahlberechtigte, die aus welchen Gründen auch immer nicht zur Wahlurne gegangen sind und auch nicht per Briefwahl gewählt haben. Aus diesem Blickwinkel dramatischer stellt sich die Beteiligung an Wahlen auf kommunaler Ebene dar, an denen selten auch nur die Hälfte der Wahlberechtigten teilnimmt.⁴ „Für den Gedanken demokratischer Herrschaft als Selbstbestimmung aller ist das“, so Dreier, „desaströs. Stück für Stück verschwindet das demokratische Substrat, bleibt von

3 H. Dreier, Vom Schwinden der Demokratie, in: F. W. Graf, H. Meier (Hrsg.), *Die Zukunft der Demokratie*, München 2018, S. 29 ff., 53 f.

4 An der Kommunalwahl 2021 in Frankfurt am Main nahmen lediglich 45,1 Prozent der Wahlberechtigten, 2016 sogar nur 39 Prozent teil. – In Hannover war die Beteiligung 2021 mit 51,3 Prozent geringfügig höher; sie hatte aber dort in den 1979er-Jahren bis zu 90 Prozent betragen.

III. Krise der Repräsentation

der Idee der freien Selbstbestimmung aller immer weniger übrig.“⁵

Grundsätzlich dürfte eine hohe Wahlbeteiligung ein Zeichen für eine starke demokratische Partizipation der Bürger sein. Doch gibt es auch die Stimmen, denen zufolge darin Anzeichen einer Krisenstimmung oder für angespannte Zeiten zu erblicken sind, die die Wähler an die Urnen treiben. Als Beispiel hierfür nennt der amerikanische Soziologe Seymour Martin Lipset die Verhältnisse in den 1930er-Jahre in Deutschland. Der Anstieg der Wahlbeteiligung könne den Rückgang an sozialem Zusammenhalt und den Zusammenbruch des demokratischen Prozesses widerspiegeln. Demgegenüber könne die stabile Demokratie zu der allgemeinen Überzeugung führen, dass der Ausgang einer Wahl keine zu großen Unterschiede in der Gesellschaft bedeute. Und er kommt zu dem Schluss: „A principal problem for a theory of democratic systems is: Under what conditions can a society have sufficient participation to maintain the democratic system without introducing sources of cleavage which will undermine the cohesion.“⁶

Nach dieser These könnte der Grund für die hohe Wahlbeteiligung zur Bundestagswahl 2025 die außerordentlich große Beunruhigung der Bevölkerung sein: Seit der Wiedervereinigung war niemals ein so hoher Anteil der Menschen über die Verhältnisse in Deutschland beun-

5 Dreier, a.a.O., S. 54 f.

6 So S. M. Lipset, *Political Man. The Social Basis of Politics*, Garden City 1963, S. 14.

ruhigt. 82 Prozent fanden, dass die Verhältnisse Anlass zur Beunruhigung gaben, lediglich 8 Prozent fanden das nicht. Am meisten sorgen die Bevölkerung dabei die Themen Migration, Kriminalität und Gewalt sowie die Wirtschaftslage in Deutschland.⁷ Die Ereignisse im Wahlkampf vor dem 23. Februar – die verbreiteten Demonstrationen „gegen rechts“ sowie die wiederholten tödlichen Attentate in mehreren deutschen Städten – dürften die Stimmung angeheizt haben. Aber auch eine andere Beobachtung Lipsets nährt den Zweifel daran, dass die hohe Wahlbeteiligung 2025 das Zeichen einer hohen demokratischen Reife darstellt: Er beobachtete, dass die NSDAP Anfang der 1930er-Jahre stark von den bisher apathischen Wählern profitierte. Als Grund nennt er: „The political interest of the apathetic [...] can be awakened only by a *mass* movement which presents a *simple* extremist view of politics.”⁸ Ist das nicht auch heute in Deutschland zu beobachten? Bei der Bundestagswahl erhielt die AfD 1,81 Millionen Stimmen von Wählern, die sich 2021 nicht an der Bundestagswahl beteiligt hatten.⁹ Das sind immerhin fast 18 Prozent der Gesamtzahl der Stimmen für die AfD und bezogen auf

7 Angaben des Instituts für Demoskopie Allensbach, FAS v. 09.03.2025, S. 17.

8 Lipset, a.a.O., S. 148 ff. – Vgl. auch ebd., S. 229: Eine erhöhte Wahlbeteiligung sei zweifellos gut für die Demokratie. „It is only when a major crisis or an effective authoritarian movement suddenly pulls the normally disaffected habitual nonvoters into the political area that the system is threatened.” – Vgl. auch R. Dahrendorf, in: ders., F. Furet, B. Geremek, *Wohin steuert Europa?* Frankfurt/New York 1993, S. 118.

9 Statista v. 24.02.2025.

die Stimmenzuwächse gegenüber der Wahl 2021 fast 40 Prozent.

Die Gefahr einer geringen Wahlbeteiligung hat vor Jahrzehnten auch der amerikanische Politikwissenschaftler E. E. Schattschneider beschrieben. Die apathischen Schichten der Bevölkerung stellten „the soft underbelly of the system“ dar, der jederzeit explodieren könne: „The segment of the population which is least involved or most convinced that the system is loaded against it is the most likely point of subversion. This is the sickness of democracy.“¹⁰ Diese Befürchtung wird in gewisser Weise bei der Bundestagswahl 2025 bestätigt: Die Zuwendung bisheriger Nichtwähler zur AfD relativiert eine bislang vertretene Auffassung, dass Verschwörungsgläubige wegen der Ablehnung der repräsentativen Demokratie eine andere Partizipationsform als die der Wahl bevorzugten.¹¹ Sehen sie doch jetzt, dass sie sich auch bei der Wahl einer äußerst rechten Partei zur Geltung bringen können.

Zu diesem Ergebnis kommt auch eine andere empirische Untersuchung: „Our analysis of mobilisation potentials provides evidence that distrust matters with regard to political protest. Distrust does not lead to civic disengagement and political apathy. Rather, the distrustful citizens exhibit an above-average disposition for protest. Against

10 E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People*, New York et al. 1960, S. 104.

11 Vgl. V. Best, F. Decker, S. Fischer, A. Küppers, *Demokratievertrauen in Krisenzeiten*, hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2023, S. 13.

this background, the most recent protest movements in Germany can well be interpreted as a ‚revolt of the distrustful‘. [...] our analysis suggests that distrust and protest disposition on the occasion of the most recent German protest movements can be interpreted as manifestations of a ‚democratic deficit‘ in contemporary Germany. The findings show that it is in particular the group of distrustful citizens which perceives a strong discrepancy between democratic principles and ideals and the democratic reality. Apparently, the mobilisation potential for political protest in Germany in the two crises includes a large number of ‚disenchanted citizens‘, [...] which combine low or lacking political trust with a strong sense of political deprivation. [...] this type of political dissatisfaction is the most serious threat to democracy.”¹²

Die Nichtbeteiligung an der Bundestagswahl 2025 könnte mehrere Gründe haben: Am eindeutigsten fällt die Erklärung für die Nichtteilnahme vieler der 230.000 im Ausland lebenden Wahlberechtigten aus, denen vermehrt eine rechtzeitige Stimmabgabe wegen verspäteter Zusendung der Briefwahlunterlagen verwehrt war. Andere Gründe reichen von Zufriedenheit mit der gegenwärtigen Politik über Desinteresse, anderweitige Inanspruchnahmen und Krankheit bis zu mangelnder Vertrautheit mit den Mechanismen demokratischer Politik. Insbesondere Letzteres mag für die geringere Wahlbeteiligung der

12 E. Grande, D. Saldivia Gonzatti, A revolt of the distrustful? Political trust, political protest and democratic deficit, *Journal of European Public Policy*, 2025, S. 2 ff.

unteren sozialen Schichten verantwortlich sein. Andere Gründe mögen die schwächere Beteiligung jüngerer Wahlberechtigter bedingt haben.¹³ Zu Recht werden stärkere Anstrengungen bei der politischen Bildung gefordert. Es bleibt jedoch die Freiheit der Bürger und Bürgerinnen zu respektieren, selbst Prioritäten ihres Interesses und Engagements zu setzen.

Nicht alle Wähler finden sich auch im Bundestag vertreten. 2025 blieben 13,7 Prozent der Wählerstimmen, das sind nahezu sieben Millionen Stimmen, bei der Verteilung der Sitze im Bundestag unberücksichtigt. Sie fielen wegen der 5-Prozent-Klausel unter den Tisch. Das Bundesverfassungsgericht hält diese Klausel für sachgerecht, da sie der Zersplitterung des Parlaments entgegenwirke und damit dessen Arbeitszeit- und Funktionsbedingungen sichere. Sie schaffe die Voraussetzung dafür, dass Zusammenschlüsse und Abgeordnete mit gleichgerichteten politischen Zielen im Bundestag grundsätzlich eine bestimmte Mindestgröße hätten.¹⁴

13 Bei der Bundestagswahl 2021 mit einer Wahlbeteiligung von insgesamt 76 Prozent haben nur 71 Prozent der 21- bis 24-Jährigen ihre Stimme abgegeben. – Bei der Bundeswahl 2025 lag die Beteiligung der Wähler im Alter von 18 bis 20 Jahren bei 78,8 Prozent, bei männlichen Wählern mit 77,2 Prozent noch darunter, so Statista v. 03.07.2025.

14 BVerfG, Urt. v. 30.07.2024, BVerfGE 169, 331, Tz. 228 ff.; BVerfGE 131, 316, 344.- Anders für die Wahl zum Europäischen Parlament BVerfGE 129, 300; 135, 259 jeweils mit abweichenden Meinungen zu einer 5% bzw. 3%-Klausel.- Jetzt aber Billigung der 2%-Klausel nach einer EU-Vorgabe BVerfGE 168, 372.

Aber kann dies auch gelten, wenn eine derart hohe Zahl von Stimmen nicht berücksichtigt wird? Nach Ansicht des Gerichts ist dies grundsätzlich unabhängig davon gerechtfertigt, wie viele Zweitstimmen aufgrund der Sperrklausel unberücksichtigt blieben.¹⁵ Das Gericht macht dann eine wichtige Einschränkung: „Eine andere Beurteilung könnte möglicherweise dann geboten sein, wenn der sperrklauselbedingte Ausfall der Stimmen einen Umfang erreichte, der die Integrationsfunktion der Wahl beeinträchtigen würde.“¹⁶ Denn – so heißt es in dem Urteil an anderer Stelle – der Gesetzgeber müsse die Funktion der Wahl als Vorgang der Integration politischer Kräfte des gesamten Volks sicherstellen und verhindern, dass gewichtige Anliegen der Gesellschaft von der Volksvertretung ausgeschlossen blieben.¹⁷ Aber wann die Integration gefährdet ist, führt das Gericht nicht aus. Dass eine Partei knapp unter der 5-Prozent-Hürde bleibt, reicht sicher nicht aus. Auch die Nichtberücksichtigung von 15,7 Prozent der Wählerstimmen bei der Bundestagswahl 2013 reichte dem Gericht nicht aus, um einen unzulässigen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit anzunehmen. Immerhin wird eingeräumt, dass es sich hierbei um „eine beachtliche, bisher nicht erreichte Größenordnung“ handle, die ein Einzelfall sei.¹⁸ Dass es nicht bei einem Einzelfall geblieben ist, zeigt das Ergebnis

15 BVerfGE 169, 331, Rn. 248; BVerfGE 146, 327, 354 f.

16 BVerfGE 169, 331, Urt. v. 30.07.2024, Rn. 248.

17 BVerfGE 169, 331, Rn. 143, BVerfGE 131, 316, 335; 146, 327, 355 Rn. 71.

18 BVerfGE 146, 327, 355 Rn. 70.; BVerfG, 2 BvC 46/14, B. v. 19.09.2017.

der Bundestagswahl 2025 mit einem unberücksichtigten Stimmenanteil von 13,7 Prozent.

An einer Stelle akzeptiert das Gericht jedoch eine Abweichung von der 5-Prozent-Klausel: Auch Parteien mit weniger als 5 Prozent der Stimmen wird der Zugang zum Bundestag verschafft, wenn sie drei Direktmandate erworben haben. Die darin liegende Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit sei gerechtfertigt.¹⁹ Über diese Grundmandatsklausel, die vom Wahlgesetzgeber 2023 gestrichen, aber vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 30. Juli 2024 für die anschließende Wahl im Januar 2025 aufrechterhalten wurde,²⁰ war die Partei Die Linke bei der Wahl 2021 mit 4,9 Prozent Stimmen und drei Grundmandaten in den Bundestag gelangt. 2025 hat die Klausel weder der FDP noch dem BSW geholfen.

Zum ersten Mal bei einer Bundestagswahl konnten 2025 aufgrund des neuen Wahlgesetzes aus dem Jahr 2023 23 Wahlkreiskandidaten nicht in den Bundestag einziehen, obwohl sie in ihrem Wahlkreis die meisten Stimmen erhalten hatten. Danach erhielten nur so viele Wahlkreiskandidaten einen Sitz im Bundestag, wie nach dem Verhältnis für die Partei ermittelte Listenplätze vorhanden waren. Wenn mehr Wahlkreiskandidaten die Wahl gewonnen haben, als Listenplätze zur Verfügung stehen, fallen diejenigen mit dem geringsten Stimmenanteil he-

19 BVerfGE 169, 331, Rn. 275 ff.

20 BVerfGE 169, 331, Rn. 288. – Krit. dazu R. Steinberg, Reform des Wahlrechts, NVwZ 2025, S. 991 ff.

raus. Das Bundesverfassungsgericht hält diese Ausgestaltung der sog. Zweitstimmendeckung für zulässig.²¹

Begründet wird dies mit der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, der nicht durch eine etwaige Systemgerechtigkeit gebunden sei. Auch wenn dies grundsätzlich zutrifft, so steht es doch im Widerspruch zu einer an anderer Stelle vertretenen Auffassung des Gerichts: Soweit das Wahlsystem Züge der Verhältnismäßigkeit aufweise, erfordere der Grundsatz der gleichen Wahl systemgerecht eine strikte Proportionalität der Verteilung der Mandate. Ebenso systemgerecht müsste dann auch der Teil des Wahlsystems, der wie bei der Verteilung der durch die Erststimme verteilten Wahlkreismandate nach dem Prinzip des Mehrheitssystems ausgestaltet ist, konsequent zugelassen werden. Denn – so wird zu Recht in ständiger Rechtsprechung betont – das Wahlrecht zeichnet sich durch eine Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahlsystem aus.²² Wenn dem aber so ist, müssten die jeweiligen Prinzipien für beide Teile des Wahlsystems konsequent Anwendung finden. In der Reformkommission des Deutschen Bundestages war diese Lösung als „echtes“ Zwei-Stimmen-Wahlrecht vorgeschlagen worden, fand jedoch keine Mehrheit.²³

Aber auch rechtspolitisch erscheint diese Entscheidung problematisch. Sie verwehrt dem Sieger eines Wettbewerbs den Genuss seiner Früchte. Auch die neue Bundes-

21 BVerfGE 169, 331.

22 BVerfGE 169, 331, Rn. 176.

23 BT/Drs. 20, 3250, S. 17 f.

tagspräsidentin Julia Klöckner hält es – wie sie in ihrer Antrittsrede am 25. März 2025 ausführte – für „schwer vermittelbar“, dass direkt gewählte Abgeordnete nicht in den Bundestag einziehen. Sie sprach sich deshalb für eine Reform des Wahlrechts aus, wie sie nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2024 unvermeidlich ist. Die Regelung widerspricht aber auch dem vom Bundesverfassungsgericht betonten Postulat, die Wählerinnen und Wähler müssten sehen können, „wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirkt“.²⁴ Dass der eindeutige Gewinn des Wahlkreiskandidaten durch hintergründige Rechenoperationen vereitelt wird, vermögen die Wählerinnen und Wähler jedoch „auch in groben Zügen“²⁵ nicht zu erkennen. Den wider Erwarten erfolglosen Wahlkreisgewinner tröstet das Gericht mit dem Hinweis, er komme ja an die Spitze der Nachrücker auf der Landesliste!²⁶ Das Bundesverfassungsgericht nimmt damit auch eine Schwächung der Zielsetzung des personalisierten Verhältniswahlrechts in Kauf. Denn die Persönlichkeitswahl mit der Erststimme solle „die Verbindung zwischen Wählerinnen und Wählern und den Abgeordneten stärken und zugleich der dominierenden Stellung der Parteien bei der politischen

24 BVerfGE 169, 331, Rn. 157. – Dieses Erfordernis wird wenig später praktisch aufgegeben, wenn nur noch „die Möglichkeit einer der Intention der jeweiligen Wählerinnen und Wähler entsprechenden positiven Beeinflussung des Wahlergebnisses“ erforderlich sein soll, so ebd., Rn. 214.

25 BVerfGE 146, 327 Rn. 154.

26 BVerfGE 169, 331, Rn. 191.

Willensbildung des Volkes (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG) ein Korrektiv im Sinne der Unabhängigkeit der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) entgegensetzen.²⁷ Dieses Ziel könne nur verwirklicht werden, wenn der erfolgreiche Kandidat sein Wahlkreismandat auch dann erhalte, wenn das nach dem Proporz ermittelte Sitzkontingent der Landesliste seiner Partei zur Verrechnung nicht ausreiche.²⁸

Auch dadurch, dass auf diese Weise vor allem größere Städte benachteiligt werden, die ohne „eigene“ Abgeordnete dastehen, wird die Legitimität der Wahl gemindert. Insgesamt sollte über die Technizitäten des Wahlsystems hinaus das Bewusstsein für dessen zentrale Funktion in Erinnerung gerufen werden. Es soll den Bürgern die Möglichkeit geben zu entscheiden, welche Partei die Regierung, welche die Opposition bildet. Wilhelm Hennis hat zu Recht betont: „Nur wo diese Zuweisung der entscheidenden Verfassungsfunktion durch die *Wählerschaft* erfolgt, kann in einem präzisen Sinne von verantwortlicher Regierungsweise (*responsible government*) die Rede sein.“²⁹ Nicht zuletzt angesichts der Zunahme der Zahl der

27 BVerfGE 146, 327 Rn. 175. – In diesem Sinne für eine Stärkung der Bedeutung der direkt gewählten Abgeordneten P. Steinbrück, *Unterm Strich*, Hamburg, 2010, S. 445.

28 So auch BVerfGE 95, 335, 394; 131, 316, 366.

29 W. Hennis, *Die Rolle des Parlaments und die Parteiendemokratie*, in: ders., *Die missverstandene Demokratie*, Freiburg, 1973, S. 75 ff., III. (Hervorh. im Original). – Auch R. Dahrendorf, in: ders., F. Furet, B. Geremek, *Wohin steuert Europa?* Frankfurt 1993, S. 112, plädiert dafür, die Wähler und nicht die Parteien über einen Regierungswechsel entscheiden zu lassen.

III. Krise der Repräsentation

Fraktionen im Bundestag entscheiden heute weniger die Wählerinnen und Wähler als vielmehr die Parteien, wer die Regierung, wer die Opposition bildet. Kann so noch ein „geordnete[r], an Wahlen orientierte[r] Machtwechsel“ gelingen, den auch Niklas Luhmann als Voraussetzung für Demokratie bezeichnet?³⁰ Es bleibt zu hoffen, dass die Wahlrechtskommission der schwarz-roten Koalition in der 21. Legislaturperiode ein geändertes Wahlgesetz vorlegt, das ein höheres Maß an Responsivität verspricht.

2. Das Parlament: Spiegelbild des Volkes?

Die Regierten entscheiden darüber, ob die Regierenden repräsentative Eigenschaften besitzen oder nicht. Daraus folgt – so erklärt der deutsch-amerikanische Politikwissenschaftler Carl J. Friedrich –, „dass jeder, der sich um die Führung bewirbt, versuchen muss, die Gemeinsamkeiten zu verdeutlichen, die ihn mit den Geführten verbinden, denn nur durch die Heraushebung der Gemeinsamkeiten kann er hoffen, von der Wählerschaft als repräsentativ empfunden zu werden.“³¹ Demokratie beruhe daraus, dass der Repräsentant die Gemeinsamkeiten hervorhebe; diese seien nicht die ungewöhnlichen Kenntnisse, sondern die Werthaltungen, Überzeugungen und Interessen der

30 N. Luhmann, Der Staat als politisches System, in: U. Beck, Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt 1998, S. 345, 368.

31 C. J. Friedrich, Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, 2. Aufl., Heidelberg 1959, S. 24 f.

Repräsentierten.³² Dank dieser Gemeinsamkeiten erwirbt das Parlament die notwendige Responsivität, mittels der Impulse aus der Gesellschaft aufgenommen und politische Entscheidungen in diese rückgekoppelt werden können. Dass die Forderung nach Responsivität in einen Konflikt mit der Notwendigkeit von politischer Führung geraten kann und wie dieser Konflikt zu handhaben ist, habe ich an anderer Stelle erörtert.³³

Das Parlament muss nicht unbedingt ein Spiegel der Gesellschaft sein, aber eine lebendige Verbindung zwischen dieser und den politischen Institutionen – vor allem Parlament und Regierung – herstellen.

An ausreichenden Gemeinsamkeiten zwischen Wählern und den von ihnen gewählten Abgeordneten bestehen erhebliche Zweifel. Das zeigt ein Blick auf die Zusammensetzung des 21. Deutschen Bundestages, der am 23. Februar 2025 gewählt wurde. Auch in diesem Bundestag bleiben Frauen in der Minderheit. Von den 630 Abgeordneten sind 204 Frauen; ihr Anteil liegt bei 32,4 Prozent und damit noch unter dem Anteil nach der Wahl 2021 mit 34,8 Prozent. Dabei schwankt der Anteil zwischen den Fraktionen gewaltig: von 61,2 Prozent bei Bündnis 90/Die Grünen über gut 22 Prozent bei der CDU/CSU bis zu 11,8 Prozent bei der AfD.

Aber auch die Gruppe der jungen Wähler ist mit lediglich 32 Abgeordneten deutlich unterrepräsentiert: Wäh-

32 Ebd., S. 27.

33 R. Steinberg, *Die Repräsentation des Volkes*, Baden-Baden, 2013, S. 311 ff.

III. Krise der Repräsentation

rend sie etwa 21 Prozent der Wahlberechtigten stellen, beträgt ihr Anteil unter den Abgeordneten lediglich ca. 5,1 Prozent. Und die über 60-Jährigen sind bei etwa 23 Prozent der Wahlberechtigten nur mit 14,6 Prozent unter den Abgeordneten vertreten.³⁴

Ältere Wähler besitzen jedoch ein hohes Gewicht bei der Wahl bestimmter Parteien: So lag bei der Bundestagswahl 2025 das Medianalter der SPD-Wähler bei 63 Jahren (2013: 55,2 Jahre, 1972: 43,6 Jahre) und das der CDU-Wähler bei 62 Jahren (2013: 56,1 Jahre, 1972: 48,1 Jahre). Das bedeutet, dass mehr als die Hälfte der Wähler der schwarz-roten Koalition über 60 Jahre alt sind.³⁵

Und das spiegelt sich auch in der Politik dieser Koalition: So wurden die Belange der Alten in der Koalitionsvereinbarung der CDU/CSU-SPD-Koalition 2025 reichlich bedacht: über eine erhöhte Mütterrente, die Aussetzung des Demografiefaktors bei der Rentenversicherung sowie die steuerfreie Aktivrente für Senioren. Die dringend notwendige Rentenreform wurde in eine Kommission verschoben. Dadurch steigen die Zahlungen aus dem Bundesetat für die Renten von 120 Millionen auf 150 Millionen Euro jährlich. Um diese Mittel aufbringen zu können, werden Ausgaben für Bildung, Infrastruktur und Forschung zwangsläufig gekürzt werden müssen. Der Sozialproduktanteil der Alterssicherung war mit gut 10 Prozent im

34 Vgl. M. G. Schmidt, Auf dem Weg in die „Rentner-Demokratie“, in: A. D. Ho, Th. W. Holstein (Hrsg.), *Altern: Biologie und Chancen*, Heidelberg 2022, S. 217 ff.

35 Zahlen in: FAZ v. 26.08.2025, S. 6.

Jahr 2018 rund zweieinhalbmals so hoch wie der bei 4 Prozent liegende Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben.³⁶ Diese Relation dürfte sich kaum verändert haben. Den offensichtlichen Schaden tragen die Jungen: Sie werden nicht nur unter den unterbliebenen Investitionen in ihre Zukunft und den Zinsen und der Rückzahlung für die dabei entstehenden Schulden – einschließlich der „Sondervermögen“ – leiden. Sie müssen auch für die Schäden aufkommen, die ihre Eltern und Großeltern ihnen durch einen übermäßigen Verbrauch von Umweltgütern hinterlassen haben.³⁷

Bemerkenswert erscheint aber nicht zuletzt die berufliche Qualifikation der Abgeordneten: So führt mit 459, d. h. 73 Prozent, der Bereich „Unternehmensorganisation, Recht, Verwaltung“, gefolgt von 45, d. h. 7 Prozent, mit Gesundheits-, Lehr-, Sozial- und Erziehungsberufen und nahezu ebenso vielen – besser: wenigen – aus dem Bereich „Sprache, Literatur, Gesellschaft, Wirtschaft, Medien, Kultur“. Lediglich 20 Parlamentarier werden den Rohstoffgewinnungs-, Produktions- und Fertigungsberufen zugeordnet, 16 dem Bereich Kaufmännische Dienstleistungen,

36 M.G. Schmidt, a.a.O., S. 220 f.

37 Dieselbe Problematik findet sich übrigens in Frankreich: Nicht nur stellen die über 50-jährigen 2025 die Mehrheit der Wähler; hinzu kommt, dass sie eine viel höhere Wahlbeteiligung zeigen als die jüngeren Wähler. Die Folgen für die Steuerpolitik, insbesondere bei der Besteuerung der Erbschaften, von Immobilien und von Vermögen, sind augenfällig. Vgl. „Les baby-boomers génération bénie aux ressources convoitées“, *Le Monde* v. 12.07.2025, S. 14.

III. Krise der Repräsentation

Vertrieb, Tourismus und 15 den sonstigen Berufen, wozu etwa Studierende oder Rentner gehören.³⁸

Aussagekräftiger sind andere Zahlen: Danach saßen im 20. Deutschen Bundestag 193 Angehörige des öffentlichen Dienstes, 99 Beschäftigte von Parteien, Gewerkschaften oder sogar Abgeordneten, 98 Rechtsanwälte oder Steuerberater, 90 Selbstständige und lediglich 133 Mitarbeiter von Wirtschaftsunternehmen.³⁹ Dass so zahlreich Rechtsanwälte im Bundestag sitzen, ist – wie schon Max Weber wusste – kein Zufall: Neben der Rechtskenntnis und ihrer „Schulung für den Kampf“ sind sie anders als andere freie Unternehmen abkömmlich: Für einen Rechtsanwalt ist „das Hinüberwechseln von seinem Beruf in die berufspolitische Tätigkeit technisch und nach den inneren Vorbedingungen verhältnismäßig besonders leicht.“⁴⁰ Möglicherweise existiert eine ähnliche berufliche und berufspolitische Kompatibilität auch für viele Angehörige des öffentlichen Dienstes. Umgekehrt wird es für hervorragend qualifizierte Leute aus der Wirtschaft und erfolgreiche Freiberufler immer unattraktiver, in die Politik zu gehen und dort Ämter zu übernehmen. Auch die im Abgeordnetengesetz vorgesehene Pflicht zur Anzeige und Veröffentlichung von neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und erzielten Einkünften erschwert die

38 Angaben Deutscher Bundestag, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/kw09-wahlergebnis-statistik-1055550.

39 Kürschner Volkshandbuch, Januar 2021.

40 M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Auflage, Studienausgabe, Tübingen 1972, S. 860; vgl. auch ebd., S. 830.

von der Verfassung vorausgesetzte berufliche Betätigung und die damit verbundene Aufgabe der Vermittlung von Gesellschaft und Parlament.⁴¹ Die Entscheidung für ein Abgeordnetenmandat ist heute mit einem vergleichsweise massiven Einkommensverzicht verbunden⁴² und erfordert deshalb ein hohes Maß an Idealismus. Da dieses jedoch nicht zuletzt auch angesichts der mit einem politischen Amt verbundenen außerordentlichen Mühen, Risiken und Belastungen eher selten erwartet werden kann, dürfte die Folge ein Absinken der „Qualität“ unserer Politiker sein. Politik als Beruf wird nur noch – jedenfalls finanziell – für Funktionäre und Beamte interessant!

Erstaunlich viele Abgeordnete verfügen darüber hinaus auch über keinerlei Berufserfahrung. Hier gilt das Helmut Schmidt zugeschriebene Bonmot: vom Kreißsaal über den Hörsaal in den Plenarsaal. Sie haben damit niemals

41 So die vier Richter, die das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 04.07.2007, BVerfGE 118, 277, 338 ff., 377 ff., nicht mittrugen.

42 Aufschlussreich der Hinweis in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Publizität von Abgeordnetentätigkeiten und -einkünften, BVerfGE 118, 277, 296, 331 f., dass der Bundestagsabgeordnete Friedrich Merz aus seiner halben Partnertätigkeit in einer internationalen Anwaltskanzlei höhere Bezüge erhalte als aus seinen Abgeordnetendiäten. – Gegenüber dem Verfasser wies der Finanzminister eines deutschen Bundeslandes durchaus klagend darauf hin, dass der Vorstand einer mittleren Sparkasse ein doppelt so hohes Einkommen habe wie er, der Finanzminister. – Die gleichzeitige Berufung eines deutschen Wissenschaftlers von einer amerikanischen Universität an eine deutsche Universität und an ein bedeutendes außeruniversitäres Forschungsinstitut scheiterte, weil der Bund keinem Gehaltsangebot zustimmte, das über den Bezügen der Bundeskanzlerin lag.

III. Krise der Repräsentation

die Arbeitswelt kennengelernt, die das Alltagsleben ihrer Wähler bestimmt. In einer politischen Blase dürfte vor allem auch die beachtliche Gruppe von Abgeordneten leben, die Beschäftigte von Parteien, Gewerkschaften oder Abgeordneten waren. Das bestimmt nicht zuletzt ihr Weltbild, aus dem heraus sie Politik gestalten. Die mangelnde Berufs- und insoweit auch Lebenserfahrung wiegt schwerer als die ebenfalls nicht seltene Beobachtung eines abgebrochenen Studiums – das grundsätzlich keinesfalls eine erfolgreiche berufliche und politische Karriere ausschließt. Doch die Kombination von gescheitertem Studium und fehlender Berufspraxis bei erfolgreichen Politikern, die dann sogar in den Vorsitz einer Partei gelangen, fällt schon auf. Diese Abgeordneten werden so zu „Berufspolitikern“. Sie leben von der Politik, nicht für die Politik, wie Max Weber unterschied.⁴³ Weber bemerkt jedoch auch, dass der Typus des Berufspolitikers, „der mindestens ideell, in der Masse der Fälle aber materiell, den politischen Betrieb innerhalb der Partei zum Inhalt seiner Existenz macht, [...] in [seiner] heutigen Gestalt das unvermeidliche Produkt der Rationalisierung und Spezialisierung der parteipolitischen Arbeit auf dem Boden der Massenwahlen“ darstelle.⁴⁴ Das hat aber seinen Preis: Der Berufspolitiker hängt nicht nur beim Erwerb des Abgeordnetenmandats, sondern vor allem auch bei dessen Erhalt von der Partei und deren Hierarchie ab. Damit verliert er in ho-

43 M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Auflage, Studienausgabe, Tübingen 1972, S. 629.

44 Ebd., S. 859.

hem Maße seine Unabhängigkeit; die ihm in Art. 38 GG zugesicherte Freiheit wird dadurch faktisch unterlaufen.⁴⁵

Mag damit die Existenz des Politikers, der von Politik lebt, unvermeidlich sein, so gilt dies nicht für den berufslosen Berufspolitiker. Es liegt an den politischen Parteien, bei der Rekrutierung ihrer Mandatsträger auf diese Bewerber zu verzichten. Insoweit ist Paul Kirchhof uneingeschränkt zuzustimmen, wenn er von den Parteien verlangt, von den Kandidaten neben einer Mindest Erfahrung von 25 Jahren zu erwarten, dass sie „in einem [...] frei gewählten, unpolitischen Beruf eine berufliche Normalqualifikation“ erwerben und „sich als Handwerksmeister, approbierter Arzt, staatlich anerkannter Lehrer, als Polizist im öffentlichen Dienst zur Wahl stellen“.⁴⁶ Damit könnte der Abgeordnete jederzeit in seinen Beruf zurückkehren und besäße eine gesteigerte Unabhängigkeit gegenüber seiner Partei. Aber gerade wegen dieses Effekts dürfte kaum zu erwarten sein, dass die Parteiführungen an diesem Vorschlag Gefallen finden. Eine dementsprechende rechtliche Regelung im Bundeswahlgesetz oder in den Parteisatzungen scheidet auf jeden Fall aus, da dies gegen den klaren Wortlaut von Art. 38 Abs. 2 GG verstieße. Danach ist wählbar, wer das Alter erreicht hat, in dem

45 Bei dem Koalitionswechsel der FDP 1982 fügte sich ein linksliberaler Bundestagsabgeordneter gegen seine Überzeugung der Entscheidung der Parteiführung, da er fürchtete, andernfalls ins Bodenlose zu fallen. Andere FDP-Politiker haben sich jedoch in dieser Situation von der FDP getrennt.

46 P. Kirchhof, Zeit für eine grundlegende Wende. Der Parteienstaat verliert an Vertrauen, FAZ v. 06.03.2025, S. 6.

die Volljährigkeit eintritt, d. h. mit 18 Jahren. Weitere Voraussetzungen als die deutsche Staatsangehörigkeit dürfen nicht verlangt werden.⁴⁷ Es obliegt allein den Parteien, quasi mittels einer „Eignungsprüfung“ die Voraussetzungen eines Kandidaten für das Amt des Bundestagsabgeordneten festzustellen.⁴⁸

Über den Vorschlag von Kirchhof, wenn er denn als ein Appell an die Parteien verstanden werden soll, geht die Forderung von Jason Brennan hinaus, der das allgemeine Wahlrecht in eine Epistocracy überführen will, eine Herrschaft der wirklich Wissenden und Kompetenten, und einen Eignungstest zum Erwerb eines Wahlberechtigungs-scheins einführen will.⁴⁹ Ganz abgesehen von der Frage, wie ein derartiges Verfahren ausgestaltet werden könnte, ist an den Hintersinn des demokratischen Prinzips zu erinnern: Jeder und jede soll an den ihn oder sie betreffenden Entscheidungen beteiligt werden.⁵⁰

Das Ergebnis ist eine erhebliche Politikverdrossenheit. Denn der Deutsche Bundestag, das Parlament, stellt – wie festgestellt werden konnte – nicht ein Spiegelbild des Wahlvolks dar. Können sich die Repräsentierten hier

47 Im Einzelnen vgl. § 12 BWahlG.

48 So S. S. Schüttemeyer, Kandidatenaufstellung und die Qualität der parlamentarischen Demokratie, in: Schüttemeyer et al. (Hrsg.), Die Aufstellung der Kandidaten für den Deutschen Bundestag, Baden-Baden 2024, S. 21 ff., 25.

49 J. Brennan, Gegen Demokratie. Warum wir die Demokratie nicht den Unvernünftigen überlassen dürfen, Berlin 2017.

50 So R. A. Dahl, Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent, Chicago 1967, S. 8 ff.

in ihren Repräsentanten wiederfinden und genügend Gemeinsamkeiten feststellen? Auch die geringe Wertschätzung des Bundestages in der Bevölkerung mit gerade einmal 42 Prozent zeigt ein wenig erfreuliches Urteil. Allerdings hegt die Bevölkerung ein noch geringeres Vertrauen in die Regierung mit 34 Prozent.⁵¹ Ob die äußerst niedrige Einschätzung von Politikern⁵² berechtigt ist, mag dahinstehen. Peer Steinbrück etwa verdrießt „das allgemeine Gemaule“ über „die Politik“. Er will den Spieß der Parteienschelte einmal umdrehen und kritisiert die höchst widersprüchlichen Erwartungen, die der Bürger an die

-
- 51 Statistika Research Department, 23.01.2025. – Diese Umfrageergebnisse galten der Ampel-Regierung. – 2024 sehen nur noch 25 Prozent den Staat in der Lage, seine Aufgaben und Probleme zu lösen; 2020: 56 %, so: dbb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst 2024, forsa, Berlin. – Best et al., a.a.O., S. 26, nennen für 2022 dieselbe Zahl für das Vertrauen in den Deutschen Bundestag, geben die Zahl für die Bundesregierung jedoch höher an, d. h. mit ebenfalls 42 Prozent; als Grund wird das erhöhte Vertrauen in die neue Ampelkoalition genannt. – Selbst bei der FDP – Mitglied der Bundesregierung – lag die Zustimmung knapp unter diesem Wert; er wurde lediglich mit 5 Prozent von den AfD-Wählern deutlich unterboten. – Vgl. auch E. Grande et al., „First of all, during both crises, we identified a sizeable group of distrustful citizens, that is, citizens with no trust at all in the core institutions of representative democracy. In the most conservative interpretation of our data, in 2022 about 20 per cent of German citizens had no trust at all in government and parliament. This is a clear indication that there is a substantial trust deficit in the German political system.“
- 52 Ein (sehr) hohes Ansehen haben: Politiker: 14 %, Versicherungsvertreter: 6 %, Feuerwehrmann: 94 %, Polizist: 81 %. dbb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst 2024.

III. Krise der Repräsentation

Politiker richte; was er eigentlich von ihnen wolle, bleibe dabei ziemlich verschwommen.⁵³

Insgesamt lässt sich eine mangelnde deskriptive Repräsentativität des Deutschen Bundestages feststellen. Diese dürfte deshalb erheblich sein, weil sie Folgen für den politischen Prozess zeitigt. In der Folge entsprechen die Ergebnisse des politischen Prozesses regelmäßig den Präferenzen der sozialen Schichten, denen die politischen Akteure angehörten, und das bedeutet wohl vor allem: der oberen gesellschaftlichen Schichten.⁵⁴

Die selektive soziale Zusammensetzung der Abgeordneten hat einen hohen Preis. Die deutliche Kluft zwischen den Repräsentanten und den Repräsentierten sowie die Entfernung der Berufspolitiker von der Lebenswirklichkeit der Mehrheit fördern durch den Ansehensverlust des Parlaments den Populismus. „Die über Jahrzehnte gewachsene, parteiübergreifende Verkrustung eines politischen Establishments mit teilweise dynastischen Zügen bietet eine willkommene Angriffsfläche für Demagogen, die fehlende Kenntnisse und Manieren zum Ausgleich ihrer Volksnähe stilisieren“, urteilt Heinrich Meier.⁵⁵

Bei einer deskriptiven Betrachtung mag die höchst ungleiche Vertretung der sozialen Gruppen im Parlament für die nachlassende Zufriedenheit mit dem repräsentati-

53 P. Steinbrück, a.a.O., S. 410 f.

54 D. Schwarz, Die deliberative Neuerfindung des Petitionsrechts: Ein Anstoß zur Zukunft demokratischer Repräsentation, in: A. Brade, A.-K. Hübers, A. Hussing et al. (Hrsg.), Zukunftsverfassungsrecht, Baden-Baden 2025, S. 95 ff., 97 m. weit. Nachw.

55 H. Meier, Epilog, in: Graf/Meier, (Hrsg.), a.a.O., S. 345.

ven Demokratiemodell verantwortlich sein. Denn kann ein in sozialer Hinsicht derart selektiv zusammengesetztes Parlament wirklich seiner Aufgabe nachkommen, „im Parlament als dem Repräsentationsorgan des ganzen Volkes die bedeutsamen gesellschaftlichen und politischen Kontroversen zu spiegeln oder doch in den wichtigsten Facetten zu repräsentieren“?⁵⁶ „Kann es wirklich noch die die Nation betreffenden und bewegenden politischen und gesellschaftlichen Fragen diskutieren und gewissermaßen vor aller Welt, vor allem vor der betroffenen Bevölkerung und dem Wahlvolk, erörtern?“ Hier sind in den letzten Jahren – wie Horst Dreier nachweist – erhebliche Defizite sichtbar geworden; vollständig versagt habe das Parlament in der Flüchtlingskrise, in der es keine einzige große Debatte gegeben habe.⁵⁷ Nicht viel anders als ein Versagen lässt sich die bis heute unterbliebene parlamentarische Aufarbeitung der Corona-Krise bezeichnen, die zu einem erheblichen Verlust von Vertrauen geführt hat, nicht nur in das Parlament, sondern das demokratische System insgesamt.⁵⁸

Sehr klar hat bereits Wilhelm Hennis diese Defizite des deutschen Parlaments beklagt: Der Deutsche Bundestag komme seiner Rolle als „Forum der Nation“ nicht nach, wenn er seine Arbeit in den Ausschüssen als sei-

56 H. Dreier, Vom Schwinden der Demokratie, a.a.O., S. 70.

57 Ebd., S. 71.

58 Vgl. V. Best et al., Demokratievertrauen in Krisenzeiten, hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2023, S. 9.

ne Hauptaufgabe ansehe.⁵⁹ „Government by discussion“ ist heute längst aus dem Bundestagsplenum in die zahlreichen Talkshows gewandert. Deren Moderatoren organisieren so heute den außerparlamentarischen Diskurs. Wenn die gewählte Volksvertretung über Streitfragen von großer Bedeutung, die das Volk spalten, ohne eingehende Debatte mit Mehrheiten von 80 oder 90 Prozent entscheidet, gibt sie – so warnt Heinrich Meier – dem Protest der Straße und dem Zorn Auftrieb, dessen sich selbst ermächtigende Anwälte des Volkswillens oder bedenkenlose Ausleger der schweigenden Mehrheit bedienen. Regierende, die ihre politischen Grundsatzentscheidungen in Talkshows verkünden und erklären, statt dies vor der gewählten Volksvertretung als dem in der Ordnung der Institutionen vorgesehenen Forum zu tun, schwächen dagegen die parlamentarische Demokratie. So lässt sich der Populismus als Spätindikator für Ausfälle und Mängel des Parlamentarismus verstehen. Er stellt ein Warnzeichen dar, dass eine Rückbesinnung auf die Grundlagen einer funktionsfähigen Demokratie geboten ist.⁶⁰

Aber möglicherweise widerspricht der Gedanke, dass das Parlament bildlich gesprochen einen Spiegel der Gesellschaft darstellen solle, dem grundgesetzlichen Konzept. Der Satz in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach die Ab-

59 W. Hennis, Die Rolle des Parlaments und die Parteiendemokratie, in: ders., Die mißverstandene Demokratie, Freiburg i. Br. 1973, S. 75 ff., 104 f. – Gleichzeitig zollt Hennis aber dem Bundestag wegen seiner Restitutionsgesetzgebung nach 1949 „höchsten Respekt“, ebd., S. 100.

60 H. Meier, Epilog, S. 345 f.

geordneten Vertreter des gesamten Volks sind, kann nicht die Bedeutung besitzen, dass der einzelne Abgeordnete als Repräsentant der Gesamtheit idealisiert und angenommen wird; er soll in Distanz zu allen partikularen Interessen einzig und allein dem Gemeinwohl dienen.⁶¹ Der Hinweis auf „das gesamte Volk“ unterstellt nicht die Existenz einer mythischen Einheit des Volkes (s.u. Kap. IV. 1.); vielmehr ist auch von dem Parlament die Vielgestaltigkeit der Werte und Interessen der Wählerinnen und Wähler in Rechnung zu stellen und durch ständige Prozesse der Kommunikation im Parlament zur Geltung zu bringen. Dieses Erfordernis demokratischer Repräsentation wird durch den Begriff der „Gesamtrepräsentation“⁶² eher verdunkelt. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht zu Recht annimmt, dass Bürger und Bürgerinnen nicht nur durch Angehörige ihres Geschlechts vertreten werden könnten,⁶³ so besteht doch die Gefahr, dass bestimmte Positionen und Perspektiven angesichts der selektiven Sozialstruktur des Parlaments nicht oder nicht ausreichend in die parlamentarische Willensbildung eingebracht werden. Daneben kann die fehlende personelle Vertretung den Eindruck erwecken, nicht gleichberechtigt am demokratischen Prozess beteiligt zu sein.

61 Vgl. H. Hofmann, H. Dreier, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: H.-P. Schneider, W. Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin 1989, S. 165 ff., 178.

62 Dazu BVerfG, B. v. 15.12.2020, BVerfGE 156, 224, Rn. 68 ff.

63 Ebd., Rn. 70.

3. Schmales und selektives Parteiwesen

Voraussetzung für den Einzug in den Deutschen Bundestag ist es, die Werte und Interessen zu teilen, die sich in dem Programm einer politischen Partei wiederfinden. Zwar können nach dem Bundeswahlgesetz auch Kandidaten ohne Parteizugehörigkeit in den Wahlkreisen kandidieren. Doch eine realistische Chance, den Wahlkreis zu gewinnen und in den Bundestag einzuziehen, besitzen sie nicht. Verantwortlich für die Auswahl der Kandidaten für den Deutschen Bundestag sind die politischen Parteien. Nur wer von ihnen auf eine Landesliste gesetzt oder in einem Wahlkreis als Kandidat nominiert wird, hat eine realistische Chance, Abgeordneter im Deutschen Bundestag zu werden. Voraussetzung für eine Nominierung ist durchweg – Ausnahmen bestätigen die Regel – die Mitgliedschaft in dieser Partei. Parteimitglieder stellen allerdings einen äußerst geringen Anteil an der Zahl der Wahlberechtigten in Deutschland dar. Und ihre Zahl ist in den letzten 25 Jahren drastisch geschrumpft: So verringerte sich die Zahl der CDU-Mitglieder von 789.609 im Jahr 1990 kontinuierlich auf 364.202 im Jahr 2024, das bedeutet einen Verlust von 54 Prozent Ende 2024. Noch stärker war der Rückgang von SPD-Mitgliedern – von 943.402 im Jahr 1990 um über 58 Prozent auf 357.116 Ende 2024. 1976 zählte die SPD noch über eine Million Mitglieder.

Die Verluste bei den bisher im Bundestag vertretenen Parteien konnten nur zu einem geringen Teil von neuen Parteien wettgemacht werden. Die 1980 gegründete Partei Die Grünen, die sich 1993 mit dem ostdeutschen Bünd-

nis 90 zusammenschloss, konnte von 1990 bis Ende 2024 die Zahl ihrer Mitglieder deutlich steigern, blieb jedoch mit 155.296 überschaubar. Zunahmen gab es auch bei der 2013 gegründeten AfD, die ihre Mitgliederzahl seit der Gründung bis Ende 2024 auf über 50.000 steigern konnte.⁶⁴ Einen besonders hohen Anstieg der Mitgliederzahlen verzeichnete Anfang 2025 die Partei Die Linke mit mittlerweile um die 100.000 Mitglieder.

Diese Zahlen lassen erkennen, wie schwach die Rekrutierungsfähigkeit der politischen Parteien ist. Ende 2021 waren lediglich 0,64 Prozent der Bevölkerung außerhalb Bayerns ab 16 Jahren CDU-Mitglieder. Bei der SPD war der Anteil – hier bezogen auf Deutschland insgesamt – mit 0,54 Prozent noch geringer. Demgegenüber konnte die CSU in Bayern 1,16 Prozent der bayerischen Bevölkerung als Mitglieder rekrutieren. Insgesamt waren Ende 2021 lediglich knapp 1,7 Prozent der beitragsberechtigten Bevölkerung in einer der acht Bundestagsparteien Mitglied, während diese 1990 noch mehr als doppelt so viele Mitglieder gewinnen konnten. Auffällig erscheint auch die höchst unterschiedliche Rekrutierungsfähigkeit in den ostdeutschen und den westdeutschen Ländern. In Ostdeutschland konnte die SPD lediglich zwischen 0,1 Prozent in Sachsen und 0,3 Prozent in Brandenburg als Mitglieder gewinnen. Bei der CDU sieht es ähnlich aus.⁶⁵

64 Quelle: Statista 2025.

65 O. Niedermayer, Rekrutierungsfähigkeit der Parteien, in: Bundeszentrale für politische Bildung, 21.10.2022.

III. Krise der Repräsentation

Offensichtlich wird es immer weniger attraktiv, die Mitgliedschaft in einer politischen Partei zu erwerben. Wilhelm Hennis führte dies vor sechzig Jahren – damit in einer Zeit aus heutiger Sicht noch äußerst hoher Mitgliedszahlen – auf die Entwicklung der Parteien zu Allerweltparteien zurück. Damit würden die Motivationen, die einen bewegen könnten, in eine Partei einzutreten, wie die Politik der Parteien selbst immer pragmatischer, vordergründiger, alltäglicher. Gerade diejenigen, die in einer Partei etwas werden wollten, würden mit einem immer schwächeren Prinzipienbewusstsein, aber einem immer stärkeren Willen zur Karriere Mitglieder. Und da die Mitgliedschaft auch in anderen Bereichen – Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, Publizistik usw. – zumeist förderlich sei, verliere sie mehr und mehr ihren ideellen, in einem tieferen Sinn legitimierenden Charakter und werde zu einem nützlichen Erwerb, für den nur gerade so viel aufwendet werde, wie er Nutzen abwerfe.⁶⁶

Heute weist Herfried Münkler auf veränderte sozialstrukturelle Voraussetzungen hin, die dazu geführt hätten, dass Parteimitgliedschaft und politisches Engagement unattraktiv oder gar unmöglich geworden seien. Er verweist auf das gesunkene Sozialprestige und den zunehmend aggressiveren Ton, Bedrohungen und Tätlichkeiten gegenüber Politikern beziehungsweise ihren Familien. Man müsse schon ein gehöriges Maß an Idealismus und oben-drein physischen Mut mitbringen, um sich auf ein Engage-

66 W. Hennis, *Aufgaben und Grenzen der Parteien* (1969), in: ders., *Die mißverstandene Demokratie*, a.a.O., S. 135 ff., 140.

ment einzulassen, bei dem eher Ärger als Anerkennung zu gewärtigen sei. Hinzu komme ein verändertes Rollenbild von Beziehungen und Partnerschaft, anders als das traditionelle Verhältnis, bei dem die Frau dem Mann „den Rücken“ für dessen politisches Engagement „freihielt“.⁶⁷ Erschwerende Faktoren stellen schließlich eine zunehmend wachsende berufliche Belastung, ein häufiger Ortswechsel selbst ins Ausland sowie eine mangelnde Anerkennung politischer Tätigkeiten durch den Arbeitgeber dar.

Die soziale Zusammensetzung der politischen Parteien unterscheidet sich ganz erheblich von der der Wählerschaft. In allen Parteien sind Frauen, Jüngere und Personen mit geringer Bildung unterrepräsentiert – im Gegensatz zu Personen mit höherer Bildung und Angestellten im öffentlichen Dienst. Auffallend erscheint der hohe Anteil an Hochschulabsolventen – von 41 Prozent bei der CDU bis 72 Prozent bei Bündnis 90/Die Grünen; lediglich die CSU mit nur 34 Prozent tritt bodenständiger auf. Und während der Anteil der Arbeiter selbst bei der Partei Die Linke nur 17 Prozent und bei der SPD gerade einmal 15 Prozent erreicht, sind Arbeiter bei CDU – 7 Prozent –, Grünen – 5 Prozent – und FDP – 3 Prozent – mit der Lupe zu suchen. Umgekehrt reicht die Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst von 27 Prozent bei der FDP bis zu 44 Prozent bei SPD und Grünen.⁶⁸

Auch die Verteilung nach Geschlecht spiegelt sich nicht in den Parteimitgliedschaften. Machen Frauen in der Ge-

67 H. Münkler, *Die Zukunft der Demokratie*, Wien 2022, S. 157 ff.

68 Ebd.

sellschaft etwa die Hälfte aus, so sind sie in den Parteien deutlich unterrepräsentiert: In der CDU gibt es ein gutes Viertel, in der SPD ein Drittel und in der Linkspartei mehr als ein Drittel Frauen. Einen höheren Frauenanteil weist Bündnis 90/Die Grünen mit mehr als zwei Fünfteln weiblichen Mitgliedern auf. Allerdings ist der Frauenanteil bei allen Parteien in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Die – bereits erwähnte – Unterrepräsentanz der Frauen im Bundestag wird zu Recht seit Langem kritisiert. Allerdings besteht keine Einigkeit über ihre Ursachen und über Mittel der Remedur.⁶⁹

Einen Anspruch auf geschlechterparitätische Wahlvorschlagslisten, die die Chance der Wahl von Frauen erhöhen würden, lehnt das Bundesverfassungsgericht mit guten Gründen ab. Dem Gesetzgeber komme bei der Umsetzung des Gleichstellungsauftrags aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ein weiter Gestaltungsspielraum im Hinblick auf diejenigen Maßnahmen zu, die er zur Durchsetzung der Geschlechtergleichheit in der gesellschaftlichen Wirklichkeit ergreife. Die Art und Weise, wie der Staat seine Verpflichtung erfüllt, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, unterliegt danach seiner Ausgestaltungsbefugnis. Dabei seien auch andere verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter

69 Vgl. etwa die Überlegungen in der Reformkommission des Deutschen Bundestages, BT/Dr. 20, 3250, S. 32 ff.

und die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zum Ausgleich zu bringen.⁷⁰

Das schließt jedoch nicht generell aus, dass die Gesetzgeber im Bund und in den Ländern den Parteien im Rahmen ihrer Gestaltungsfreiheit die Aufstellung derartiger Listen gesetzlich vorschreiben. Zu bedauern sind deshalb Gerichtsentscheidungen, die die Versuche der Landesgesetzgeber von Brandenburg und Thüringen, geschlechterparitätische Landeslisten der Parteien für die Landtagswahl vorzuschreiben, als verfassungswidrig zu Fall brachten.⁷¹ Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG schreibt schließlich dem Staat vor, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Zu dem Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG als spezialgesetzlicher Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, dass dieses neben dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG anzuwenden sei.⁷² Auch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG enthalte aber außer

70 BVerfG, B.v. 15.12.2020, BVerfGE 156, 224 Rn. 98, 112.

71 VerfG Brandenburg, Urt. v. 23.10.2020, NVwZ 2021, S. 59 ff.; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 15.07.2020, NVwZ 2020, 1266. – Statt vieler: für die Verfassungsmäßigkeit vgl. H. Meyer, Verbietet das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten? NVwZ 2019, S. 1.245 ff.; dagegen M. Morlok, A. Hobusch, Ade Parität? Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quoten bei Landeslisten, DÖV 2019, S. 14 ff. – Der Diskussionsstand wird auch erschöpfend in BVerfGE 156, 224 ausgebreitet.

72 BVerfGE 151, 1 Rn. 50 ff.

einem Benachteiligungsverbot auch einen Förderauftrag. Einen solchen stellt erst recht das 1994 in die Verfassung aufgenommene Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG dar, das ebenfalls neben der Wahlrechtsgleichheit des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG anzuwenden ist. Die Neuregelung betrifft als Staatszielbestimmung die reale Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern. Sie gibt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, durch begünstigende Regelungen Nachteile auszugleichen, die ganz oder überwiegend Frauen treffen.⁷³

Tatsächlich erfahren jedoch Frauen Nachteile bei der Aufstellung der Wahllisten. Diese könnten durch geschlechterparitätische Wahllisten gemindert werden.⁷⁴ Der Gesetzgeber kann einen schonenden Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Allgemeinen Wahlrechtsgleichheit und dem Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG herstellen. Alexander Thiele warnt zu Recht vor übertriebenen Vorgaben des Verfassungsrechts, die die Berücksichtigung neuer Teilhabeerwartungen und damit die Sicherung der Legitimität des Wahlrechts erschweren.⁷⁵ Dabei ist allerdings auch die geringe weibliche Mitgliedschaft in den meisten politischen Parteien zu bedenken.⁷⁶

73 BVerfGE 92, 91, 109.

74 Das empfiehlt auch Y. Sintomer, *Petite histoire de l'experimentation démocratique*, Paris 2011, S. 222 f.

75 A. Thiele, Gelingensbedingungen eines demokratischen Wahlrechts, in: *Festschrift für H. Dreier*, Tübingen 2024, S. 697 ff., 702.

76 Darauf weisen Morlok/Hobusch, a.a.O., zu Recht hin.

Deshalb müssten die Parteien für Frauen attraktiver werden, z. B., indem sie bei der Anberaumung und Durchführung von Sitzungen auf Frauen Rücksicht nehmen, eine Kinderbetreuung vorsehen oder gar die Kosten für die Babysitter während der Sitzungen übernehmen.⁷⁷ Denn gerade die zeitliche Beanspruchung scheint mitverantwortlich zu sein für die geringere Beteiligung von Frauen an Aktivitäten in den Parteien. Deshalb fordert die stellvertretende Generalsekretärin der CDU, Christina Stumpp, die Attraktivität der Parteien für Frauen auch durch organisatorische Maßnahmen zu steigern: Es brauche hybride Sitzungen, zu denen man sich auch von zu Hause zuschalten könne, sowie klare Beginn- und Schlusszeiten.⁷⁸ Nur auf den ersten Blick erscheint es kaum vorstellbar, Frauen für die Teilnahme an konstitutiven Parteisitzungen – z. B. Nominierungsparteitagen – eine kleine Aufwandsentschädigung etwa für die Bezahlung eines Babysitters zu zahlen. Damit soll nicht das freiwillige politische Engagement in eine bezahlte Tätigkeit verwandelt werden. Aber auch in der klassischen Demokratie, in Athen, erhielten Bürger für bestimmte Tätigkeiten, etwa die Teilnahme an Volksversammlungen, Diäten als Voraussetzung für eine breitere Teilhabe an der Politik.⁷⁹

77 Zur Organisation von Netzwerken in den Parteien vgl. die Forderungen der stellvertretenden Generalsekretärin der CDU, Christina Stumpp, und der hessischen Generalsekretärin der SPD, Josefine Koebe. Vgl. FAZ v. 24.04.2025, S. 4.

78 Ch. Stumpp, zit. in: FAZ v. 24.04.2025, S. 4.

79 Ch. Meier, Athen, Darmstadt o. J., S. 388 f.

Auch die Abgeordneten des Reichstags erhielten ab 1906 eine finanzielle Entschädigung für ihre Tätigkeit.

Völlig unbenommen von den verfassungsgerichtlichen Verdicten bleiben satzungsmäßige oder informelle Paritätsregeln der politischen Parteien bei der Aufstellung der Wahlkreiskandidaten, Landeslisten oder bei den Wahlen für Parteiämter eine Option. Hier eröffnet ihre Autonomie den Parteien erhebliche Spielräume.

Kurzschlüssig erscheint allerdings die Annahme, eine höhere Anzahl von Frauen im Bundestag würde automatisch zu einer anderen oder gar besseren Politik führen. Machen Marine Le Pen, Alice Weidel oder Beatrix von Storch eine bessere Politik, weil sie Frauen sind? Ebenso: Hat das Geschlecht von Margaret Thatcher oder Angela Merkel Einfluss auf ihre Politik gehabt? Aber nicht nur beim Geschlecht, auch bei anderen demografischen Merkmalen dürften die Auswirkungen auf die Politik nicht einfach festzustellen sein. Das Postulat einer Spiegelung demografischer Merkmale im Parlament lässt sich jedenfalls nicht einfach begründen. Vielleicht verändert sich der Stil von Politik, und es können andere Lebenserfahrungen und Lebensperspektiven Eingang finden. Den sozialen Merkmalen kommt wohl nicht nur eine symbolische Bedeutung zu. Denn die politikwissenschaftliche Forschung zeigt, dass Abgeordnete eher mit den Positionen derjenigen Bürger übereinstimmen, deren soziale Merkmale sie teilen.⁸⁰

⁸⁰ Schwarz, a.a.O., S. 97.

Dass das Geschlecht Auswirkungen auf die Arbeit von Frauen hat, hat die Wirtschaftswissenschaftlerin Barbara Casu herausgefunden. Sie erklärt die bessere Performance von Frauen in Unternehmen unter anderem damit, dass Frauen oft von klein auf dazu erzogen würden, fürsorglicher, entgegenkommender und freundlicher zu sein, während Männer häufiger dafür belohnt würden, aggressiv, ehrgeizig und auf den eigenen Vorteil bedacht zu sein.⁸¹ Mehr Frauen im Aufsichtsrat steigerten die Ertragskraft, ein nachhaltiges Unternehmenswachstum und verbesserten das Risikoprofil eines Unternehmens. Zu diesem Ergebnis kommt auch eine im Auftrag der Österreichischen Nationalbank erstellte Untersuchung. Sie belegt auf empirischer und kausaler Grundlage, „dass ein höherer Frauenanteil in den Aufsichtsräten großer Unternehmen nicht nur ethisch und sozial, sondern vor allem auch ökonomisch sinnvoll ist“.⁸² Könnte ein höherer Frauenanteil im Bundestag auch zu einer anderen, zu einer besseren Politik führen?

-
- 81 F. Arnaboldi, B. Casu, A. Gallo, E. Kalotychou, Gender diversity and bank misconduct, *Journal of Corporate Finance*, 2021, zit. FAS v. 11.05.2025, S. 18.
- 82 Vgl. FAZ v. 27.05.2025, S. 17. – Darüber hinaus erhöhte eine höhere Frauenquote in Aufsichtsräten laut der Studie das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, das nominale BIP-Wachstum, die Bruttoinvestitionen und verringerte die Arbeitslosenquote. Die Studie basierte auf einem breiten Datensatz der größten börsennotierten amerikanischen Unternehmen („S&P 500“-Unternehmen“) über einen Zeitraum von zwei Jahrzehnten.

III. Krise der Repräsentation

Auch in der Altersstruktur unterscheiden sich die Parteimitgliedschaften deutlich von der Altersstruktur der Bevölkerung. Während Ende 2021 die Gruppe der 16- bis 30-Jährigen außerhalb Bayerns 19 Prozent und in Bayern 20 Prozent ausmachte, gehörten nur 5,6 Prozent der CDU-Mitglieder und 4,6 Prozent der CSU-Mitglieder dieser Gruppe an. Der Anteil der mitgliedsberechtigten Jungen betrug auch in der SPD nur 8,6 Prozent. Lediglich bei den Grünen waren sie Ende 2021 mit 19,2 Prozent und bei der Linkspartei mit 22,5 Prozent überrepräsentiert.⁸³

Umgekehrt sind die Älteren, d. h. die Personen über 60 Jahre, bei den Mitgliedern der Unionsparteien ebenso wie bei der SPD und auch der Linkspartei im Vergleich zur Bevölkerung mehr oder weniger überrepräsentiert und lediglich bei den Grünen und der FDP unterrepräsentiert. Zählte der Anteil dieser Gruppe an der Bevölkerung ab 16 Jahren knapp über 30 Prozent, so betrug er in der CDU Ende 2021 52,6 Prozent, in der CSU 51,4 Prozent, in der FDP allerdings nur gut 28 Prozent. Bei der SPD lag der Anteil bei 54,2 Prozent. Bei den Grünen waren sie dagegen mit knapp 24 Prozent deutlich unterrepräsentiert.⁸⁴

Die Parteien unterscheiden sich somit durchaus, was die Altersstruktur und das Geschlecht angeht; auffällig erscheint auch der hohe Anteil von Akademikern bei den

83 O. Niedermayer, Die soziale Zusammensetzung der Parteimitgliedschaften, in: Bundeszentrale für politische Bildung, 21.10.2022.

84 Ebd.

Grünen.⁸⁵ So vermag es kaum zu überraschen, dass – wie die 19. Shell-Jugendstudie 2024 berichtete – das Vertrauen der Jugendlichen in die Parteien nur noch von dem in die Kirchen unterboten wird.⁸⁶

Es erscheint wenig überraschend, dass sich die soziale Struktur der Parteimitgliedschaften in der Zusammensetzung des Deutschen Bundestags widerspiegelt. Die Repräsentierten finden sich nur sehr eingeschränkt bei den Parteimitgliedern wieder. Vor allem diese Tatsache wird für das soziale Profil der Bundestagskandidaten verantwortlich gemacht. Hinzu kommt die Bevorzugung von berufstätigen Personen – wozu offensichtlich Politik als Beruf zählt. Dies macht es für Studenten, Hausfrauen und Rentner schwer, nominiert zu werden.⁸⁷

An dieser Stelle sind in erster Linie – so fordern Volker Best et al. – die politischen Parteien gefragt: „Sie müssen eine angemessene Vertretung der soziodemografischen Gruppen in ihren eigenen Organisationen und bei der KandidatInnenaufstellung durch formale oder informelle

85 Die Feststellung von J. J. Hesse, Th. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 10. Aufl., Baden-Baden 2012, S. 299, dass in allen Parteien die Mitglieder überwiegend männlich seien, mittleren Jahrgängen angehörten und über einen überdurchschnittlichen Bildungsgrad verfügten, ist damit heute zu differenzieren.

86 19. Shell-Jugendstudie, Weinheim 2024, S. 70, mit einem Wert von 2,6 für die Parteien; an der Spitze liegen die Polizei und das Bundesverfassungsgericht mit 3,7.

87 Vgl. D. Hellmann, S. Kopsch, *Der Aspirant – das unbekannte Wesen*, in: Schüttemeyer et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 123 ff., 149 ff.

Quotierungen sicherstellen.“⁸⁸ Aber überfordern die Proportionsforderungen hier nicht die politischen Parteien bei der Vielzahl der Gruppenmerkmale – Geschlecht, Alter, ethnische Herkunft, Konfession, Bildungsstatus und Berufsgruppe, sexuelle Orientierung, Behinderung/Nichtbehinderung? Am ehesten leuchten sie ein beim Geschlecht und beim Alter. Aber würde eine Anknüpfung bei der ethnischen Herkunft nicht die Spaltung der Gesellschaft vertiefen? Und verlangt man von den Parteien mit der Forderung nach der Repräsentation der bildungsfernen und einkommensschwachen Schichten nicht nahezu Unmögliches? Aber ansonsten – so warnen Volker Best et al. – „droht sich der unselige Teufelskreis von wahrgenommener Nichtrepräsentation und Nichtbeteiligung (in Form von Wahlabstinenz) weiter zu verschärfen“.⁸⁹ Nach der Bundestagswahl 2025 ist zu ergänzen: oder in Form der Wahl von radikalen Parteien wie der AfD.

Die Chance auf die Gewinnung eines Bundestagsmandats, sei es über die Erst-Wahlkreisstimme, sei es über die Landesliste, haben in aller Regel nur Mitglieder einer Partei. Deren Gründung ist – wie es in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG heißt – frei. Eine Vielfalt von Parteien wird nicht zuletzt von dem Verhältniswahlssystem gefördert, da anders als beim Mehrheitswahlssystem – von der 5-Prozent-Hürde einmal abgesehen – auch kleinere Parteien die Chance des Einzugs in den Bundestag besitzen. Bei der Bundestagswahl 2025 haben 29 Parteien kandidiert, von denen

88 V. Best et al., a.a.O., S. 72.

89 Ebd.

die kleinste lediglich 303 Zweitstimmen (keine Erststimmenkandidatur) erhalten hat. Davon konnten fünf Parteien plus aufgrund einer Sonderbestimmung der Südschlesische Wählerverband SSW in das Parlament einziehen, acht weitere hätten es ohne die 5-Prozent-Hürde geschafft. Davon sind das Bündnis Sahra Wagenknecht und die FDP mit mehr als vier Prozent knapp gescheitert.

In den letzten Jahrzehnten sind einige Parteien gegründet worden, die mit Erfolg in die Parlamente des Bundes oder der Länder eingezogen sind: Die Grünen 1980, 1993 mit der nach der Wende 1991 gegründeten Partei Bündnis 90 fusioniert; 2007 als Abspaltung von der SPD die WASG, die 2007 mit der SED-Nachfolgepartei PDS zur Die Linke verschmolz; 2024 nach der Abspaltung von Die Linke das Bündnis Sahra Wagenknecht. Insgesamt wird man konstatieren können, dass das Parteiensystem in Deutschland durchaus als offen beschrieben werden kann und damit einer gelegentlich behaupteten Verkrustung des politischen Systems entgegenwirkt.

Aber selbst die Kleinstparteien, die sich oftmals seit Jahren an den Wahlen beteiligen, aber kaum einen Einzug in den Bundestag erwarten können – auch nicht über eine Grundmandatsklausel oder bei einer abgesenkten 5-Prozent-Hürde –, erfüllen eine Funktion im System der politischen Parteien: „Wahlberechtigte können mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen, dass sie bestimmte, von einer solchen Partei womöglich fokussiert vertretene Anliegen von anderen Parteien nur unzureichend repräsentiert se-

III. Krise der Repräsentation

hen.“⁹⁰ Aber sind sie in der Lage, die „herrschenden“ Parteien dazu zu bewegen, diese Anliegen aufzunehmen? Das mag bezweifelt werden.

4. Stärkung der Repräsentativität der politischen Parteien

Die innere Ordnung der politischen Parteien muss, so verlangt es das Grundgesetz in Art. 21, demokratischen Grundsätzen entsprechen. Diese Grundsätze werden im Parteiengesetz ausbuchstabiert. Sie sehen vor, dass der Vorstand in regelmäßigen Abständen durch die Mitgliederversammlung oder aber eine Vertreterversammlung gewählt wird, die auch das Parteiprogramm, die Satzung und andere zentrale Fragen beschließt. Die Wahlvorschläge für die Landeslisten oder die Wahlkreise werden nach dem Bundeswahlgesetz von den Mitgliederversammlungen oder einer Vertreterversammlung bestimmt. Die Mitglieder einer Partei und die Vertreter in den Parteiorganen haben gleiches Stimmrecht (§ 10 Abs. 2 PartG). § 15 PartG sichert eine demokratische Willensbildung in den Organen der Partei.

Mag auch die normative innere Ordnung der politischen Parteien zweifellos demokratischen Grundsätzen entsprechen, so dürfte die Realität des Parteibetriebs dies nur teilweise spiegeln. Seit der bahnbrechenden Arbeit

90 BVerfG, B.v. 10.12.2024, BvE 15/23, Rn. 73.

von Robert Michels über die Oligarchie der SPD⁹¹ ist vielfach untersucht worden, dass die tatsächliche Willensbildung in den Parteien zu einem erheblichen Teil hierarchisch verläuft. Nur eine Minderheit der Mitglieder nimmt an den Geschäften der Partei teil. Sarkastisch hat der frühere Bundesfinanzminister und Kanzlerkandidat der SPD Peer Steinbrück dies die Teilnahme der „Zeitreichen“ genannt.⁹² Diese hätten den geringsten Bezug zu den sich ändernden Wirklichkeiten außerhalb der Parteienwelt. Dass dies vor allem auch die Beteiligung von Frauen an den Aktivitäten der Parteien erschwert, wurde bereits erwähnt.

Von den wenige Millionen zählenden Mitgliedern der politischen Parteien in Deutschland nehmen schätzungsweise lediglich ein Viertel bis ein Drittel an der Arbeit ihrer Partei Anteil.

Die Zahl derjenigen, die an der Aufstellung der Bundestagskandidaten 2017 beteiligt waren, wird mit circa 95.000 insgesamt, d. h. 7,8 Prozent der Parteimitglieder, angegeben.⁹³ Dabei handelt es sich überwiegend um Parteifunktionäre, deren politische Überzeugungen radikaler sind

91 R. Michels, Zur Soziologie des Parteienwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Stuttgart 1970.

92 Steinbrück, a.a.O., S. 40 f., 330.

93 Vgl. A. Pyschny, Wer ist entscheidend? Selektoren und ihre Handlungsweisen vor der Kandidatenaufstellung, in: Schüttemeyer et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 191 ff.

als die der Parteiwähler und Parteimitglieder.⁹⁴ Besonders ausgeprägt aber sind die Positionsunterschiede zwischen Kandidaten und Wählern.⁹⁵

Liegt es da nicht nahe, bei bestimmten Entscheidungen der Partei die Mitglieder an den Funktionären vorbei einzubinden?

Dies kann auf unterschiedliche Weise geschehen. Eine unmittelbare Beteiligung der Mitglieder erfolgt etwa auf Vollversammlungen einer Partei, d. h. auf Parteitag, an denen alle Mitglieder teilnehmen können. Dies scheint ein vor allem von der Partei Bündnis 90/Die Grünen geübtes Verfahren zu sein. Der wechselseitigen Kommunikation zwischen Parteiführung und Mitgliedern dienen

94 O. W. Gabriel, Parteisoldaten oder Wählermagnaten? Zur Einstellungskongruenz von Kandidaten, Elektoren und Wählern bei der Bundestagswahl 2017, in: Schüttemeyer et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 335 ff., 342. – Zu den strukturellen Unterschieden zwischen normalen Mitgliedern und Funktionären vgl. auch Hesse/Ellwein, a.a.O., S. 299 ff. – Als Beispiel soll die Nominierung des/der Spitzenkandidat/-in der SPD für die hessische Landtagswahl im Januar 2008 genannt werden. Auf einer ganzen Reihe von Regionalkonferenzen war der Partei- und Fraktionsvorsitzende Jürgen Walter mit klarem Ergebnis als Spitzenkandidat ausgewählt worden; auf der anschließenden Delegiertenkonferenz wurde dann aber Andrea Ypsilanti nominiert. Das Ergebnis ist bekannt: Ypsilanti scheiterte mit ihrem Versuch, eine Minderheitsregierung mit den Grünen zu bilden unter Tolerierung durch die Partei Die Linke, was sie im Wahlkampf kategorisch ausgeschlossen hatte. In der anschließenden vorgezogenen Landtagswahl stürzte die SPD ab; die CDU konnte zusammen mit der FDP die Regierung bilden.

95 Gabriel, a.a.O., S. 350 ff.

auch seit einigen Jahren sog. Regionalkonferenzen von CDU und SPD. Schließlich können bestimmte Fragen den Mitgliedern zur Entscheidung vorgelegt werden. So wurde erstmals 2013 der zwischen CDU/CSU und SPD ausgehandelte Koalitionsvertrag einem SPD-Mitgliedervotum unterworfen. Für manche überraschend fiel nicht nur die Beteiligung von fast 78 Prozent, sondern auch eine Zustimmung von knapp 76 Prozent eindeutig aus. Allerdings war diese Mobilisierung außerordentlich gründlich auf mehr als 30 Regionalkonferenzen vorbereitet worden.⁹⁶

Das Organisationsstatut der SPD regelt unter der Überschrift Mitgliederbeteiligung umfassend unterschiedliche Formen der Mitgliedermitwirkung: von dem Mitgliederbegehren über den Mitgliederentscheid bis zur Urwahl des Kanzlerkandidaten/der Kanzlerkandidatin.⁹⁷ 2018 fand der Koalitionsvertrag der SPD mit den Unionsparteien mit 66,02 Prozent ebenfalls eine deutliche Zustimmung; die Beteiligung fiel sogar noch geringfügig höher aus als 2013. Dieses klare Votum war keinesfalls selbstverständlich, hatte doch der Kanzlerkandidat der SPD, Martin Schulz, sich gegen eine „Große Koalition“ ausgesprochen. 2019 entschieden sich die SPD-Mitglieder in einer zweistufigen Mitgliederbefragung zwischen sechs Zweierteams für Saskia Esken/Norbert Walter-Borjans als Parteivorsitzende. Diesem Votum folgte der für die Wahl zuständige Parteitag. Auch der Koalitionsvertrag der „Großen

96 Vgl. dazu R. Steinberg, Direkte Demokratie in politischen Parteien. Überlegungen anlässlich des Mitgliederentscheids der SPD, ZParl 2014, S. 402.

97 Vgl. § 13 Organisationsstatut i. d. F. v. 25.04.2024.

III. Krise der Repräsentation

Koalition“ 2025 wurde durch einen Mitgliederentscheid mit einer Mehrheit von 84,6 Prozent bei einer niedrigen Beteiligung von immerhin 56 Prozent gebilligt. Von der Urwahl des Kanzlerkandidaten wurde noch kein Gebrauch gemacht. Wäre die Bundestagswahl 2025 anders ausgefallen, wenn der in der SPD-Basis populäre Boris Pistorius von den Mitgliedern ausgewählt worden wäre? Eine Variante einer Koalitionsentscheidung gab es bei der rechtlich unverbindlichen Mitgliederbefragung der FDP über den Verbleib in der Ampel-Koalition Anfang 2024. Hier stimmten 52,24 Prozent für die Fortsetzung der Koalition; an der Abstimmung hatten sich 37 Prozent der Mitglieder beteiligt. Anschließend wurde kontrovers über die Anhebung der Zahl des Antragsquorums von 500 auf künftig 2,5 Prozent der Mitglieder – das wären konkret 1.800 Stimmen – diskutiert.

Auch auf Landesebene wurden Mitgliederentscheide der SPD durchgeführt. In einer Umfrage der SPD in Niedersachsen entschieden sich die Mitglieder 2013 für Stephan Weil als Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten; die Wahl war auf vier gut besuchten Regionalkonferenzen vorbereitet worden. 2023 wurde der von den Berliner SPD-Vorsitzenden Franziska Giffey und Raed Saleh ausgehandelte Koalitionsvertrag mit der CDU gegen heftigen Widerstand angenommen. Bei der Mitgliederbefragung der Berliner SPD im April 2024 erhielt keines der drei Bewerberduos um den Vorsitz der Berliner SPD eine absolute Mehrheit; erst bei der Stichwahl im Mai erhielt das Duo Martin Hikel/N. Böcker-Giannini mit 58,45 Prozent der abgegebenen Stimmen bei einer Wahlbeteiligung

von rund 52,5 Prozent eine Mehrheit. Im Dezember 2024 wurde in Thüringen dem Koalitionsvertrag mit CDU und BSW in einer Mitgliederbefragung zugestimmt.

Die rechtlichen Bestimmungen der CDU verhalten sich erheblich zurückhaltender. Hier kann der Bundesvorstand mit der absoluten Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder eine Mitgliederbefragung allein in Personalfragen beschließen. Eine Mitgliederbefragung zur Wahl eines neuen Vorsitzenden führte 2021 erstmals auch die CDU nach einigen Wirren beim Vorstandsvorsitz durch. Nach dem Rücktritt der Vorsitzenden Angela Merkel traten bald auch ihre Nachfolger/-innen Anne Kramp-Karrenbauer und Armin Laschet zurück. Bei einer Wahlbeteiligung von 66 Prozent setzte sich Friedrich Merz bereits im ersten Wahlgang mit 62 Prozent gegen seine Gegenkandidaten Norbert Röttgen und Helge Braun durch. Formell gewählt wurde Merz anschließend auf einem CDU-Parteitag ohne Gegenkandidaten mit mehr als 94 Prozent. Unter dem neuen Vorsitzenden führte die CDU im Jahr 2023 eine Mitgliederbefragung zu ihrem in der Diskussion befindlichen neuen Grundsatzprogramm durch. Den Teilnehmern waren insgesamt 17 Fragen vorgelegt worden, mit denen eine ganze Reihe möglicher politischer Ziele abgefragt wurden. Von den 372.000 Mitgliedern nahmen 66.000 daran teil.

Das Bundesverfassungsgericht hat keinen Verstoß der Mitgliederbefragungen gegen die Freiheit der Abgeordneten oder einen Verstoß gegen Art. 21 GG erkennen können. Wie die politischen Parteien diesen parlamenta-

rischen Willensbildungsprozess innerparteilich vorbereiten, obliege unter Beachtung der Vorgaben aus Art. 21 und 38 GG sowie des Parteiengesetzes grundsätzlich ihrer autonomen Gestaltung. Es sei nicht erkennbar, dass die Mitgliederbefragung für die betroffenen Abgeordneten Verpflichtungen begründen könne, die über die mit der Fraktionsdisziplin verbundenen hinausgingen.⁹⁸ Gelegentlich wird die Zulässigkeit von Mitgliederbefragungen bezweifelt. Ein Mitgliederentscheid über parteiinterne Fragen sei zulässig, widerspreche aber bei der Regierungsbildung dem Gedanken demokratischer Repräsentation.⁹⁹

Grundsätzlich können direktdemokratische Verfahren in den politischen Parteien – vielleicht sogar wie in Frankreich unter Einbindung von Nichtmitgliedern – dazu beitragen, die Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wählern zu verbessern, wodurch – wie das Bundesverfassungsgericht bildlich formuliert¹⁰⁰ – „die demokrati-

98 B.v. 06.12.2013 – 2 BvQ 55/13, Rn. 10 f.

99 So Ch. Landfried, Der SPD-Mitgliederentscheid über Schwarz-Rot ist undemokratisch, Einspruch v. 21.03.2025. Sie spricht sich demgegenüber für „mehr Demokratie“ innerhalb der Parteien und auch insgesamt bei der politischen Willensbildung aus. Hierzu schlägt sie mehr Gespräche zwischen Parteimitgliedern und Nichtmitgliedern, innovative Lösungen zur Nutzung sozialer Medien für eine inklusive Öffentlichkeit und neue Beteiligungsformate wie Bürgerräte vor. – Zu der Diskussion über die Zulässigkeit derartiger Verfahren vgl. auch H. Suliak, Verfassungsgericht überprüft SPD-Mitgliederbefragung, Legal Tribune Online v. 06.02.2018.

100 BVerfG, B. 06.12.2013, Rn. 8 unter Bezugnahme auf E 112, 118, 134.

sche Quelle offengehalten wird“. Auch die geschilderten Verfahren innerparteilicher direkter Demokratie machen deutlich, dass dieses Instrument nur sehr selektiv eingesetzt werden und die grundsätzlich repräsentative Struktur der Parteien nicht ersetzen kann. Sie kommen in Betracht vor allem bei personellen Entscheidungen. Hierzu lässt sich auch eine Urabstimmung der Grünen rechnen, bei der 2003 eine Zwei-Drittel-Mehrheit die strikte Trennung von Amt und Mandat gelockert hatte.¹⁰¹ Auch Peer Steinbrück hält Mitgliederentscheidungen statt Gremiensitzungen und auch die Beteiligung von Nichtmitgliedern bei der Besetzung von Mandaten und Ämtern für wünschenswert, um Transparenz zu schaffen, den politischen Wettbewerb zu beleben und „die Nominierung von Spitzenkandidaten viel stärker an deren öffentliche Zustimmungsfähigkeit als an ein parteiinternes Ränkespiel zu binden“.¹⁰² Weniger geeignet sind Entscheidungen über Sachfragen. Dem stehen grundsätzlich deren Komplexität und Eingebundenheit in eine Gesamtpolitik entgegen. Ein abschreckendes Beispiel stellt etwa die Mitgliederbefragung der FDP Ende 2011 über die Euro-Rettungspolitik der Bundesregierung dar.¹⁰³

101 Danach blieben zwar Fraktionsvorsitz und Ministeramt nach wie vor mit einem Parteiamt unvereinbar, zwei der sechs Vorstandsmitglieder durften jedoch ein Abgeordnetenmandat innehaben.

102 P. Steinbrück, a.a.O., S. 411; ebd., S. 388 f., 464 f. für weitere Formen der Beteiligung.

103 Es wurde noch nicht einmal das Quorum von einem Drittel der Mitglieder erreicht; die Parteispitze wurde lediglich von 17 Pro-

III. Krise der Repräsentation

Davon zu unterscheiden sind Mitgliederbefragungen über einen Koalitionsvertrag. Dabei handelt es sich um eine eigenartige Mischung von Personal- und Sachentscheidung. Zwar besteht dieser Vertrag aus einer umfangreichen Beschreibung zukünftiger Maßnahmen der Regierung, dahinter steht jedoch mehr oder weniger deutlich ein Personaltableau mit dem Kanzler oder der Kanzlerin an der Spitze. Im Kern handelt es sich bei einem derartigen Koalitionsvertrag um eine Richtungsentscheidung, die einem Mitgliederentscheid durchaus zugänglich ist.¹⁰⁴

zent unterstützt. Gescheitert ist auch der sog. Klima-Volksentscheid in Berlin 2023, in dem ein klimaneutrales Berlin schon 2030 statt 2045 erreicht werden sollte. Bei einer Zustimmung von 50,9 % wurde auch hier das Quorum mit 35,8 Prozent verfehlt.

104 Steinberg, ZParl 2014, S. 412 f.

Angesichts der beschriebenen politischen Differenzen zwischen Parteifunktionären und Mitgliedern verwundert es nicht, dass die Parteifunktionäre wenig erbaut darüber sind, wenn ihnen Entscheidungen aus der Hand genommen werden.¹⁰⁵

105 Diese unterschiedlichen Sichtweisen zeigen sich auch im Vorfeld der französischen Präsidentschaftswahlen 2027 in der konservativen LR. Der äußerst populäre Innenminister in der Regierung des Ministerpräsidenten Francois Bayrou, Bruno Retailleau, wollte die Frage nach dem konservativen Kandidaten seiner Partei für die Präsidentenwahl durch eine „primaire“ entschieden wissen, ein Verfahren, das 2011 zum ersten Mal bei der Nominierung von Francois Hollande praktiziert worden war; vgl. Steinberg, ZParl 2014, S. 413 f.; sein Konkurrent, der ehemalige Partei- und jetzige Fraktionsvorsitzende Laurent Wauquiez – in den Meinungsumfragen weit abgeschlagen –, bevorzugte eine Entscheidung durch die Parteigremien. Bei einer „primaire ouverte“ könnten sich – so die Praxis der letzten Kandidaturen – nicht nur Parteimitglieder – in Frankreich zahlenmäßig weit geringer als in Deutschland –, sondern auch alle Wähler beteiligen, die sich für dieses Verfahren mit Zahlung eines geringen Obolus anmelden.

IV. Funktion und Wirken der direkten Demokratie

1. Verwirklichung der Demokratie durch Elemente direkter Demokratie?

Das mangelhafte demokratische Legitimationsniveau wird immer wieder vor allem mit der Unzulänglichkeit des nach dem Grundgesetz nahezu ausschließlichen Modus der repräsentativen Willensbildung des Volkes behauptet. „Keine Frage – wir stecken mitten in einer Krise. Die Qualität der Demokratie sinkt und demokratische Systeme entwickeln oft antidemokratische Tendenzen.“¹

Als Antwort darauf wird immer wieder die Einführung von Elementen direkter Demokratie gefordert – über die kommunale und Landesebene, wo sie seit Langem zulässig sind, hinaus.

Hinter der Forderung nach Plebisziten steht mehr oder weniger deutlich das Misstrauen gegenüber dem Parlamentarismus und der Idee der Repräsentation. Diese steht im Verdacht, nicht wirklich den Willen „des Volkes“ zum Ausdruck zu bringen. Das Parlament stellt nach dieser Auffassung eigentlich eine Oligarchie dar, der gegenüber

1 So in der Ankündigung eines Vortrags von Brigitte Geißel „Zur aktuellen Lage der Demokratie in Europa und beyond“, Alfried Krupp Wissenschaftskolleg Greifswald, Alumni Fellow Lecture am 09.06.2023. – Zu zahlreichen ähnlichen Stimmen, s. auch o. Kap. I.

das Plebiszit den wahren Volkswillen zum Ausdruck bringe. Der berühmte Ausspruch Jean Jacques Rousseaus, dass die Engländer nur im Augenblick der Wahl frei seien, um darauf sofort wieder zu Sklaven zu werden, bringt diese Kritik am modernen Repräsentativsystem treffend zum Ausdruck.² Plebiszite stellen deshalb ein Mittel dar, Abweichungen des Willens der Volksvertretung vom „wahren“ Willen des Volkes zu korrigieren.³ Damit wird die direkte Demokratie als Form der „reinen Demokratie“ (Carl Schmitt) oder als „Kern der Demokratie“ gepriesen. Nur in dieser Demokratie könne es richtigerweise eine Identität von Regierenden und Regierten geben.⁴ Natürlich berufen sich die heutigen Verfechter der direkten Demokratie nicht auf Carl Schmitt und erst recht nicht auf die von ihm vertretene Konsequenz für den liberalen Parlamentarismus.⁵ Aber sie sprechen unreflektiert von einer

2 Zit. b. G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Darmstadt 1969, S. 581.

3 C. Schmitt, Volksbegehren und Volksentscheid, Berlin 1927, S. 9.

4 C. Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, (1926). 6. Aufl., Berlin 1985, S. 20.

5 Ebd., S. 22 f.: „Vor einer nicht nur im technischen, sondern auch im vitalen Sinne u n m i t t e l b a r e n Demokratie erscheint das aus liberalen Gedankengängen entstandene Parlament als eine künstliche Maschinerie, während diktatorische und cäsaristische Methoden nicht nur von der *acclamatio* des Volkes getragen, sondern auch unmittelbare Äußerungen demokratischer Substanz und Kraft sein können.“ Hervorhebung im Original.

„Selbstbestimmung des Volkes“,⁶ „dem Volk“ oder dem „Willen des Volkes“.

„Das Volk“ existiert aber als handlungsfähige Einheit nur als Fiktion. Hinter dieser Fiktion verbirgt sich die erwähnte Identität des Volkes mit sich selbst. Daraus ergibt sich auch die Qualität der Entscheidungen des so verstandenen Volkes: „Was das Volk will, ist eben deshalb gut, weil es will.“⁷ „Die Stimme des Volkes [ist] in der Tat die Stimme Gottes“, bemerkt Rousseau.⁸ Das ungerührte Festhalten an dieser Homogenitätsthese wirkt umso erstaunlicher, als schon ihre Erfinder ebenso wie deren Adept Carl Schmitt einräumten, dass diese Homogenität und Identität in der Praxis unmöglich sei. Damit wird auch die Möglichkeit der Existenz „echter Demokratie“ ausgeschlossen.

Dabei erscheint es offensichtlich, dass „das Volk“ als identitäres, homogenes Phänomen nicht existiert. Das reale Volk besteht vielmehr aus einer Vielzahl von regionalen, ethnischen, ökonomischen, politischen, religiösen bzw. weltanschaulichen sowie vielfach sozial differenzierten (Geschlecht, Alter, Bildung, Interessen, Werte) Gruppierungen. Sie sind durch das einende Band der Geschichte, der Kultur und auch der Staatsverfassung oder auch nur der Präsenz in einem staatlichen Gebiet zu einer –

6 So etwa P. Huber, Selbstbestimmung wird als Störung empfunden, FAZ v. 20.12.2011, S. 4.

7 C. Schmitt, Verfassungslehre, Berlin 1928, S. 229. – Ebenso ders., Legalität und Legitimität, jetzt in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, Berlin 1958, S. 281.

8 J. J. Rousseau, Politische Ökonomie, hrsg. v. H. P. Schneider, B. Schneider-Pachaly, Frankfurt a. M. 1977, S. 35.

stets allenfalls als Aufgabe zu verstehenden – Einheit zusammengefügt. „Das Volk“ erweist sich somit angesichts seiner vielfältigen Differenziertheit als „politische Chimäre“.⁹ „Das Volk“ definiert sich – so Pierre Rosanvallon – zunehmend über den Begriff der Minderheit. Die Gesellschaft stelle sich in einer ungeheuren Vielfalt von Minderheitensituationen dar. Diese Erkenntnis bringt er auf den Punkt: „Volk“ wird damit auch zum Plural von „Minderheit“.¹⁰ Das heißt aber auch, dass unreflektiert verwendete Begriffe wie „Wille des Volkes“ oder „wahrer Wille des Volkes“ bloße Fiktionen sind.¹¹ Stattdessen ist die realphysische Gestalt der „das Volk“ ausmachenden und den „Volkswillen“ formulierenden Kräfte stärker in den Blick zu nehmen.

Wer sind die realen Kräfte, die bei einem Plebiszit den Text ausformulieren, dem die Wahlberechtigten zustimmen oder den sie ablehnen können? Hier ist bei den verschiedenen Formen der Plebiszite zu unterscheiden. Bei obligatorischen oder fakultativen Referenden stammt dieser Text – etwa eine gesetzliche Regelung – von einer repräsentativen staatlichen Institution – dem Präsidenten, der Regierung oder dem Parlament. Ein obligatorisches Referendum wird etwa bei der gesetzlichen Neugliederung des Bundesgebiets in Art. 29 GG vorgeschrieben.

9 So F. Balke, *Figuren der Souveränität*, München 2009, S. 136.

10 P. Rosanvallon, *Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe*, Hamburg 2010, S. 11.

11 So M. Weber, zit. bei W. Mommsen, *Max Weber. Gesellschaft, Politik und Geschichte*, Frankfurt a. M. 1974, S. 46.

Bei der Volksinitiative und dem Volksbegehren wird der zur Abstimmung gestellte Text nicht von „dem Volk“, sondern von einer kleinen Gruppe erarbeitet, die über keinerlei Repräsentativität verfügt und die niemandem verantwortlich ist. „Das Volk“ kann demnach auch hier nur über eine fremd gestellte Frage entscheiden. Die Initiative für die Formulierung dieser Frage ist die Sache einiger weniger. In der Zuerkennung von Volksinitiativen und Volksbegehren liegt somit die Zuerkennung einer wichtigen politischen Machtposition an eine bestimmte Zahl von Bürgern oder an gesellschaftliche Gruppen. Es wird so eine Legitimation und der Entfaltungsraum für politische Minderheiten begründet, erläutert Ernst-Wolfgang Böckenförde. Damit verhüllt, so betont er, „der direktdemokratische Mantel [...] die versteckte Repräsentativstruktur, die sich dabei entfaltet“.¹² Zu beachten ist im Übrigen, dass die Frage häufig suggestiv gestellt wird, sodass eigentlich nur eine Antwort erwartet wird. Denn wer will schon gegen ein Vorhaben stimmen, das „Mehr Demokratie in Hamburg“ (1998) oder, ebenfalls in Hamburg, „Wir wollen lernen“ (2016) ausruft? Der Brexit wäre möglicherweise anders ausgegangen, wenn nach Ja/Nein und nicht nach Leave/Remain gefragt worden wäre.¹³ Dennoch

12 E.-W. Böckenförde, Demokratie und Repräsentation, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 1992, S. 379 ff., 385; ebenso H. Hofmann, H. Dreier, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: H. P. Schneider, W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1998, § 5 Rn. 17.

13 T. Shipman, All Out War, London 2016, S. 583.

scheint bei der Vorbereitung des Brexits die Erarbeitung der Fragestellung durch eine unabhängige, vom Parlament eingesetzte Electoral Commission¹⁴ vorbildlich gewesen zu sein; so ließen sich tendenzielle Fragestellungen wie die eben erwähnten wohl vermeiden. Folgenreich kann aber auch eine unklare Fragestellung bei einer komplexen Frage sein. Dies macht der Historiker Arnaud Teyssier mitverantwortlich für das Scheitern des von De Gaulle 1969 veranlassten Referendums, das bekanntlich zu seinem Rücktritt führte.¹⁵

Aber nicht nur bei der Fragestellung eines Gesetzesreferendums entscheidet nicht „das Volk“. Der dem Volk bei einer Gesetzesinitiative zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf stellt – wie die schweizerischen Erfahrungen zeigen – das Ergebnis eines langen Ringens zwischen den interessierten Interessengruppen und politischen Parteien dar. Hierbei werden zwangsläufig Kompromisse geschlossen. Dabei können die Belange von bestimmten Minderheitengruppen schnell unter den Tisch fallen. Auch Propaganda und Geld spielen eine Rolle „und schaffen ungleich lange Spieße im Abstimmungskampf“.¹⁶ Damit steht die direkte Demokratie nicht anders als die indirekte vor Problemen ungleicher und verfälschter Partizipation, „was

14 Wikipedia, EU-Mitgliedschaftsreferendum im Vereinigten Königreich, Rahmenbedingungen, Stand: 03.07.2025.

15 Selbst De Gaulles Premier Minister Couve de Murville habe bekannt, die Frage nicht verstanden zu haben, so A. Teyssier, zit. in: *Le Point* v. 15.05.2025, S. 45.

16 S. Mueller, W. Linder, *Schweizerische Demokratie*, 5. Aufl., Bern 2025, S. 254.

umso schlimmer wird, je mehr ihr der Schleier ausschließlicher, unfehlbarer Volksherrschaft umgelegt wird“.¹⁷

Kaum weniger ungleich als bei Parlamentswahlen erweist sich auch die soziale Zusammensetzung der abstimmenden Bürger. Denn Voraussetzungen für eine politische Beteiligung sind Informationen und Interesse. Beides ist schichtenabhängig.¹⁸ Bei den Volksabstimmungen über die Hamburger Schulpolitik ebenso wie über Stuttgart 21 zeigte sich eine deutliche Korrelation zwischen der Wahlbeteiligung und der sozialen Schichtung.¹⁹ Insgesamt gilt: Je komplexer der Gegenstand der Abstimmung ist, desto weniger beteiligen sich die unteren Schichten.²⁰ Aber ganz allgemein zeigen Untersuchungen, dass selbst unter den politisch stark Interessierten 71 Prozent es sehr schwer finden, die Politik zu durchdringen; bei Frauen steigt diese Zahl sogar auf insgesamt 76 Prozent beim Verständnis politischer Sachfragen. Und insbesondere Nichtwähler finden die politischen Probleme überproportional oft schwer durchschaubar (86 Prozent), ebenso wie Befragte mit quasipopulistischen Einstellungen (80 Prozent).²¹ Bleiben

17 Mueller/Linder, a.a.O., S. 431.

18 Mueller/Linder, a.a.O., S. 359 f. und S. 419, 430 f.; R. Köcher, Produzieren wir eine Schicht sozialer Verlierer? FAZ v. 17.09.2011, S. 5.

19 Vgl. R. Steinberg, Die Repräsentation des Volkes, Menschenbild und demokratisches Regierungssystem, Baden-Baden 2013, S. 189, 260 f.

20 Mueller/Linder, a.a.O., S. 362.

21 V. Best, F. Decker, S. Fischer, A. Küppers, Demokratievertrauen in Krisenzeiten, hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2023, S. 20.

aber die unteren Schichten weg, werden deren Interessen im politischen System nicht mehr genügend wahrgenommen. Das führt zu einem *Circulus vitiosus*: Fehlt es an der Interessenwahrnehmung, gibt es keinen Grund mehr, zur Wahl zu gehen. Und da die durchschnittliche Beteiligung an den Abstimmungen noch erheblich geringer ist als an Wahlen, trägt die direkte Demokratie dazu bei, das Selektivitätsproblem zu verschärfen.²² Hier schlägt im Übrigen das eigene Interesse ungefiltert durch, während bei Wahlen bestimmte Parteien durchaus treuhänderisch auch die Interessen nicht Beteiligter und Benachteiligter wahrnehmen.

Das spricht dafür, komplexe Entscheidungen wie etwa die über das Budget von der Möglichkeit eines Plebiszits auszunehmen.²³ Aber auch bei anderen Themen, die Gegenstand einer Volksinitiative sind, fehlt normalerweise die Einfügung in ein politisches Gesamtkonzept.²⁴

In dieser Situation ist der Einzelne umso mehr angewiesen auf Orientierung durch Dritte, Parteien, Verbände oder die Medien. So übten die tabloid papers in Großbri-

22 F. Decker, M. Lewandowsky, M. Solar, *Demokratie ohne Wähler*, Bonn 2013, S. 108.

23 So auch M. Möstl, *Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 72 (1973), S. 355 ff., 385 f. m. umfassenden Nachw.; Steinberg, *Repräsentation*, a.a.O., S. 217 ff., auch zu den zahlreichen Streitfragen über die im Anschluss an die WRV (Art. 73 Abs. 4) bestehenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen.

24 Steinberg, *Repräsentation*, a.a.O., S. 216 m. w. Nachw.

tannien einen großen Einfluss auf das Ergebnis der Brexit-Abstimmung aus.²⁵ Die Rolle der Neuen Medien wird gleich noch eingehender betrachtet. Schon Max Weber bemerkte, „für das Zustandekommen aller technisch komplizierten Gesetze [...] gerade bei Volksabstimmungen [liegende] das Ergebnis allzu leicht in der Hand kluger, aber verborgener Interessenten“.²⁶ Studien zeigen auch, dass die meisten Unterzeichner einer Initiative nicht lesen, für was sie gestimmt haben.²⁷ Entscheidend für ein Ja oder Nein können dann sehr leicht weniger sachliche Kriterien als vielmehr diffuse Befindlichkeiten sein.²⁸ Auch mag eine „hidden agenda“ eine Rolle spielen, etwa dass ein Nein eigentlich eine rote Karte für die Regierung, das Parlament oder die Parteien ist. Die antieuropäischen Volksabstimmungen mögen vor allem motiviert sein durch eine Ablehnung von muslimischen Einwanderern und die Furcht vor einem EU-Beitritt der Türkei.²⁹

Geeigneter erscheinen demgegenüber Entscheidungen über eine politische Richtung genauso wie bei der Wahl

25 Shipman, a.a.O., S. 126 ff.

26 M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsg. v. J. Winckelmann, 5. Aufl. (Studienausgabe), Tübingen 1972, S. 866.

27 R. D. Putnam, *Bowling Alone*, New York et al. 2000, S. 164; ähnlich G. Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizens Participation*, Cambridge 2009, S. 125 ff.

28 So L. Neidhart, *Die politische Schweiz*, Zürich 2002, S. 373; ähnlich schon W. Kägi, *Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevision*, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, N. F. 75 (1956 II), S. 739a ff., 783a.

29 Dazu D. Reynié, *Populismes: la pente fatale*, Plon 2011, S. 113 ff., 121.

von Abgeordneten. Hierbei fallen den Wählern Urteile über die Kandidaten leichter. Schon Montesquieu vertrat die Auffassung, dass die Menschen leichter an der Wahl der Repräsentanten an der Regierung teilnehmen könnten, als Sachentscheidungen zu treffen.³⁰ Diese Ansicht, die auch von Thomas Jefferson ebenso wie von Wilhelm Hennis oder Ulrich Scheuner geteilt wurde,³¹ wird durch die Erfahrungen der Schweizer „halbdirekten“ Demokratie bestätigt, in der beide Verfahren – die der direkten wie auch die der indirekten Demokratie – verglichen werden können. „Wahlen stellen“, so betonen Sean Mueller und Wolf Linder, „die Bürgerinnen vor einfachere Entscheidungen als viele komplexe Abstimmungsvorlagen. Der Diskriminierungseffekt gegenüber unteren sozialen Schichten ist geringer.“³² Wahlen versprechen die Einsetzung von Repräsentanten, von denen aufgrund ihrer allgemeinen Einstellung, d. h. vor allem ihrer Parteizugehörigkeit, erwartet wird, „dass sie die individuell nicht vorprogrammierten Sachentscheidungen aus einer gewissen Grundhaltung heraus treffen werden.“³³ Das schließt

30 Ch.-L. Montesquieu, *Vom Geist der Gesetze*, XI. Buch, Kap. 6, hrsg. v. K. Weigand, Stuttgart 1965, S. 217.

31 Th. Jefferson, zit. b. W. Lippmann, *The Public Philosophy*, Mentor Book, New York 1963, S. 19. – W. Hennis, *Meinungsforschung und repräsentative Demokratie*, Tübingen 1957, S. 37. – U. Scheuner, *Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie*, jetzt in: ders., *Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften*, Berlin 1978, S. 235 ff., 255.

32 Mueller/Linder, a.a.O., S. 363; vgl. auch ebd., S. 434.

33 D. Schwarz, *Die deliberative Neuerfindung des Petitionsrechts: Ein Anstoß zur Zukunft demokratischer Repräsentation*, in: A.

allerdings Enttäuschungen der Wähler nicht aus, wenn dann von den Repräsentanten Sachentscheidungen getroffen werden, denen entweder bei der Wahlentscheidung nur eine geringe Bedeutung zugemessen wurde oder aber die aufgrund neuer politischer Konstellationen gar nicht in den Blick genommen werden konnten. Damit entstehen zwangsläufig Lücken bei der repräsentativen Präferenzübertragung, deren Reduzierung durch andere Formen politischer Partizipation möglicherweise in Angriff genommen werden kann.

Diese Einsichten werden heute eindrucksvoll durch die Erkenntnisse der Verhaltenspsychologie bestätigt. Ihr zufolge können Menschen auf den ersten Blick wesentliche Charakterzüge einer Person – ihr Maß an Vertrauenswürdigkeit, Kompetenz, Entschlossenheit und Liebenswürdigkeit – recht zuverlässig einschätzen. Und diese Einschätzungen sind auch beständig; sie bleiben bei einer erneuten Befragung einige Monate später unverändert. Dabei scheint für die Wahlentscheidung das Merkmal der Kompetenz wichtiger zu sein als das der Liebenswürdigkeit.³⁴ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt der Verhaltenspsychologe Gerd Gigerenzer aufgrund der von ihm beschriebenen Entscheidungslogik: Danach könnten Wähler, die über die Programme von Personen und Parteien wenig

Brade, A.-K. Hübers, A. Hussing et al. (Hrsg.), Zukunftsverfassungsrecht, Baden-Baden 2025, S. 95 ff., 113.

34 Vgl. D. Brooks, *The social Animal. The Hidden Sources of Love, Character, and Achievement*, New York 2012, S. 81 f. – Ähnlich auch D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, New York 2011, S. 90 f.

wüssten, diese anhand einer einfachen „Perlen-Heuristik“ politisch einschätzen.³⁵

Im Hinblick auf das Erfordernis größtmöglicher Gleichheit bei der politischen Partizipation besitzen damit Wahlen deutliche Vorteile gegenüber der direkten Demokratie.

Demgegenüber weisen der repräsentative Parlamentarismus und die direkte Demokratie an einer Stelle Gemeinsamkeiten auf: Bei beiden Formen der Demokratie fallen wichtige öffentliche Interessen schnell unter den Tisch.³⁶ Trotz aller gegenteiligen Bekundungen der politischen Parteien erscheint das angesichts der Kurzfristigkeit der Wahlperioden und der Fixierung auf die Ergebnisse der nächsten Wahl praktisch unvermeidlich. Dabei handelt es sich etwa um Zukunftsinteressen des Klimaschutzes oder anderer für die nachkommende Generation wichtige Fragen. Für die Annahme, „das Volk“ sei weit-sichtiger als die Abgeordneten, fehlt jedoch jeder Beleg. Schließlich sind es dieselben Menschen, die sich – sei es bei Plebisziten, sei es bei Wahlen – eher an ihren gegenwärtigen Bedürfnissen orientieren. Die Öffnung für

35 G. Gigerenzer, *Bauchentscheidungen*, 2. Aufl., München 2007, S. 152 ff. – Darunter versteht Gigerenzer die Möglichkeit, die eigene politische Präferenz danach einzuschätzen, an welcher Stelle an einer gedachten Perlenkette auf einem Links-rechts-Kontinuum eine bestimmte Partei angesiedelt ist. „Die Perlen-Heuristik erklärt, warum politisch wenig unterrichtete Bürger ein Gefühl dafür bekommen, wie Parteien zu bestimmten Fragen stehen, und ermöglicht diesen Wählern, sich feste Meinungen zu bilden.“ Ebd., S. 155.

36 Vgl. auch Mueller/Linder, a.a.O., S. 431 f.- Zur Notwendigkeit politischer Führung s.o. Kap. III.2.

darüber hinausgehende Perspektiven bedarf offensichtlich anderer Mechanismen (s. u., Kap. V.3).

Ungenau wird auch die einen Volksentscheid beschließende Mehrheit „das Volk“ genannt. Dieser Mehrheit, die ja in aller Regel nur eine Minderheit der Stimmberechtigten darstellt, steht ja die überstimmte Minderheit gegenüber. C. J. Friedrich zählt deshalb auch plebiszitäre Entscheidungsformen zu den Varianten repräsentativer Verfahren, da auch hier eine beschränkte Zahl von Bürgern im Namen der Gesamtheit und diese verpflichtend maßgeblichen Einfluss auf die Staatsgeschäfte hat.³⁷ Es erscheint deshalb konsequent, wenn Karl Löwenstein derartige Verfahren der Beteiligung des Volkes als „halbdirekten“ oder „halbrepräsentativen“ Typus bezeichnet.³⁸

In gewisser Weise lässt sich deshalb bei diesem Typus der halbdirekten Demokratie von einem Wechsel oder besser der Erweiterung des Kreises der Repräsentanten sprechen. Im Namen „des Volkes“ sprechen und entscheiden jetzt nicht mehr allein die politischen repräsentativen Institutionen, sondern auch solche ohne besondere Legitimation aus „dem Volk“.

In der direkten Demokratie entscheidet damit nicht „das Volk“, sondern in der Regel eine sehr kleine Minderheit, die die zur Entscheidung stehende Frage stellt, der wiederum eine mehr oder weniger kleine Minderheit akklamiert. Insofern trifft Erich Kaufmann den Kern, wenn

37 C. J. Friedrich, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin u. a. 1953, S. 648 f.

38 K. Löwenstein, *Verfassungslehre*, 3. Auf., Tübingen 1975, S. 73 ff.

er hervorhebt: „Je unmittelbarer das Volk als Vielheit sich äußern will, umso einflussloser wird es auf den Inhalt dessen, was wirklich geschieht.“³⁹ Diesen Minderheiten fehlt anders als den politischen Repräsentanten auch der normative Anspruch der Verpflichtung auf das Gemeinwohl, wie es etwa im Amtseid öffentlicher Amtsträger zum Ausdruck kommt. Einer kleinen Gruppe gelingt es, ihren Auffassungen im Namen des unfehlbaren und unbegrenzten Volkswillens absolute Geltung zu verschaffen.⁴⁰ Diese können auch nicht für die Folgen ihrer Entscheidung verantwortlich gemacht werden, während die politischen Repräsentanten vielfältigen Sanktionen durch eine aufmerksame Öffentlichkeit und vor allem durch periodische Wahlen ausgesetzt sind. Ob sie dagegen auch der Kontrolle der Gerichte entzogen sind, wie Ernst-Wolfgang Böckenförde annimmt,⁴¹ wird noch später zu betrachten sein.

Die Kritik an der direkten Demokratie ist nicht neu. Das Argument, sie führe zur Vorherrschaft kleiner Oligarchien, wurde schon in der französischen Revolution erfolgreich gegen deren Befürworter eingesetzt.⁴² Diese Feststellungen bedeuten keineswegs, Verfahren der direk-

39 E. Kaufmann, Zur Problematik des Volkswillens, Berlin u. a. 1931, S. 13.

40 U. Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, a.a.O., S. 255.

41 E.-W. Böckenförde, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, a.a.O., S. 90 ff., 106 f.

42 P. Gueniffey, Histoires de la Révolution et de l'Empire, Perrin 2011, S. 91 ff., 106.

ten Demokratie in Bausch und Bogen abzulehnen. Genauso wenig sollten sie aber unkritisch als Heilmittel gegen alle möglichen Übel des politischen Systems gepriesen werden. Stattdessen sind sie als eine Möglichkeit zur stärkeren Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungen in ihren realistischen Voraussetzungen und Bedingungen einzuschätzen. Dabei ist eine differenzierte Betrachtung angezeigt, bei der vor allem auch die unterschiedlichen Formen von Plebisziten und deren Ausgestaltung im Einzelnen in den Blick zu nehmen sind.

Möglicherweise grundlegend verändert wird die Diskussion über die Einführung und Durchführung von Plebisziten durch die Entwicklung der Neuen Medien und der dadurch bewirkten neuen Öffentlichkeit.

2. Neue Formen der Kommunikation

a. Wirkungen der Neuen Medien

Die neuen Medien stellen häufig eine Plattform für Hate Speech dar. Deren Wirkungen auch auf den politischen Diskurs beschreibt eindrucksvoll eine Untersuchung, die das „Kompetenznetzwerk“ im Auftrag des Bundesfamilienministeriums Anfang 2024 veröffentlicht hat. Es beobachtet einen „silencing effect“, da diejenigen, die von Hass im Netz betroffen seien, sich zurückzögen. Der Diskurs finde ohne diese Stimmen statt, verenge sich und lasse extremen Meinungen mehr Platz. Das führe dann zu dem Eindruck, dass die Meinungen der Hass-Verbreiter

in der Mehrheit seien. Insbesondere rechtsextreme Nutzer versuchten so, den Diskurs immer weiter nach rechts zu verschieben. Meinungsbildungsprozesse auch bei den bevorstehenden Landtagswahlen würden so stark beeinträchtigt.⁴³ Der Angriff auf die Demokratie erfolge nicht mehr schleichend: „Vielmehr muss man von einem offenen und unverhohlenen Versuch sprechen, die Grundwerte und Prinzipien unserer Demokratie durch Hass im Netz systematisch zu untergraben.“ Dieser Angriff manifestiere sich etwa in der Verbreitung von Desinformation, der Zunahme autoritärer Einstellungen sowie dem Versuch, das öffentliche Vertrauen in Institutionen zu erschüttern.⁴⁴

In der Mitte-Untersuchung 2023 beobachtete Andreas Zick zunehmend eine Mitte der Gesellschaft, „die eine wahrgenommene ungerechtfertigte Einschränkung der Grundrechte sowie die Entfremdung von der repräsentativen Demokratie, das tiefe Misstrauen in politische Institutionen und die Offenheit für Verschwörungstheorien mit dem Rechtsextremismus verbindet“.⁴⁵ Verschwörungsgläubige seien selten vom Funktionieren der repräsentativen

43 Das NETTZ, Gesellschaft für Medienpädagogik und Kommunikationskultur, et al. (Hrsg.), *Lauter Hass – leiser Rückzug. Wie Hass im Netz den demokratischen Diskurs bedroht*, 2024, S. 57.

44 Das NETTZ, a.a.O., S. 63. – Weitere Nachweise zur Wirkung der Neuen Medien bei R. Steinberg, *Repräsentation*, a.a.O., S. 283 ff.

45 A. Zick, *Die distanzierte Mitte – Eine Annäherung an das Verhältnis der Mitte zur Demokratie in Krisenzeiten*, in: ders., B. Küpper, N. Mokros (Hrsg.), *Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland*, Bonn 2023, S. 56.

Demokratie überzeugt und präferierten stattdessen häufiger Volksentscheide.⁴⁶ Nur noch ein Drittel der Menschen hätten eine Präferenz für Entscheidungen der repräsentativen Institutionen, mehr als die Hälfte wünsche sich, dass die Bürger und Bürgerinnen in regelmäßigen Volksabstimmungen über Gesetze abstimmen. Das gelte insbesondere für Wähler der AfD.⁴⁷ Die sozialen Medien würden jedoch mit Fake News und Verschwörungserzählungen überflutet, zum Teil auch mit völkisch-rassistischen und antisemitischen Tendenzen. Vor allem Jugendliche, die ihre Informationen bevorzugt aus den sozialen Medien bezögen, seien zunehmend und besonders oft mit Falschnachrichten online oder in den sozialen Medien konfrontiert. 75 % der 14–24-Jährigen berichteten davon, mindestens einmal pro Woche Falschnachrichten zu begegnen. 43 % seien über das Internet oder Social Media in Berührung mit Verschwörungserzählungen gekommen, und 45 % gäben an, dort auch Erfahrungen mit extremen politischen Ansichten gemacht zu haben.⁴⁸

Die Wirkungen des sozialen Mediums TikTok, das sich mit über 20 Millionen Nutzern in Deutschland vor allem an junge Menschen richtet, beschreibt eine andere empirische Untersuchung. Für diese Jugendlichen sei TikTok das Medium schlechthin, es werde als Chat-Tool, Suchmaschi-

46 B. Küpper, E. Sandal-Önal, A. Zick, Demokratiegefährdende Radikalisierung in der Mitte, in: Zick/Küpper/Mokros (Hrsg.), a.a.O., S. 115.

47 Küpper/Sandal-Önal/Zick, a.a.O., S. 91 ff., 102 f.

48 Küpper/Sandal-Önal/Zick, a.a.O., S. 108 f.

ne, Musik-App und privates Tagebuch genutzt. Knapp ein Fünftel der 14–29-Jährigen nutze TikTok täglich, ein Drittel wöchentlich.⁴⁹ Der Deutschen Akademie der Naturforscher Leopoldina zufolge verwendet jeder zehnte Sechso- oder Siebenjährige die Videoplattform TikTok mindestens einmal in der Woche. Bei den Acht- und Neunjährigen sind es 17 Prozent; bei den Zehn- und Elfjährigen ist es bereits jeder Zweite. Bei bis zu 13-Jährigen erhöht sich die Zahl auf die Quote von 71 Prozent.⁵⁰

Die sozialen Folgen dieser TikTok-Nutzung sind – so die Leopoldina – erheblich. Jugend und Kindheit seien besonders anfällig für die Entwicklung psychischer Krankheiten. Verschiedene Studien kämen zu dem Ergebnis, dass eine suchthafte Nutzung sozialer Medien mit verstärkten Depressions- und Angstsymptomen, Stresserleben, Nervosität, Schlafproblemen, beeinträchtigter Aufmerksamkeit und Essstörungen verbunden sei. Die Akademie fordert deshalb ein Mindestalter von 13 Jahren für soziale Medien, Jugendliche bis 15 Jahren sollten soziale Medien mit Zustimmung der Eltern nutzen dürfen. Die Einhaltung dieser Altersgrenzen sollte von den Netzwerken mit einer bereits verfügbaren digitalen Infrastruktur gesichert werden. Schließlich werden Empfehlungen für den Umgang mit Smartphones in der Schule gemacht.⁵¹

49 D. Schnabel, E. Berendsen, *Die TikTok-Intifada – Der 7. Oktober und die Folgen im Netz*, hrsg. v. Bildungsstätte Anne Frank, Frankfurt a. M. 2024, S. 10.

50 Vgl. den Bericht „Forscher fordern Richtungswechsel bei Social Media“, FAZ v. 14.08.2025, S. 13.

51 Ebd.

Auf der Plattform TikTok sei – so eine empirische Untersuchung – ein unvorstellbares Ausmaß an antisemitischer Hetze und Desinformation festzustellen.⁵² Für diese jungen Leute seien die Creatoren – d. h. die Personen, die regelmäßig Inhalte auf TikTok herstellen und verbreiten – viel vertrauenswürdiger als Eltern oder Lehrkräfte. Wenn eine Creatorin, die eigentlich eine Schminkexpertin sei, nebenbei ihre Sicht des Nahost-Konflikts nach dem 7. Oktober vermittele, stelle dies für die Nutzer eine glaubwürdige Quelle dar.⁵³ Aber nicht nur antisemitische Erzählungen werden verbreitet. Rechtspopulistische und rechtsradikale Gruppierungen nutzten TikTok auch, um pauschal Muslime und Farbige zu denunzieren. Gerade die AfD nutze TikTok als nach wie vor einflussreichste deutsche Partei auf der Plattform mit großer Kenntnis insbesondere der Bedürfnisse ihres jugendlichen Zielpublikums. Das Netzwerk von AfD-nahen oder AfD-eigenen Creatoren dürfte das derzeit reichweitenstärkste Medienkonglomerat im deutschsprachigen Raum überhaupt sein.⁵⁴ Bestehende automatisierte Kontrollmechanismen wirkten weitgehend allenfalls post factum.⁵⁵ Doch nicht nur die AfD macht sich den Mechanismus dieser Plattform zunutze. So warnen die Sicherheitsbehörden vor einer „Tiktokisierung des Islamismus“. Damit setzten islamistische Influencer maß-

52 Auch NETTZ, a.a.O., S. 31, berichten, dass Hass am häufigsten auf X (vormals Twitter) und TikTok wahrgenommen werde.

53 Schnabel/Berendsen, a.a.O., S. 28.

54 Schnabel/Berendsen, a.a.O., S. 11, 16.

55 Schnabel/Berendsen, a.a.O. S. 6, 13, 26; zu der Forderung, die Tech-Konzerne in die Pflicht zu nehmen, ebd., S. 38.

geblich Radikalisierungsprozesse in Gang und befeuerten mit dem diesem sozialen Netzwerk eigenen Suchtpotenzial „die Entfremdung junger Menschen von der Mehrheitsgesellschaft und den Werten des demokratischen Rechtsstaats“.⁵⁶

Seit einigen Jahren muss sich die Demokratie auch mit Stimmen auseinandersetzen, die nicht mehr von Menschen, sondern von einer beträchtlichen Minderheit von Bots auf den Social-Media-Plattformen stammen. So wird angenommen, dass während des amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes 2016 von einer Stichprobe von 20 Millionen Tweets 3,8 Millionen Tweets – fast 20 Prozent – von Bots generiert worden sind. In einer Studie aus dem Jahr 2020 wurde festgestellt, dass 43,2 Prozent der Tweets von Bots stammten. Und 2022 sollen 5 Prozent der Twitter-Nutzer wahrscheinlich Bots gewesen sein, die jedoch zwischen 20,8 und 29,2 Prozent der auf Twitter geposteten Inhalte generiert hätten.⁵⁷ Bei den dabei zunehmend durch KI erzeugten Texten können – so eine andere Untersuchung – anders als bei von Menschen produzierten Texten Falschinformationen kaum mehr als solche erkannt werden. Social Media werden zunehmend durch undurchschaubare Algorithmen gesteuert, die zusammen mit manipulativen Bots die öffentliche Diskussion bestimmen. Yuval Noah Harari befürchtet, dies könne dazu führen, „dass die demokratische Debatte genau dann zu-

56 Vgl. den Bericht in FAZ v. 15.06.2024, S. 8.

57 Vgl. Y. N. Harari, *Nexus*, 3. Aufl., München 2024, S. 470 f., auch zum Folgenden.

sammenbricht, wenn wir sie am dringendsten brauchen. Gerade dann, wenn wir weitreichende Entscheidungen über sich rasant entwickelnde neue Technologien treffen müssen, wird die Öffentlichkeit mit computergenerierten Fake News überschwemmt, die Bürger werden nicht mehr erkennen können, ob sie eine Debatte mit einem menschlichen Freund oder einer manipulativen Maschine führen [...].“⁵⁸ Und ohne eine umfassende Regulierung dieser Technologie – eine Diskussion, die hier nicht aufgegriffen werden kann – hält er es für möglich, dass sich die Demokratie als unmöglich erweisen könnte,

„weil die Informationstechnologie zu weit entwickelt ist. Wenn undurchschaubare Algorithmen den Diskurs übernehmen und vor allem, wenn sie begründete Argumente unterdrücken und Hass und Verwirrung schüren, lässt sich die öffentliche Diskussion nicht aufrechterhalten. Wenn Demokratien jedoch tatsächlich untergehen sollten, dann wahrscheinlich nicht aufgrund einer technischen Zwangsläufigkeit, sondern aufgrund des menschlichen Versagens bei der vernünftigen Reglementierung der neuen Technologie.

Wir können nicht vorhersagen, wie sich die Dinge entwickeln werden. Gegenwärtig steht allerdings fest, dass das Informationsnetzwerk vieler Demokratien zusammenbricht.“⁵⁹

58 Harari, a.a.O., S. 472 f.

59 Harari, a.a.O., S. 476 f.

Dass Harari nicht leere Befürchtungen äußert, zeigen auch die Erfahrungen bei der Präsidentenwahl in Rumänien Anfang 2025. Damals offenbarte ein Transparenzbericht der Online-Plattform TikTok, dass massenhaft Fake-Accounts genutzt wurden, um die Präsidentenwahl am 24. November 2024 zu beeinflussen. Daraufhin annullierte Rumäniens oberstes Gericht nach Einsicht in die Erkenntnisse des Geheimdienstes die Wahl. Die EU-Kommission hat wegen eines möglichen Verstoßes gegen den Digital Service Act ein Verfahren eingeleitet. TikTok hat nach eigenen Angaben im Zeitraum von September bis Dezember 2024 in Rumänien von gefälschten Accounts fast 45 Millionen gefälschte Likes, mehr als 27 Millionen Follow-Anfragen und die Erstellung von mehr als 400.000 Spam-Konten blockiert. Zuvor seien im September 164 Accounts mit fast 20 Millionen Followern gesperrt worden, die russischen Staatsmedien zugeordnet wurden. TikTok berichtete auch von der Zerschlagung eines Netzwerks von 42 Konten um eine Gruppe aus dem AfD-Umfeld, die auf den politischen Diskurs in Deutschland abzielten.⁶⁰

Die Gefahr, die von TikTok für die Psyche junger Menschen ausgeht, hat in Frankreich eine parlamentarische Enquête-Kommission eingehend untersucht. Sie kommt

60 Vgl. TikTok, Code of Practice on Disinformation – Report of TikTok for the period 1 July 2024 – 31 December, March 2025, S. 318 ff. – Der Bericht lässt erkennen, in welchem Maße TikTok für Fake News in ganz Europa verwandt wird. – Vgl. auch R. Burger, Im Netz der Salafisten, FAS v. 06.07.2025; J. Staib, Rückkehr der Neonazis im Stil der Baseballschlägerjahre, FAZ v. 12.06.2025, S. 4.

zu dem Schluss: Jeden Monat, der ohne Regulierung vergehe, würden junge Menschen geopfert. Die sozialen Medien radikalisierten die öffentliche Debatte, da sich in ihnen vor allem schockierende Inhalte fänden. Die Plattform selbst komme ihrer Verantwortung, das Alter der Nutzer zu prüfen und kritische Beiträge zu beanstanden, nicht nach.⁶¹

Fachleute befürchten, dass die Manipulationen in Rumänien in Europa bald die Regel sein könnten. Die Diskussion zwischen Elon Musk und Alice Weidel kurz vor der Wahl im Februar 2025, die auf dem Kanal X von Millionen gesehen wurde und bei der Musk Weidel als die führende Bewerberin um die Führung Deutschlands pries, könnte nur ein Anfang sein. Einfluss üben auch die von Russland gesteuerten Trojaner aus, wie der dem amerikanischen Justizminister 2019 überreichte Bericht des Sonderermittlers Robert Mueller über die Präsidentschaftswahl 2016 nachwies; der Bericht wurde von einer überparteilichen Senatskommission bestätigt. In millionenfachen Kommunikationen auf dem tweet @donalddrump wurde hier die Kandidatur von Donald Trump gelobt und die von Hilary Clinton schlechtgemacht. Ebenso haben vier Facebook-Seiten, die von russischen Diensten eingerichtet wurden, mit ihren Botschaften an ihre millionenfachen Empfänger zur Polarisierung und Radikalisierung beigetragen. Durch Aktionen wie diese wird – so der Soziologe Jean-Marc Salmon, an die Äußerung von J. D. Vance auf der Münchner Sicherheitskonferenz am 14. Februar 2025

61 Le Monde v. 26.06.2025, S. 9.

erinnernd – die Freiheit der Wahl verändert durch die Freiheit der Meinungsäußerung von Maschinen und ihren versteckten Meistern. Wenn diese Plattformen wirklich „soziale Medien“ sein wollten, müssten sie Jagd auf die Trojaner machen.⁶² Offensichtlich hat die Europäische Kommission die Herausforderung erkannt. So betont die Vizepräsidentin der Kommission, Henna Virkkunen, zuständig für die technologische Souveränität: „Que nous défenderons l'intégrité de nos élections démocratiques, que nous protégeons les consommateurs, les citoyens ont le droit de savoir qui se cache derrière les messages qu'ils voient.“⁶³

Die Probleme mit den sozialen Medien – X, TikTok, Telegram, Meta u. a. – sind in den anderen westlichen Ländern identisch. So fordert der Berichterstatter einer Untersuchungskommission des französischen Senats zum Einfluss von TikTok, Claude Malhuret, das Verbot von TikTok mit der Begründung: „Ces plateformes sont des armes de destruction massive de la démocratie.“⁶⁴ Doch so verständlich diese Forderung ist, so würde dies am Problem vorbeiführen. Die digitale Lebensform und ihre Risiken können nicht einfach wieder abgeschafft werden.⁶⁵

62 J.-M. Salmon, La liberté de choix des citoyens européens est altérée par les réseaux sociaux, *Le Monde* v. 01.05.2025, S. 28.

63 Zitiert in: *Le Figaro* v. 16.05.2025, S. 27.

64 Faut-il interdire TikTok? *Le Point* v. 15.02.2024, S. 61. – Das Heft steht unter dem Titel: „Les usines à mensonges“.

65 D. Schnabel, E. Berendsen, *Das TikTok-Universum der (extremen) Rechten*, Frankfurt 2024, S. 57.

Die Untersuchungen von D. Schnabel/E. Berendsen beobachten, dass der Algorithmus die jungen Nutzer in eine Art Radikalisierungstunnel bringe: Wenn man nur ein einziges propalästinensisches Video anschau, würden die Inhalte, die TikTok seinen Nutzern vorschlage, massiv israelfeindlich.⁶⁶ Dies führe dazu, „dass man in kürzester Zeit in eine politisch eindimensionale Blase geraten kann, in der alle Differenzierungen ausgeblendet und kaum alternative Deutungen angeboten werden“.⁶⁷ Das liefert eine Erklärung für die intensive Konfrontation der Mediennutzer mit falschen, rechtsradikalen und Hass-Botschaften. So hat sich in den letzten Jahren ein mediales Paralleluniversum rechter und rechtsradikaler Accounts herausgebildet, in dem die Meinung junger Menschen gezielt beeinflusst werden soll.

Die Ökonomen Daron Acemoglu und Simon Johnson, die zusammen mit James A. Robinson 2024 den Nobelpreis für Ökonomie erhalten haben, beleuchten eingehend die Wirkungen der Neuen Medien unter Einschluss von KI: Sie berichten über zahlreiche Fälle von Desinformation und Volksverhetzung im Internet weltweit, nicht zuletzt im US-amerikanischen Wahlkampf 2016. Dabei beobachten sie deren Wirkungen auf Menschen, die an ihre sozialen Netzwerke gefesselt sind und bei denen immerzu Empörung und andere starke Emotionen geweckt werden: Sie „kapseln sich von ihrer Gemeinde und vom demokra-

66 Schnabel/Berendsen, Die TikTok-Intifada, a.a.O., S. 6.

67 Schnabel/Berendsen, Das TikTok-Universum der (extremen) Rechten, a.a.O., S. 10.

tischen Diskurs ab, weil im Internet eine getrennte alternative Realität entstanden ist, in der extremistische Stimmen den Ton angeben, künstliche Echokammern entstehen und größer werden, jegliche Information verdächtig oder parteilich ist und die Möglichkeit von Kompromissen nicht mehr gesehen oder sogar abgelehnt wird“.⁶⁸

Was im Internet entsteht, ist nach David Runciman keine demokratische Gemeinschaft, sondern eine Meute, ein Mob, wankelmütig, gewalttätig und ermächtigend, der weder Angst noch Gnade kenne und – von Hemmungen räumlicher Nähe oder persönlicher Bekanntschaft befreit – die Möglichkeit wiederentdecke, sich gegen Einzelne zusammenzurotten. Dies sei der Inbegriff von Distanzlosigkeit und stelle gerade darin einen tiefen Bruch mit den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie dar, die auf Räume der Distanz und Zeit zum Nachdenken angewiesen sei.⁶⁹

In diesen Echokammer-Umgebungen ist es wenig wahrscheinlich, dass man mit gegensätzlichen Meinungen konfrontiert wird. Die Wirkungen von Echokammern werden durch die Algorithmen der Plattformen verstärkt, da diese mit einer Filterblase einen künstlichen Raum erzeugen, in dem man nur Stimmen hört, die den eigenen politischen Ansichten entsprechen.⁷⁰ Um in der Netz-Öffentlichkeit

68 D. Acemoglu, S. Johnson, *Macht und Fortschritt*, Weinheim 2023, S. 399.

69 D. Runciman, *So endet die Demokratie*, Frankfurt/New York 2020, S. 137 ff.

70 Acemoglu/Johnson, a.a.O., S. 378 f. – Vgl. auch Schnabel/Berendsen, *Das TikTok-Universum der (extremen) Rechten*, a.a.O., S. 10.

die gewünschte Aufmerksamkeit zu bekommen, muss täglich um Relevanz gekämpft werden. Die Algorithmen sind deshalb so ausgelegt, dass sie durch die Bevorzugung von Hetze und provokanter Desinformation viele Nutzer zur Beteiligung motivieren und so länger auf der Plattform halten. Die Plattformen können mit maßgeschneiderter Werbung gewaltige Einnahmen erzielen. Aber digitale Werbung ist nur gut, wenn die Konsumenten ihr ausreichende Aufmerksamkeit schenken. „Daher bemühen sich die Plattformen, ihre Nutzer dazu zu bewegen, sich mit den Online-Inhalten auseinanderzusetzen. Das konnten sie am besten erreichen, indem sie starke Emotionen wie Wut und Empörung weckten.“⁷¹

Vor der Nutzung dieses Mechanismus schrecken die Plattformen selbst bei Kindern nicht zurück, wie der Medienexperte Daniel Wolff klagt: Oft sähen die Kinder schlimme Dinge gar nicht absichtlich, sondern nur deshalb, weil der Empfehlungs-Algorithmus einer App noch etwas mehr Aufmerksamkeit erheischen möchte – damit die Kinder die Plattform länger nutzen und so die Werbeeinnahmen steigern. Wenn die Kinder nachts müde würden, werde das Internet oft noch einmal härter, schlimmer und grausamer. Die Algorithmen spielten dann härtere Sachen aus, um dafür zu sorgen, dass die jungen User

71 Acemoglu/Johnson, a.a.O., S. 382; zu „Maßnahmen zur Neuausrichtung der technologischen Entwicklung“ ebd., S. 421 ff. – Das „Suchtpotenzial“ der sozialen Medien, das durch die Algorithmen befördert werde, die Menschen gegeneinander aufhetzen, beschreibt auch J.-W. Müller, Freiheit, Gleichheit, Ungewissheit, Berlin 2021, S. 159 f.

dranbleiben und nicht einschlafen, womit weitere Werbeeinnahmen versiegen würden. Auf TikTok könne dann ein Influencer erscheinen, der die jungen Zuschauer vor den schrecklichen Dingen in einem Film warne, den er gerade sehe. Und dann folge ein YouTube-Link, der direkt zu dieser Szene führe.⁷²

Die beschriebenen Strukturen und Wirkweisen der neuen Medien, die durch die Möglichkeiten der KI erzeugten Deepfakes und vor allem ihre Nutzung durch Rechtsradikale und anderen Extreme mahnen zur großen Zurückhaltung beim Einsatz der direkten Demokratie. Die Gefahren einer Verfälschung des demokratischen Diskurses sind überdeutlich. Der Forderung nach „mehr direkter Demokratie“ sollte man – so auch Decker et al. – nicht unkritisch nachgeben, auch wenn sie mehrheitlich geäußert wird.⁷³

b. Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit

Die Neuen Medien sind zunächst als „fortschreitende[r] Strukturwandel der Öffentlichkeit“ positiv bewertet worden, weil sie es dem Einzelnen einfacher machen, sich

72 D. Wolff, „Eltern müssen lernen, sich beim Handy durchzusetzen“, Das Schweizer ElternMagazin, Ausgabe 6. Juni 2025.

73 F. Decker, V. Best, S. Fischer, A. Küppers, Vertrauen in die Demokratie. Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik?, hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2019, S. 77.

in politische Debatten einzumischen.⁷⁴ Aber bald wurden ihre negativen Auswirkungen für die Meinungs- und Willensbildung der Bürger deutlich. So betont Jürgen Habermas,⁷⁵ dass eine rationale Wahlentscheidung des Bürgers davon abhängt, ob die pluralistischen Massenmedien die Aufgabe der Filterung von Informationen wahrnehmen und so mit ihrer aufklärenden Qualität zur Meinungsbildung beitragen. Das Mediensystem nimmt mit seinem professionellen Personal die Rolle eines Torhüters wahr, der die Informationen und Interessen von der Gesellschaft in das politische System und umgekehrt vermittelt. Mit diesem Konzept brechen die Neuen Medien, denen Habermas einen revolutionären Charakter in der menschheitsgeschichtlichen Entwicklung der Medien zuschreibt. Sie, in der Hand weltbeherrschender Digitalkonzerne, liefern nicht mehr qualitativ gefilterte Meinungen, sondern erzeugen durch ihre algorithmische Steuerung in sich selbst kreisende Echoräume. Dadurch „scheint sich bei exklusiven Nutzern sozialer Medien eine Weise der halböffentlichen, fragmentierten und in sich kreisenden Kommunikation zu verbreiten, die deren Wahrnehmung von politischer Öffentlichkeit als solcher deformiert“.⁷⁶ Damit werde – so vermutet er – bei einem wachsenden Teil der Staatsbürger eine wichtige Voraussetzung für den mehr

74 St. Münker, *Emergenz digitaler Öffentlichkeiten. Die sozialen Medien im Web 2.0*, Berlin 2009, S. 53 f., 133. – Vgl. auch Steinberg, *Repräsentation*, a.a.O., S. 296 ff.

75 J. Habermas, *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*, 2. Aufl., Berlin 2022, S. 38 ff.

76 Habermas, a.a.O., S. 11 f.

oder weniger deliberativen Modus der Meinungs- und Willensbildung gefährdet.

Die Möglichkeit eines öffentlichen Diskurses wird jedoch noch auf andere Weise durch die sozialen Medien beeinträchtigt. Zu nennen ist der bereits erwähnte „silencing effect“, den die verbreiteten Schmäh-, Hetz- und Drohkampagnen in den neuen Medien bewirken. Eine für alle offene demokratische Willensbildung hängt davon ab, dass sich alle an einer offenen Debatte beteiligen können. Aber die Opfer medialer Angriffe im Netz ziehen sich oftmals zurück und schweigen.⁷⁷ In einem Beschluss vom 19. Mai 2020 hat das Bundesverfassungsgericht die besondere Schutzbedürftigkeit von Amtsträgern und Politikern betont:

„Insbesondere unter den Bedingungen der Verbreitung von Informationen durch ‚soziale Netzwerke‘ im Internet liegt ein wirksamer Schutz der Persönlichkeitsrechte von Amtsträgern und Politikern über die Bedeutung für die jeweils Betroffenen hinaus auch im öffentlichen Interesse, was das Gewicht dieser Rechte in der Abwägung verstärken kann. Denn eine Bereitschaft zur Mitwirkung in Staat und Gesellschaft kann nur erwartet werden, wenn für diejenigen, die sich engagieren und öffentlich einbringen, ein hinreichender Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte gewährleistet ist.“⁷⁸

77 Vgl. O. M. Fiss, *The Irony of Free Speech*, Cambridge (Mass.) 1996, S. 16 ff.

78 BVerfG, B. v. 19. Mai 2020 – 1 BvR 2397/19 – NJW 2020, 2622, Rn. 32. – Vgl. bereits BVerfGE 152, 152 Rn. 108.

Nichts anderes kann für die Mitwirkung aller Bürger gelten. Die Wirkung der Neuen Medien bedroht – so konstatiert auch Heinrich August Winkler – „eine politische Kultur, die wesentlich auf dem freien Austausch von Argumenten beruht“.⁷⁹ Und er befürchtet: „Je repressiver die politische Ordnung eines Landes ist, desto größer ist auch die Chance des Regimes, die Gesellschaft über das Internet in seinem Sinne zu steuern.“⁸⁰ Es gilt aber auch das Umgekehrte: Je größer die Verbreitung des Internets ist, desto eher kann sich ein repressives Regime herausbilden. Eine öffentliche Verhandlung von in den Neuen Medien präsentierten Inhalten findet überhaupt nicht – so bei TikTok – oder nur höchst eingeschränkt statt. Für extrem rechte AfD-Politiker und andere Populisten stellt diese Intimisierung des Mediums einen idealen Nährboden dar. Wo rechtsradikale Statements in Zeitungs- oder Fernsehinterviews zu Recht kritisiert und mit sozialen Sanktionen bedacht werden, sind öffentliche Brandmarkungen solcher Inhalte, wenn sie in den sozialen Medien wie TikTok stattfinden, eine extreme Ausnahme.⁸¹

79 H. A. Winkler, *Die Deutschen und die Revolution. Eine Geschichte von 1848 bis 1989*, München 2023, S. 143.

80 Winkler, a.a.O., S. 143.

81 Schnabel/Berendsen, *Die TikTok-Intifada*, a.a.O., S. 16.

c. Der Elektroschock der neuen Internettechnologien für die Demokratie

Im vorgehenden Abschnitt sind eingehend die neuen Formen der Kommunikation und ihre Folgen für das demokratische System beschrieben worden. Natürlich treffen diese Auswirkungen nicht allein die direkte, sondern auch die indirekte Demokratie. Sie können sich jedoch als jeweils unterschiedlich erweisen.

Dabei sind die Auswirkungen ambivalent. So vermochten die ersten Mikrocomputer den Zugang zu Informationen zu demokratisieren. Aus diesem Grund stellten sie eine Stärkung der Demokratie dar. Mit dem Internet war die Hoffnung verbunden, dass ein neuer, demokratischerer öffentlicher Raum geschaffen würde, weil er die alten Institutionen überflüssig machte, die bisher den Zugang zu Informationen kontrolliert hatten – insbesondere die traditionellen Medien. Aber in den Jahren nach 2000 erkannte man, welche Bedrohung von der neuen Technologie ausging. In der Auseinandersetzung um den Brexit 2016 und dem Wahlkampf Donald Trumps wenige Monate später tauchten neue Erscheinungen auf: Cyberattacken und Fake News. Die Internet-Technologie hat tiefgreifend auf den Prozess vor dem Wahllakt eingewirkt. Sie hat ebenso fundamental den Mechanismus verändert, der die demokratische Kontrolle, den Protest und die bürgerschaftliche Mobilisierung betrifft. Für den freiheitlichen demokratischen Prozess schafft der öffentliche Raum die Möglichkeit des freien Austauschs von Informationen. Weil aber die neuen Technologien den öffentlichen Raum

strukturieren, die öffentliche Debatte organisieren und die Bildung der öffentlichen Meinung konditionieren, sind sie konstitutive Elemente des Gemeinwesens und der demokratischen Ordnung. Das Web 2.0 hat zu einer erweiterten Partizipation geführt. Anders als bei den bisherigen Medien – der Presse und dann des Rundfunks, vor allem mit dem Fernsehen – verläuft die Kommunikation jetzt nicht mehr nur in eine Richtung. Jetzt verlaufen die Kommunikationen grundsätzlich in alle Richtungen. Die Öffentlichkeit wird jetzt selbst in die Lage versetzt, Inhalte zu produzieren. Das stellte tatsächlich eine Demokratisierung der Horizontalisierung der Informationen dar: Die Bürger selbst konnten als Sender in die bisherige Medienwelt einbrechen.

Doch seither haben sich Zweifel in diesem positiven Bild einer Demokratisierung eingenistet: In den 2000er-Jahren erscheint eine neue Veränderung im System der Internetmedien mit der Entwicklung der neuen kommerziellen Netzwerke – wie Facebook, Twitter, TikTok – und der Plattformen der kommerziellen Inhalte – wie YouTube, Netflix oder Spotify. Die Auswahl der Masse an Inhalten wird in unsichtbarer Weise gesteuert durch Algorithmen und die Kriterien der privaten Unternehmen, denen die Medien gehören. Anders als die Horizontalität, die eben noch als das Merkmal der demokratisierten Kommunikation gewürdigt wurde, funktionieren die genannten Neuen Medien wieder vertikal. Zwar kann jeder dort publizieren, doch die Unternehmen entscheiden, welche Inhalte davon gesehen oder nicht gesehen werden, der Pluralismus der Nachrichten ist damit aufgegeben. Die Verbreitung der

Nachrichten hängt von der Gnade der privaten Interessen ab, seien sie ökonomisch oder politisch. In erster Linie sind sie auf die Maximierung von Ertrag ausgerichtet. Elon Musk mit seiner Plattform X ist ein Beispiel für die Verbindung von ökonomischen *und* politischen Interessen. Die Bedeutung der traditionellen Medien als Gatekeeper ist damit zu einem erheblichen Teil vermindert. Sie sind ersetzt worden durch ein Oligopol einer Handvoll amerikanischer und chinesischer Unternehmen. Dass damit in fundamentaler Weise die Bildung der öffentlichen Meinung verändert wird, erscheint offensichtlich. Die vielbeschworene Funktion der Presse- und Rundfunkfreiheit als zentralen demokratischen Grundrechts im politischen Prozess wird ersetzt durch ein System, das im Wesentlichen das Ziel der Gewinnmaximierung oder auch des politischen Einflusses verfolgt.

Verändert sind aber auch die Möglichkeiten der Regulierung der Medien. Traditionell erfolgte sie durch die nationale Gesetzgebung etwa im Rundfunkbereich. Demgegenüber unterlaufen die technoökonomischen Internetbetreiber diese Regulierungen; sie sind darauf aus, sich jeglicher Reglementierung zu entziehen. Der europäische Gesetzgeber hat bereits mit verschiedenen Verordnungen zur Regulierung des Binnenmarktes reagiert (Digital Services Act – DSA, Digital Markets Act – DMA, European Media Freedom Act – EMFA und KI-Act), um den vielfältigen Gefährdungen der Meinungsvielfalt und der Desinformation in der digitalen Kommunikation auf europäischer Ebene zu begegnen. Ob diese Regelungen Abhilfe

schaffen werden, bleibt abzuwarten. Die Attacke von J. D. Vance auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2025 gegen die angebliche Einschränkung der Meinungsfreiheit⁸² und der Widerstand der amerikanischen Plattformen gegen Fortentwicklungen des KI-Acts in Europa stellen eine deutliche Warnung dar.

Denn die technische Revolution ist schon einen Schritt weiter. Gemeint ist die rasante Entwicklung von KI, die etwa mit ChatGPT die genannten Probleme noch verschärft. Die generative KI stellt die Realität, ja die Wahrheit infrage. Bei den Informationen, ganz gleich, ob sie textlich oder bildlich zirkulieren, weiß man nicht mehr, ob sie reale oder irreale Dinge darstellen, ob sie wahr oder unwahr sind, ob sie von einer Maschine oder einem Menschen stammen. Der Verlust an fester Orientierung fällt deshalb stärker ins Gewicht als bei den früheren Technologien. KI bewirkt eine Radikalisierung der Probleme einer pluralistischen Kommunikation durch die großen kommerziellen Netzwerke. Mit den großen Sprachmodellen wird die Kontrolle noch stärker, die von Unternehmen wie OpenAI, DeepSeek oder Google über das Sagbare und Unsagbare wie das Sichtbare und Unsichtbare ausgeübt wird. Die Auswirkungen der Sprachmodelle auf den demokratischen Prozess sind erheblich, möglicherweise desaströs. Sie produzieren textliche Antworten auf der Basis statistischer Berechnungen. Diese stellen nicht die

82 Scharf ablehnend auch ein Bericht des Justizausschusses des US-Repräsentantenhauses unter dem Vorsitz von Jim Jordan, vgl. Jim Jordans Kampf gegen die gefühlte Zensur, FAZ v. 30.07.2025, S. 4.

umfassenden Informationen bereit. Denn ihre Antworten können vollkommen falsch oder parteiisch sein. Im Übrigen könnte die Banalisierung des Rekurses auf die Konversationsagenten im Netz einen Verlust der kognitiven Fähigkeiten zur Folge haben. ChatGPT führt zu einem bereitwilligen Denken und bewirkt ein unkritisches Verhältnis gegenüber den Informationen, ein Verhältnis des reinen Verbrauchers: Der Nutzer entscheidet nichts mehr selbst. Ob es möglich sein wird, menschliche Grenzen zu errichten, bleibt abzuwarten. Mögen diese Perspektiven vielleicht zu pessimistisch sein; die Gefahren sind jedenfalls nicht zu leugnen. Und ob, wann und in welcher Weise die Befürchtungen des Physik-Nobelpreisträgers Geoffrey Hinton – in gewisser Weise eines maßgebenden Begründers der KI – über die mögliche Entwicklung einer selbstbewussten Künstlichen Intelligenz sich realisieren, bleibt abzuwarten.⁸³

Die Wirkungen der technischen Revolution durch KI werden möglicherweise ergänzt und verstärkt durch einen Kulturwandel auf der anderen Seite, den der Rezipienten. So wird zunehmend beklagt, dass vor allem auch junge Menschen, Schüler und Studenten dabei sind, die literarischen Fähigkeiten zu verlieren, die die Voraussetzungen für die Aufklärung, den Individualismus und letztlich die Demokratie dargestellt haben, die Neigung und auch die Fähigkeit zu lesen. Ob dies bereits die Folgen der Digitali-

83 W.D. Heaven, Artificial Intelligence. Geoffrey Hinton tells us why he's now scared of the tech he helped build, MIT Technology Review, May 2, 2023.

sierung der Kommunikation sind, kann ich nicht beurteilen. Die zunehmende überwiegende Kommunikation der Menschen in den neuen Internet-Netzen und auf den Internet-Plattformen mag dazu einen Beitrag leisten. Aber es gilt wohl auch das Umgekehrte: Der Verlust der Lesefähigkeit treibt die Menschen immer stärker in die Umarmung der Neuen Medien, die sie eben ohne literarische Anstrengungen nutzen können.

Auch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) macht in ihrem achten Konzentrationsbericht 2025 auf Entwicklungen aufmerksam, die sich zunehmend auf die Art und Weise der Meinungsbildung auswirken. Die neben die klassischen Medienangebote getretenen digitalen Angebote seien nicht nur fester Bestandteil des Informationsrepertoires eines Großteils der Bevölkerung geworden, sie hätten die klassischen Medienangebote teilweise bereits überholt. Inzwischen stelle das Internet vor allem bei den jüngeren Altersgruppen den wichtigsten Zugang zu Nachrichten für die erwachsene Bevölkerung in Deutschland dar. Das Internet habe mittlerweile zudem das größte Meinungsbildungsgewicht, noch vor dem Fernsehen. Und sie warnt:

„Von der sich verändernden Mediennutzung profitieren dagegen zunehmend Video-Streaming-Anbieter und weitere Angebote im nicht linearen Onlinebereich. Insbesondere Intermediären wie Suchmaschinen und Social-Media-Plattformen kommt mittlerweile ein hoher Einfluss auf die Meinungsbildung zu. Die spezifische Plattformökonomie und die damit verbundene, bereits

im sechsten Konzentrationsbericht der KEK beschriebene und im siebten Bericht weiter vorangeschrittene ‚Plattformrevolution‘ beeinflussen die Entwicklungen im Medienbereich immer nachhaltiger. Die Folgen für die klassischen Medienhäuser und insbesondere den Journalismus könnten in naher Zukunft dramatisch sein.

Die Entwicklungen im Bereich der KI haben das Potential, diesen Prozess noch erheblich zu beschleunigen. KI wird mehr und mehr zur Schlüsseltechnologie, auch und gerade um Nachrichten zu erstellen und zu verbreiten. Neben den Vorteilen, die der Einsatz von KI mit sich bringt, birgt er indes auch Gefahren für die Meinungsvielfalt. Plattformunternehmen und Medienintermediären kommt dabei eine erhebliche, zusätzliche Machtposition zu. [...]

Daher wird die KI-Technologie als ‚Konzentrationsbeschleuniger‘ angesehen. Die vermeintliche Angebotsvielfalt im Netz ist genauer besehen keine Vielfalt, wenn sie sich auf einige wenige große Anbieter beschränkt, die noch dazu potentiell die Macht haben, auf ihren Plattformen über die Inhalte zu bestimmen, in den Kommunikationsprozess einzugreifen oder ihn gar zu lenken. Der ökonomische Druck auf die Geschäftsmodelle journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote und der dort tätigen Journalistinnen und Journalisten könnte hierdurch weiter steigen.

Die Sicherung von Meinungsvielfalt bleibt daher auch im digitalen Umfeld eine zentrale Aufgabe, die als unverzichtbarer Grundpfeiler zur Sicherung der freiheitlich demokratischen Grundordnung auch verfassungsrechtlich geboten ist.“⁸⁴

Welche Auswirkungen die beschriebene technologische Revolution auf nahezu alle menschlichen Lebensbereiche – Wirtschaft, Technologie, Gesundheitswesen, Schule, Universität – haben wird, bleibt heute noch weitgehend im Dunkeln. Das gilt auch für die Zukunft des demokratischen Systems. Sind sie auch heute noch nicht im Einzelnen voraussehbar, so dürften weitreichende Einwirkungen unvermeidlich sein. Sie treffen alle Aspekte und Formen demokratischer Entscheidungen, direkter wie indirekter Demokratie. Sie müssen jedoch wie gesagt nicht in gleicher Weise wirken. Sie sind deshalb eingehend zu betrachten und in Rechnung zu stellen. Wir werden aber auch sehen, dass KI nicht nur Nachteile für den demokratischen Prozess, sondern auch Vorteile mit sich bringen kann (s. u., Kap. V.2).

Auch die schwarz-rote Koalitionsregierung geht in ihrem Koalitionsvertrag von 2025 auf die Gefahren der neuen Internet-Technologien ein: Gezielte Einflussnahme auf Wahlen sowie inzwischen alltägliche Desinformationen und Fake News seien ernsthafte Bedrohungen für unsere Demokratie, ihre Institutionen und den gesell-

84 KEK, Social Media, KI & Co – Neue Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt. 8. Konzentrationsbericht der KEK, 2025, S. 310.

schaftlichen Zusammenhalt. Deshalb müsse die staatsferne Medienaufsicht unter Wahrung der Meinungsfreiheit gegen Informationsmanipulation sowie Hass und Hetze vorgehen können. Systematisch eingesetzte manipulative Verbreitungstechniken wie der massenhafte und koordinierte Einsatz von Bots und Fake Accounts müsse verboten werden. Hierzu müsse u. a. der Digital Service Act (DAS) stringent umgesetzt und fortentwickelt werden.⁸⁵ Darüber hinausgehend fordern Wissenschaftler und Politiker Regeln und Begrenzungen für die Nutzung der Neuen Medien. Hervorzuheben ist ein Diskussionspapier der Deutschen Akademie der Naturforscher Leopoldina vom August 2025.⁸⁶ Zum Schutz vor möglichen irreversiblen Schäden der Psyche von Kindern und Jugendlichen wird auf Basis des Vorsorgeprinzips eine strengere Regulierung gefordert. Plattformen wie TikTok, Instagram und Telegram sollten Altersgrenzen durchsetzen, bestimmte Funktionen wie personalisierte Werbung für Jugendliche abstellen und suchtähnliches Verhalten begrenzen. Zwar sei der direkte Ursache-Wirkung-Nachweis zwischen Social-Media-Nutzung und psychischen Problemen noch unklar, die vorliegenden Hinweise rechtfertigten jedoch Schutzmaßnahmen. Und die „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ fordert gar, dass das Thema einer Kontrolle und Ordnung der sozialen Medien wegen deren gewaltiger

85 CDU, CSU, SPD, Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag, 21. Legislaturperiode, Zeile 3.926 ff.

86 Vgl. den Bericht „Forscher fordern Richtungswechsel bei Social Media“, FAZ v. 14.08.2025, S. 13.

politischer Macht „an die Spitze der politischen Agenda“ gehöre.⁸⁷

3. Erfahrungen in anderen Ländern

Die Funktionsweise der direkten Demokratie lässt sich durch einen Blick auf einige ausgewählte Erfahrungen in anderen Ländern anschaulich machen.

a. Schweiz

Unvermeidlich erscheint dabei ein Blick auf die Praxis der schweizerischen „Halbdemokratie“, die überall in Europa als Referenz bei den Forderungen nach Einführung oder Stärkung der direkten Demokratie dient. Ein Blick auf deren Ausgestaltung und Wirkung auf das politische System der Schweiz erscheint deshalb gleichermaßen wichtig und aufschlussreich.

Das schweizerische politische System wird deshalb als halbdirekte Demokratie bezeichnet, weil in ihm Regierung, Parlament und Volk zusammenwirken.⁸⁸ Kein Gegenstand ist von der Mitwirkung des Volkes ausgeschlossen. Das System stellt deshalb einen Gegenpol zu den weltweit vorherrschenden Typen repräsentativer Systeme

87 J. Jäkel, Th. de Maizière, P. Steinbrück, A. Voßkuhle, Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Freiburg, 2025, S. 140.

88 Eingehend Mueller/Linder, a.a.O., S. 306 ff.

dar, die die Mitwirkung des Volkes im Wesentlichen auf Wahlen beschränken. Dem Volk kommt die höchste demokratische Legitimation zu. Es behält die Mitwirkung und Letztentscheidung in den wichtigsten Politikfragen. Dem Parlament kommt die zweitgrößte Legitimation zu; es entscheidet über die nächstwichtigen Fragen auf der Gesetzesstufe, steht aber unter dem Vorbehalt der Nachentscheidung durch das Volk. Die Regierung besitzt eine geringere Legitimation; sie ist für Verordnungen und Einzelentscheidungen zuständig. Die privilegierte Stellung des Volkes stützt sich auf den Glauben an die Volkssouveränität. „Der Legitimitätsglaube direkter Demokratie ist eines der zentralen Elemente schweizerischer politischer Kultur: Referendum und Initiative werden in Umfragen sogar als wichtiger eingestuft als die Wahlen.“⁸⁹ Die besondere Legitimation der Volksrechte komme auch im System der Gerichtsbarkeit zum Ausdruck. Das Bundesgericht darf Bundesgesetze, die dem Referendumsvorbehalt unterliegen, nicht auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen.⁹⁰

Die schweizerische „Halbdemokratie“ besitzt auf Bundesebene drei Mechanismen direkter Demokratie: zum einen die obligatorischen Referenden z. B. bei Verfassungsänderungen sowie beim Beitritt zu internationalen Verträgen und supranationalen Gemeinschaften. In einem Verfassungsreferendum ist etwa der von der Bundesver-

89 Mueller/Linder, a.a.O., S. 308.

90 Mueller/Linder, a.a.O., S. 315, sprechen sich gegen die Einführung einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung aus, wie sie von manchen gefordert wird.

sammlung – zusammengesetzt aus dem Parlament und dem Ständerat – vorgesehene Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 bei einer Rekordbeteiligung von 87,7 Prozent abgelehnt worden. In den meisten anderen Verfassungsreferenden blieb die Beteiligung deutlich unter 50 Prozent.⁹¹ Die geringe Beteiligung wird relativiert, wenn sie mit der Beteiligung an Nationalratswahlen verglichen wird, die in aller Regel noch niedriger ausfällt: Zum letzten Mal 1975 hat diese die Marke von 50 Prozent knapp überschritten.

Fakultativen Referenden werden alle Gesetze und Parlamentsbeschlüsse unterworfen, wenn dies 50.000 Stimmberechtigte oder acht Kantone beantragen. Dies erfolgt zwar nur in 7 Prozent der referendumspflichtigen Fälle, ist dann aber in 41 Prozent der Fälle erfolgreich. Die relativ geringe Zahl der Referenden stellt einen Indikator dafür dar, dass das Parlament und die Verbände ein außerordentlich großes Gespür dafür haben, das Referendum zu vermeiden. Aber sicher ist dies nicht.

Mit der Volks- oder Verfassungsinitiative können 100.000 Bürger eine Änderung der Verfassung verlangen. Dabei können das Parlament oder die Regierung einen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen. Seit 1891 sind mehr als 500 Begehren eingereicht worden; davon sind allerdings nur knapp die Hälfte zur Abstimmung gelangt und nur 11 Prozent wurden angenommen. Darunter fanden sich auch die Minarett- und Ausschaffungsinitiative 2008 und 2009. Die ebenfalls in der Verfassung vorgese-

91 Vgl. Mueller/Linder, a.a.O., S. 315, auch zum Folgenden.

hene Initiative zur Totalrevision der Bundesverfassung ist hingegen bedeutungslos geblieben.

Das schweizerische System der Halbdemokratie lässt sich nur verstehen, wenn man die Rolle der Schweizerischen Volkspartei in den Blick nimmt. Anders als anderen populistischen Rechtsparteien gelingt es ihr nämlich, in der Regierung, dem Bundesrat, zu bleiben, ohne ihr „Anti-System“-Image und die entsprechende Rhetorik aufzugeben. Nach großen Wahlerfolgen bei den Wahlen zum Nationalrat konnte die SVP dort zur stärksten Fraktion aufsteigen und im Bundesrat, der nach der „magischen Formel“ seit Langem aus sieben Mitgliedern zusammengesetzt ist, einen zweiten Sitz erlangen. 2003 nahm sogar der Vorsitzende der SVP, Christoph Blocher, einen der beiden Sitze ein. Ungeachtet dieser Rolle radikalisierte die Partei ihre Agenda und ihren Stil mit der Verfechtung eines scharfen Anti-Establishment- und Anti-Immigration-Kurses. Dabei bediente sie sich nicht zuletzt der verschiedenen Möglichkeiten, die das schweizerische direktdemokratische System bietet. Immer wieder lancierte sie Volksinitiativen und Referenden vor allem zu Themen, die die europäische Integration (z. B. Schengen- und Dublin-Verträge)⁹² und die Migrationspolitik (z. B.

92 O. Mazzoleni, D. Skenderovic, The Rise and Impact of the Swiss People's Party: Challenging the Rules of Governance in Switzerland, in: P. Delwit, Ph. Poirier (Hrsg.), *Extrême droit et pouvoir en Europe. The extreme right parties and power in Europe*, Brüssel 2007, S. 85 ff., S. 114 m. Fn. 9: Das erste von der SVP erfolgreich betriebene Referendum betraf die Mitgliedschaft in der European Economic Area (EEA); verantwortlich hierfür sei

Staatsangehörigkeitsgesetz und Asylpolitik) betreffen. Sie schaffte es so, die bestehenden Regeln des politischen Systems gleichzeitig auszunutzen und zu unterminieren, eine Strategie, die rechten populistischen Parteien in anderen europäischen Ländern nicht gelingt: „Overall, the party has neither really changed the ‚winning‘ formula of its political program, nor its political strategy, which continues to combine representation in government with an attitude of anti-establishment protest.“⁹³ Dabei stellen die direktdemokratischen Verfahren einen wichtigen Faktor dar, der die Rolle der rechtsradikalen SVP in der schweizerischen Politik in den letzten Jahrzehnten gestärkt hat.

Die Schweiz stellt eine Ausnahme unter den westlichen Demokratien dar. Ihr politisches System ist ein Mischsystem aus direkt-demokratischen und repräsentativ-parlamentarischen Elementen. Sie ist ferner eine Ausnahme, weil sie statt einer Konkurrenz- eine Konkordanzdemokratie aufweist. Denn in der Schweiz gibt es keine parlamentarische Mehrheitsregierung im Sinne einer Parteienherrschaft. Der Bundesrat mit sieben Mitgliedern wird nach der sog. „magischen Formel“ mit Vertretern von vier Parteien besetzt; er wird zwar vom Parlament – der Bundesversammlung – gewählt, ist ihm gegenüber aber nicht verantwortlich. Dabei ist die Konkordanzdemokratie vor allem ein Produkt und eine Folge der direkten Demokratie. Die direkte Demokratie ersetzt nicht die üblichen Ent-

vor allem das mangelnde Vertrauen der Wähler in die Regierung gewesen.

93 Mazzoleni/Skenderovic, a.a.O., S. 103.

scheidungsverfahren repräsentativer Organe, sondern die Parteienkonkurrenz und andere Mechanismen der Kontrolle politischer Macht.⁹⁴

Das schweizerische System scheidet als Vorbild für ein Land mit einem parlamentarischen System wie in Deutschland aus. Darüber besteht auch unter den Schweizer Wissenschaftlern weitgehende Einigkeit. So spricht der Zürcher Staatsrechtslehrer Dietrich Schindler von einem „Sonderfall“ Schweiz, zu dem neben der Tradition eines Kleinstaates die demokratische Verankerung in der Gemeinde ebenso gehört wie die prägende Form der Konkordanzdemokratie.⁹⁵ Dafür, dass sich diese besondere Form der Demokratie und nicht etwa die in den meisten westlichen Ländern verbreitete Form der Mehrheits- und Konkurrenzdemokratie entwickelt hat, wird gerade das System der Volksrechte verantwortlich gemacht.⁹⁶ Sean Mueller und Wolf Linder bezweifeln, dass sich das Schweizer System der Volksrechte als Referenzmodell für andere Staaten eignet. Die Mitwirkung des Volkes ist an institutionelle Voraussetzungen sowie an eine politische

94 F. Lehner, U. Widmaier, Direkte Demokratie und Konkordanz: Das politische System der Schweiz, in: F. Lehner et al. (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre, 4. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 133 ff.

95 D. Schindler, Die Bundesverfassung: ihr Anspruch, ihre Folgen, in: NZZ v. 27./28. 6. 1998. – Auf die systembegründeten Faktoren der schweizerischen Demokratie verweist auch R. Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, S. 327 ff.

96 Mueller/Linder, a.a.O., S. 419; Rhinow, a.a.O., S. 329.

Kultur gebunden, die anderswo so nicht existiert. „Hingegen können die schweizerischen Erfahrungen dazu beitragen, sowohl Skepsis gegenüber direkter Demokratie abzubauen als auch übertriebene Erwartungen zu dämpfen.“⁹⁷ Für die deutsche, in Zürich lebende Rechtshistorikerin Regina Ogorek erscheint die Voraussetzung für das Gelingen der Schweizer Demokratie eindeutig: Dafür „ist jedenfalls das Schweizer Volk die entscheidende Bedingung, die nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass der Erfolg entfiele.“⁹⁸ Es seien die überschaubaren Verhältnisse eines Kleinstaates, dessen viersprachige Bevölkerung auf Konkordanz angelegt sei. Diese elementaren Voraussetzungen fehlen in einem Flächenstaat wie Deutschland mit einer nahezu neunmal größeren Bevölkerung und einer vollständig anderen politischen und kulturellen Tradition. Hier fehlt evidentermaßen „das Schweizer Volk“.⁹⁹

97 Mueller/Linder, a.a.O., S. 435.

98 R. Ogorek, Ein neuer Star am Politikhimmel – direkte Demokratie II, *myops* 36/2019, S. 4 ff., 15.

99 J. P. Müller, *Demokratische Gerechtigkeit*, München 1993, S. 160, beschreibt wesentliche Eigenschaften des direktdemokratischen Schweizlers: die unmittelbare Auseinandersetzung mit materiellen Problemen des Gemeinwesens und eine rechtliche und politische Kultur, in der sich Regeln der Fairness und eine Haltung der Besonnenheit gegenüber Voreiligkeit herausbilden können. Das alles benötige Zeit: Die Wahrnehmung der Betroffenheit der vielen, die Artikulation ihrer Interessen und Meinungen und die gegenseitige Unterrichtung, Orientierung und Verarbeitung der Meinungsvielfalt. – Ob angesichts der populistischen Nutzung der direkten Demokratie durch die SVP diese Voraussetzungen heute noch gegeben sind? Oder hat Müllers Warnung sich inzwischen realisiert: „Die Verneinung dieser Dimension schafft neue

Es erstaunt deshalb, wenn schweizerische Politiker ihr System geradezu missionarisch auch anderen Staaten empfehlen.¹⁰⁰ Mit größerer Distanz und dadurch gewonnener Schärfe des Blicks urteilt der Schweizer Historiker und jetzige Präsident des Deutschen Historischen Museums in Berlin, Raphael Gross. Er verweist darauf, dass die demokratische Schweiz, getrieben durch die populistische, ausländerfeindliche und antiintellektuelle Politik der SVP, in den vergangenen Jahren „zu einem Spielplatz populistischen ‚Irrsinns‘“ geworden sei. Als Beispiel nennt Gross die erfolgreichen Initiativen wie Masseneinwanderungsinitiative, Minarettinitiative und sog. Ausschaffungsinitiative.¹⁰¹ Aus der erzliberalen, trotz markanter konservativer Züge zur historischen Avantgarde gehörenden Schweiz des 19. Jahrhunderts drohe im 21. Jahrhundert ein Labor eines „aggressiven Populismus“ zu werden, der sich mit intransparenten Methoden der Institutionen der direkten Demokratie bediene. Allerdings sei auch eine andere Stimme, die des liberalen schweizerischen Publizisten Robert de

Herrschaft, indem bei vorzeitigem Abbruch der Diskussion eine Minderheit womöglich den Entscheid arrogant beanspruchen wird“ (ebd.)?

- 100 So immer wieder der ehemalige Nationalrat Andreas Gross, etwa mit seinem Beitrag „Heilung durch direkte Demokratie“, FAZ v. 02.12.2010, S. 8.
- 101 R. Gross, Dieser Versuchsballon reicht nicht – er stinkt zum Himmel, FAZ v. 21.10.2015. Allerdings fand die ebenfalls von der SVP gestartete sog. Selbstbestimmungsinitiative am 25.11.2018, durch die nationales Recht in jedem Fall internationales Recht wie das der Europäischen Menschenrechtskonvention verdrängt hätte, keine Mehrheit.

Weck, nicht verschwiegen, der die Geschichte der halbdirekten Demokratie insgesamt positiver schildert, ohne den Erfolg der SVP zu verschweigen. Diese Möglichkeiten der Bürger, sich zu äußern, verhinderten, dass Autoritäre die Macht gewönnen: „Diese Staatsform ist auf Machtbegrenzung programmiert.“¹⁰²

Differenziert fällt auch das Urteil des schweizerischen Verfassungsrechtlers Jörg Paul Müller aus. Direktdemokratische Verfahren konkretisierten nichtdiskursive Entscheidungsbildung in „Reinform“, sie seien stets Notbehelfe, Annäherungen an die ideale Entscheidungsbildung. Aber: „Die direktdemokratischen Verfahren [...] bringen [...] in bestimmten Phasen der Rechtsentwicklung doch die Betroffenheit der Rechtsadressaten in einer Weise zum Ausdruck, wie es kein repräsentatives System vermag.“ Die Bürger seien nicht nur zur Stellungnahme zu mehr oder weniger unverbindlichen Parteiprogrammen oder zu Diskussionen in der Öffentlichkeit, sondern zu einer verbindlichen Entscheidungsbildung zu aktuellen Fragen mit einer Unmittelbarkeit aufgefordert, wie sie in der rein parlamentarischen Demokratie bezüglich konkreter Sachprobleme oder Rechtsgestaltungen nicht möglich sei.¹⁰³

Wie auch immer innerschweizerisch das System der Halbdemokratie beurteilt wird, der beschriebene institu-

102 R. de Weck, In enger Freundschaft mit dem Parlament. Volksabstimmungen haben viele Vorteile, müssen aber richtig gemacht werden: Fünf Thesen zur direkten Demokratie aus Schweizer Sicht, FAZ v. 15.01.2025, S. 12.

103 J. P. Müller, a.a.O., S. 159.

tionelle Kontext ist nicht zu übersehen, der das schweizerische politische System von dem des deutschen parlamentarischen Regierungssystems fundamental unterscheidet und damit verbietet, schlichtweg eine Facette dieses Systems zu übernehmen.¹⁰⁴

b. Frankreich

Bemerkenswertes Anschauungsmaterial für Formen direkter Demokratie findet sich auch in Frankreich. Immerhin ist hier das Institut des Referendums während der Französischen Revolution 1789 erfunden worden.¹⁰⁵ Genutzt wurde es dann aber vor allem durch Napoleon I. und Napoleon III. in cäsaristisch-plebiszitärem Stil, der den autoritären oder gar diktatorischen Charakter der bonapartistischen Herrschaft auszeichnete. Vielleicht auch aus diesem Grund geriet das Institut in der III. und IV. Republik in Misskredit und wurde nur für die Verabschiedung der neuen Verfassung 1945 und 1946 genutzt. In dieser war lediglich ein fakultatives Referendum vorgesehen. Es erscheint bezeichnend, dass allein der charismatische Anführer der autoritär-populistischen Bewegung des Boulangismus, General Georges Boulanger, Ende der 1880er-Jah-

104 Das betont, auf den Beitrag von De Weck Bezug nehmend, P. Graf Kielmannseck, Zurückhaltung bei direkter Demokratie, FAZ v. 28.01.2025, S. 18.

105 Vgl. auch zum Folgenden F. Hamon, *Le Référendum*, 2. Aufl., Paris 2012, S. 83 ff.

re – allerdings vergeblich – versuchte, plebiszitäre Elemente in eine neue Verfassung einzufügen.¹⁰⁶

Die Verhältnisse änderten sich in der V. Republik. Hier wurde die neue Verfassung De Gaulles am 28. September 1958 in einem Referendum mit großer Mehrheit angenommen. De Gaulle legte auch in den folgenden Jahren eine Reihe von Fragen dem Volk zur Abstimmung vor. Als dann das von ihm initiierte Referendum über die Reform der Regionen am 27. April 1969 scheiterte, trat er zurück.

Die Verfassung der V. Republik sieht in Art. 11 und Art. 89 Referenden vor. Nach der ersten Vorschrift kann der Präsident in bestimmten Fällen dem Volk „tout project de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur la fonctionnement des institutions“ vorlegen. Die referendumsfähigen Gegenstände sind 1995 erweitert worden um Gesetzesvorhaben „sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation ainsi qu'aux services publics qui y concourent“. Allerdings sind die Erwartungen eines häufigen Einsatzes dieses Instruments enttäuscht worden. Es hat nach der Novellierung nur ein Referendum nach dieser Vorschrift gegeben, nämlich 2005 über den europäischen Verfassungsvertrag.

Eine Änderung der Verfassung erfolgt nach der Bestimmung des Art. 89 der Verfassung. Danach ist die beab-

106 Dazu R. Doan, *Faire de la France une Démocratie*, Paris 2025, S. 27 f.

sichtige Verfassungsänderung nur in bestimmten Fällen von einem Referendum abhängig. Im Allgemeinen hat der Präsident die Wahl, ob er ein Referendum durchführen oder sich mit einer Dreifünftelmehrheit beider Kammern des Parlaments zufriedengeben will. So ist bei den mehr als zwanzig Verfassungsänderungen nur einmal das Volk gefragt worden, im Jahr 2000 über die Einführung des Quinquennat – d. h. die fünfjährige Amtszeit des Präsidenten; bis dahin betrug sie sieben Jahre. Dies habe Präsident Chirac gerade bei dieser Frage angeordnet, weil er damit die besondere Beziehung des Präsidenten der Republik zum französischen Volk zum Ausdruck bringen wollte. Damit entspricht Chirac dem populistisch-plebisziären Regierungsstil der V. Republik mit dessen direkter Hinwendung des Präsidenten zum Volk in besonderem Maße.¹⁰⁷

2008 wurde schließlich Art. 11 erneut geändert, auch um damit dem Drängen nach der Schaffung eines Gesetzesinitiativrechts des Volkes zu entsprechen. Doch die Hürden sind hoch: Eine Initiative muss von einem Fünftel der Abgeordneten der Nationalversammlung, d. h. 185 Parlamentariern, vorgeschlagen werden, dann vom Conseil Constitutionnel für mit der Verfassung vereinbar erklärt werden. Sie muss dann von zehn Prozent der eingetragenen Wähler, d. h. circa 5 Millionen, unterstützt werden. Und selbst wenn diese Hürden genommen sind, erledigt

107 Vgl. U. Jun, Populismus als Regierungsstil in westeuropäischen Parteiendemokratien, in: F. Decker, Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv? Wiesbaden 2006, S. 233 ff., 240 f.

sich die Initiative, wenn beide Kammern des Parlaments den Gegenstand auf ihre Tagesordnung setzen, d. h. nicht notwendig beschließen. Daher ist dieses Instrument noch nie genutzt worden. Die Volksabstimmung bleibt im Wesentlichen ein Instrument des Präsidenten.

Dies wurde auch bestätigt bei einem der großen Postulate von Nicolas Sarkozy während seines Wahlkampfes 2012. So sah Nummer 1 seiner 32 „propositions“ an das französische Volk den Einsatz von Referenden vor, wenn die politischen intermediären Gruppen sich zwischen ihm – den Präsidenten – und das Volk stellten. Das ist exakt die traditionelle cäsaristisch-plebiszitäre Nutzung dieses Instruments in der Tradition von Napoleon I. und III. bis hin zu De Gaulle.

Deshalb wird vor allem von radikalen Gruppierungen von rechts und links, aber auch von Populisten oder den „gilets jaunes“¹⁰⁸ eine weitreichende Erleichterung der Voraussetzungen eines *Réferendum d’initiative citoyenne* (RIC) gefordert. Dabei sollte ein Referendum durchgeführt werden auf Verlangen von 500 Abgeordneten oder 500.000 Wahlberechtigten anstelle von 5 Millionen. Damit solle die Abkoppelung der technokratischen Eliten vom Volk überwunden werden und das Volk wirklich etwas zu sagen haben.¹⁰⁹ Voraussetzung hierfür wäre aller-

108 J. Fourquet, *L’archipel. Naissance d’une nation multiple et divisée*, Paris 2019, S. 374 f. – Zu den „gilets jaunes“ ebd., S. 276 ff.

109 So etwa A. Jardin, „Renonction les élites et le peuple, *Le Figaro Magazine* v. 27.06.2015, S. 33 ff. – Seiner Ansicht nach wäre dieser Weg vielversprechend: „car les électeurs mis devant leurs responsabilités sont obligés de faire des choix lucides, au

dings eine Verfassungsänderung, die praktisch wohl nur der Präsident initiieren könnte.

Im Mai 2025 überraschte der damalige französische Premierminister Francois Bayrou mit dem Vorschlag, der Präsident solle seine Landsleute in einem Referendum über eine Reihe von Sparmaßnahmen abstimmen lassen. Er wolle den Franzosen einen „kohärenten Plan mit klaren, verständlichen Vorschlägen“ vorlegen. Frankreichs Regierungen hätten seit 1974 keinen ausgeglichenen Haushalt vorgelegt, die Staatsverschuldung sei inzwischen auf mehr als 3,3 Billionen Euro angestiegen. „Unser Land steht vor zwei gewaltigen Herausforderungen, den größten seiner jüngeren Geschichte: einer zu schwachen Produktion und einer erdrückenden Verschuldung.“ „Wir brauchen einen umfassenden Plan, um wieder ins Gleichgewicht zu kommen.“ Bislang sei in Frankreich noch nie in einem Referendum über Haushaltsfragen abgestimmt worden; die Finanzlage sei jedoch so dramatisch, dass die Einsparungen nur mit Unterstützung einer Mehrheit der Franzosen

lieu de demander une chose et son contraire. De tout facon, c'est mieux que la bureaucratie.“ –

Im Jahre 2023 hatte Präsident Macron in einem Brief an die Parteivorsitzenden seine Bereitschaft erkennen lassen, das Verfahren für die Durchführung eines Referendums (referendum d'initiative partagée – RIP) zu erleichtern. Danach sollte für die Durchführung eines Referendums ein Zehntel der Mitglieder des Parlaments – statt bisher ein Fünftel – und 1 Million Wähler – statt bisher 5 Millionen – ausreichen und auch von diesen initiiert werden können. Vgl. Le Figaro v. 06.11.2023, S. 2.

erfolgreich sein könnten. Andernfalls drohten Streiks und Protestbewegungen.¹¹⁰

Dieser Vorschlag stellte einen Offenbarungseid hinsichtlich des französischen Parlamentarismus dar, in dem die Extreme von rechts und links so mächtig geworden sind, dass sie jeden vernünftigen Kompromiss unmöglich machen. „Wenn von der Nationalversammlung nichts zu erwarten ist, ist es nicht verboten, an die Intelligenz des Volkes zu glauben“, bemerkte der Editorialist der Zeitschrift *Le Point*.¹¹¹

Doch bestehen erhebliche Zweifel, weil die Franzosen ein derartiges Referendum wohl eher zur Abrechnung mit dem höchst unbeliebten Präsidenten als für schmerzhaftes Budgetentscheidungen nutzen würden. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat Präsident Macron diesen Vorschlag eher dilatorisch behandelt – so in seiner „Super Talkshow“ auf TV1 am 13. Mai 2025. Ein Referendum würde mit einiger Wahrscheinlichkeit zu einem jüngsten Gericht über ihn werden, das er kaum überleben würde. Seine hasardöse Auflösung der Nationalversammlung hat bei der Neuwahl im Juli 2024 schon zu einer Abstrafung seiner Partei, der Stärkung der rechten und linken Ränder und damit zu der eben beklagten Handlungsunfähigkeit der Nationalversammlung geführt. In der erwähnten Fernsehsendung lehnte er jedoch ein Referendum über die Rentenpo-

110 Vgl. M. Wiegel, Bayrou fordert Referendum über Sparprogramm, *FAZ* v. 05.05.2025, S. 5.

111 F.-O. Gisbert, *Le Point* v. 8.5.25, S. 7.- Vgl. auch A. Haneka, Pariser Bankrott, *FAZ* v. 05.05.2025, S. 8.

litik, das 68 Prozent der Bevölkerung Umfragen zufolge befürworten, ebenso strikt ab wie ein Referendum über die Einwanderung.¹¹² Demgegenüber hielt er sich die Möglichkeit offen, die Frage der assistierten Selbsttötung, die zu diesem Zeitpunkt in der Nationalversammlung kontrovers diskutiert wurde, einem Referendum zu unterziehen, falls im Parlament eine Einigung nicht zustande käme. „A chaque fois qu'on sera trop lent ou bloqué par la situation politique, on peut aller au referendum et je prendrai mes responsabilités“, so der Präsident in dieser Sendung.

Ob dieses Thema – die assistierte Selbsttötung – überhaupt in den Anwendungsbereich des Art. 11 der französischen Verfassung fällt, erscheint nach Ansicht von Verfassungsrechtlern zweifelhaft und ließe sich nur bei einer extensiven Interpretation vertreten. Vielleicht sollte der Präsident auch die Begründung des italienischen Verfassungsgerichtshofs bedenken, der ein ähnliches Referendum in Italien für verfassungswidrig gehalten hat: Eine derartige Initiative biete keine Garantie für den minimalen Schutz des menschlichen Lebens im Allgemeinen und der schwa-

112 Allerdings hatte Macron während der Debatte um die umstrittene Reform des Einwanderungsgesetzes vorgeschlagen, die in Art. 11 der Verfassung genannten Gegenstände eines Referendums um die der Einwanderung und der Fragen des Lebensendes zu erweitern. Vgl. L. Boichot, Immigration: Le signal de Macron à LR avant le bataille du Sénat, *Le Figaro* v. 06.11.2023, S. 2.- Selbst wenn dieser als taktisch empfundene Vorschlag realisiert worden wäre – er ist wie viele der Vorschläge Macrons in der Versenkung verschwunden -, hätte es nicht bedeutet, dass der Präsident das Verfahren eines Referendums in Gang gesetzt hätte.

chen und verletzlichen Menschen im Besonderen. Auch zu anderen Fragen wie den „grandes réformes économiques, éducatives ou sociales“ oder dem Internetverbot für Kinder unter 15 Jahren hält Macron die Abhaltung von Referenden in den kommenden Monaten für möglich.¹¹³ Allerdings lässt dieses Beispiel zwei unterschiedliche Varianten eines präsidentiellen Referendums erkennen: In der ersten – wie bei der Renten- oder Einwanderungsfrage – stellte der Präsident ein eigenes politisches Projekt zur Abstimmung. Bei beiden Themen wäre eine Niederlage nahezu gewiss. Beim Thema des assistierten Selbstmords würde er in gewisser Weise das Volk zum Schiedsrichter über einen unlösbaren Streit im Parlament aufrufen.¹¹⁴

Diese Hinwendung von Emmanuel Macron zum Institut des nationalen Referendums, das nach 2005 von keinem seiner Vorgänger genutzt wurde, überrascht nur auf den ersten Blick – stellt es wohl weniger eine überzeugende Strategie der Führung Frankreichs dar als den verzweifelten Versuch eines Präsidenten, der nur noch sehr geringe Zustimmungswerte, keine Mehrheit mehr in der Nationalversammlung und damit keine Hebel zur wirkungsvollen Bewältigung der Angelegenheiten des Landes hat, noch einmal nach dem Vorbild von De Gaulle 1958

113 Vgl. *Le Monde* v. 15.05.2025, S. 6.

114 Das erinnert in gewisser Weise an die Kompetenz des deutschen Reichspräsidenten gemäß Art. 74 Abs. 3 WRV, bei einem Dissens zwischen Reichstag und Reichsrat das Volk zur Entscheidung aufzurufen. Dieser Mechanismus ist von keiner deutschen Nachkriegsverfassung aufgenommen worden und wird auch heute von niemandem befürwortet.

die Zügel in die Hände zu nehmen. In seinen Androhungen von Referenden mag er seinem Appell an das Parlament, zusammenzuarbeiten, Nachdruck verleihen wollen. Ob das die äußerst gespaltene Nationalversammlung beeindrucken wird, erscheint mehr als zweifelhaft. Auch der Historiker Arnaud Teyssier kritisiert den Präsidenten für seinen Umgang mit den Referenden: Wenn Macron der V. Republik treu sein wolle, müsse er die großen Fragen zur Abstimmung stellen, um die großen Probleme anzupacken, aber nicht Abstimmungen nutzen, um sich zu schützen.¹¹⁵

Die Praxis der französischen Referenden hat ihre säkularistischen und manipulativen Züge niemals überwinden können; zur Nachahmung in Deutschland sicherlich nicht zu empfehlen.

Eine besondere Betrachtung verdient der Europäische Verfassungsvertrag, der 2005 in Frankreich bei einer Beteiligung von 70 Prozent mit einer Mehrheit von 54,6 Prozent abgelehnt wurde. Der Vertrag von Maastricht war noch bei dem von Präsident Francois Mitterand im September 1992 durchgeführte Referendum mit einer knappen Mehrheit von 51,4 Prozent bei einer Beteiligung von 36,3 Prozent angenommen worden.

Der französische Politikwissenschaftler Dominique Reynié macht für das negative Votum vor allem die Populisten verantwortlich. In ihren Kampagnen verkündeten sie einfache Botschaften: nein zur EU, nein zu einem neuen Vertrag, nein zum Euro, nein zur Erweiterung der

115 A. Teyssier, zit. in: *Le Point* v. 15.05.2025, S. 45.

EU und nicht zuletzt nein zur Türkei. Die nationalen Referenden zu europäischen Fragen hätten zum Erfolg der Populisten beigetragen und ihn vergrößert. Die Kampagne gegen den europäischen Verfassungsvertrag sei von der kommunistischen Partei und anderen äußerst linken Parteien auf der einen Seite, dem Front National und der rechten MNR auf der anderen Seite unterstützt worden.¹¹⁶

Die Nein-Stimmen in Frankreich wie in anderen europäischen Ländern¹¹⁷ führten eher zum Aufkommen eines populistischen Nationalismus als eines sozialen Europa. Die Abstimmung führte zur Stärkung eines Populismus, der sich feindlich gegenüber der Immigration und antimuslimisch zeigte und der die Empfindlichkeit gegenüber der türkischen Frage andeutete. „Le ‘non’ à l’Europe

116 Reynié, a.a.O., S. 113 ff.

117 In Dänemark war 1992 der Vertrag von Maastricht mit knapper Mehrheit von 50,7 % abgelehnt worden. Nach Verhandlungen über den Vertrag, die zu einer Reihe von Ausnahmen führten, erbrachte ein zweites Referendum im Mai 1993 eine Zustimmung von 56,7 %. Aber im September 2000 wurde der Euro mit 53,2 % abgelehnt. Für die Ablehnungen werden zwei Gründe genannt: einmal der Verlust der nationalen Identität durch ein „Aufgehen in einem europäischen Bundesstaat“, zum anderen die Gefährdung des eigenen Sozialmodells durch europäische Deregulierungen. – In Schweden wurde im September 2003 die Einführung des Euro mit 56,1 % abgelehnt. – In den Niederlanden lehnten in dem Referendum vom 1. Juni 2005 61,6 % den Verfassungsvertrag ab. Das „Nein“-Lager setzte sich zusammen aus einer Koalition von Linksradikalen, der Sozialistischen Partei und den Populisten der Liste Pim Fortuyn und der Gruppe Geert Wilders, der extremen Rechtspartei und religiösen Gruppierungen.

combine la xénophobie, une forte hostility à l'islam, la dénonciation de la bureaucratie et le rejet des parties dominants. Ce sont les éléments d'un programme populiste.“¹¹⁸

Der französische Präsident Jacques Chirac deutete die Ablehnung als Stimme gegen die Innenpolitik seiner Regierung, nicht als Ablehnung der Europäischen Union.¹¹⁹ Er wechselte daraufhin seinen Premierminister aus. Der Historiker Arnaud Teyssier urteilt, dass die Franzosen nicht auf dieselbe Frage geantwortet hätten: Diejenigen, die mit Ja stimmten, hätten für Europa gestimmt; die mit Nein hätten ihre Angst vor einer Deklassierung zum Ausdruck gebracht.¹²⁰

Eine ähnliche Analyse findet sich bei dem Geografen Christophe Guilluy: Er zeigt, dass die großen Städte Paris, Rennes, Straßburg, Toulouse oder Lille mit großer Mehrheit mit Ja für die Annahme der europäischen Verfassung gestimmt hätten, demgegenüber habe ihre stadtnahe und ländliche Peripherie massiv zum Nein-Lager gehört.¹²¹ „Tous les élections confirment désormais une fracture culturelle forte entre les métropoles et les autre territoires.

118 Reynié, a.a.O., S. 121.

119 Dieser Ansicht widerspricht die sorgfältige Untersuchung von J.-J. Urvoas, *Antimanuel de droit constitutionnel*, Paris 2025, S. 65 ff. – Lediglich die Referenden, die von De Gaulle veranstaltet wurden, seien von ihm neben der Sachfrage mit einem Plebiszit über seine Person verbunden worden. Demgegenüber seien bei den anschließenden Referenden ganz überwiegend die Sachthemen entscheidungsrelevant gewesen.

120 A. Teyssier, zit. in: *Le Point* v. 15.05.2025, S. 45.

121 Ch. Guilluy, *Fractures Françaises*, Paris, 2010, S. 167.

Et montrent aussi une profonde fracture politique entre les catégories populaire et les catégories supérieures. [...] Si les habitants des métropoles s'inscrivant dans une logique d'ouverture, les catégories populaires ne cessent au contraire de hurler leur besoin de protection.¹²² Ähnlich urteilt der Meinungsforscher Jérôme Fourquet: „Le scrutin de mai 2005 mit en lumière chimiquement pure l'émergence d'un nouveau clivage se substituant au traditionnel clivage gauche/droite: les gagnants *versus* les perdants de la mondialisation.“¹²³

Viele Franzosen fühlen sich aber bis zum heutigen Tag um das Ergebnis dieses Referendums betrogen, nachdem zwei Jahre später der Lissaboner Vertrag im parlamentarischen Verfahren und nicht von einem Referendum ratifiziert worden war, obwohl er im Wesentlichen dieselben neuen Regelungen enthielt wie der abgelehnte Verfassungsvertrag.¹²⁴ Wie tief diese Wunde empfunden wurde, zeigte sich auch, als die „gilets jaunes“ dies noch im Winter 2018/19 zum Thema ihrer „cahiers doléances“ machten.¹²⁵

122 Guilluy, a.a.O., S. 168.

123 J. Fourquet, a.a.O., S. 251.

124 Vgl. aus einer rechten Sicht Ch. Boutin, F. Rouillois, *Le référendum. Ou comment redonner le pouvoir au peuple*, Paris 2023, S. 101: „Nicolas Sarkozy, ou la trahison de 2007“.

125 Dabei haben 1,5 Millionen Franzosen ihre Beschwerden eingetragen. Präsident Macron hatte daraufhin die Einführung von Elementen eines Verhältniswahlrechts sowie die gesenkten Voraussetzungen eines *Référendum d'initiative citoyenne* (RIC) angekündigt. – Der Verdruss darüber, dass er diese Versprechen nicht eingehalten hat, führte zu einer wachsenden Verbitterung und einem Anstieg der radikalen Parteien. – Übrigens hat auch

Das negative Referendum führte aber auch noch an einer anderen Stelle zu einem tiefwirkenden Einschnitt in die französische politische Landschaft: der Spaltung der Sozialistischen Partei, die für die Annahme des Referendums geworben hatte, und dem Aufstieg der neuen Linkspartei La France insoumise (LSI) unter der Führung von Jean-Luc Mélenchon. Seitdem besteht auch auf der Linken in Frankreich eine populistische Partei, die im Namen der Mehrheit der Franzosen gegen die politischen Eliten der Intellektuellen und Medien und damit auch gegen Europa agiert.¹²⁶

Die Mehrheit der Nein-Stimmen stellte eine große Überraschung dar, schien sich doch in den Medien und der öffentlichen Meinung eine deutliche Mehrheit für ein Ja abzuzeichnen. Übersehen wurde dabei, dass sich im Internet – einem damals neuen Medium – eine klare Mehrheit für ein Nein aussprach. Dabei zeigte sich auch die Wirkung der Blasenbildung: Die Nutzer einer Nein-orientierten Website kommunizierten nur mit Anhängern des Nein, ein kontroverser Austausch von Argumenten fand nicht statt. Seitdem wusste man: Bei zukünftigen ge-

Tony Blair in Großbritannien 2005 ein ähnliches Manöver gefahren. Obwohl er ein Referendum versprochen hatte, hielt er dessen Durchführung nach der Umbenennung des Verfassungsvertrages in Lissabonner Vertrag nicht mehr für nötig. Damit hat er den „perfekten Sturm“ für die Brexit-Abstimmung 2016 geschaffen, so Shipman, a.a.O., S. 589.

- 126 Vgl. Le Monde v. 31.05.2025: 2005, la rampe de lancement de Mélenchon. Le non à une Constitution européenne a signé la transformation du socialiste en tribun de la gauche radicale.

sellschaftlichen Debatten musste man mit dem Internet rechnen.¹²⁷

c. Italien

Die italienische Verfassung von 1946 wurde in einer Volksabstimmung bei einer Wahlbeteiligung von 89,1 Prozent angenommen: 54,3 Prozent votierten für die Schaffung einer Republik, 45,7 Prozent für die Beibehaltung der Monarchie. Die Verfassung sieht eine Reihe von Instrumenten der direkten Demokratie vor.

Gesetze zur Änderung der Verfassung, die von beiden Kammern des Parlaments mit absoluter Mehrheit beschlossen worden sind, werden einer „Volksbefragung“ unterworfen, wenn dies von 500.000 Wählern verlangt wird. Es wird dann nicht verkündet, wenn der Befragung mit einer Mehrheit der gültigen Stimmen zugestimmt worden ist. Ein derartiges Verfassungsreferendum findet nicht statt, wenn die Verfassungsänderung mit einer Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern des Parlaments beschlossen worden ist (Art. 138 Verf.).

Besonders interessant sind die „Volksbefragungen“ über vom Parlament beschlossene Gesetze. Sie finden statt auf Verlangen von 500.000 Wählern – etwa ein Prozent der Wählerschaft des Landes –. Für ihren Erfolg sind eine Wahlbeteiligung der Mehrheit der Wahlberechtigten und

127 R. Badouard, En 2005, le débat public sur le traité constitutionnel européen bouleversé par Internet, *Le Monde* v. 29./30. 5. 2025, S. 27.

einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich. Unzulässig sind Volksbefragungen u. a. über Steuern, Haushalt und internationale Verträge (Art. 75 Verf.). Der Verfassungsgerichtshof muss schließlich die den Wählern vorzulegenden Fragen zulassen.

Angesichts der niedrigen Hürde lässt sich eine relativ hohe Zahl von 72 Volksbefragungen feststellen.¹²⁸ Von diesen wurde nur in 39 Fällen das erforderliche Quorum von 50 Prozent Wahlbeteiligung erreicht. In 23 Fällen war das Begehren erfolgreich, führte also zur Aufhebung des Gesetzes; in 16 Fällen scheiterte das Begehren. Als Meilensteine der direkten Demokratie neben der Annahme der Verfassung 1946 sind drei gescheiterte Referenden zu nennen: 1974 das Referendum gegen das Gesetz über die Aufhebung des Scheidungsgesetzes, 1981 das Referendum gegen das Gesetz über die Erleichterung von Schwangerschaftsabbrüchen, 2011 das Gesetz über die Rückkehr zur Kernenergie. 1987, nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl, hatte sich eine Mehrheit von rund 80 Prozent gegen die zivile Nutzung der Kernenergie ausgesprochen.

Bei Volksabstimmungen im Juni 2025 sind fünf Referenden gegen eine Reihe von arbeitsrechtlichen Fragen, vor allem aber gegen die Frist der Einbürgerung von Nicht-EU-Bewerbern nach 10 anstelle von 5 Jahren gescheitert, weil die Teilnahme mit etwa 30 Prozent weit

128 Vgl. M. Rüb, Zehn Jahre bis zur Einbürgerung? Italiens Volksabstimmungen zum Arbeits- und Staatsbürgerrecht, FAZ v. 03.06.2025, S. 8. Eine Übersicht über alle Volksabstimmungen seit 1970 findet sich bei Wikipedia.

unter dem Quorum blieb. Matthias Rüb zufolge ging es bei diesen Referenden eigentlich weniger um die zur Abstimmung stehenden Sachfragen als vielmehr um eine allgemeine Bestandsaufnahme der aktuellen politischen Kräfteverhältnisse: Die Referenden wurden von linken Gruppen und Gewerkschaften initiiert; die Regierung von Ministerpräsidentin Giorgia Meloni rief ihre Anhänger demgegenüber zum Boykott der Abstimmungen auf.¹²⁹

Eine Gruppe von mindestens 50.000 Wählern kann schließlich Gesetzesinitiativen in das parlamentarische Verfahren einbringen (Art. 71 Abs. 2 Verf.)

In den 2010er-Jahren propagierte die Fünf-Sterne-Bewegung von Beppe Grillo eine Stärkung direkter politischer Partizipation der Wähler durch die Nutzung des Internets. Ihr Programm stellte eine hybride Form zwischen der direkten Demokratie und einer partizipatorischen Demokratie dar. Die von ihr zusammen mit der Lega 2018 gebildete Koalitionsregierung forderte die Einführung eines gesetzgeberischen Initiativrechts der Bürger.¹³⁰ Allerdings waren diese Projekte nicht erfolgreich – genauso wenig wie der Plan, die in der italienischen Verfassung verankerte Unabhängigkeit der Abgeordneten z. B. durch die Möglichkeit der Abberufung zu beseitigen.

129 Rüb, a.a.O.

130 M. Bassini, Rise of Populism and the Five Star Movement Model: An Italian Case Study, *Italian Journal of Public Law*, vol. 11 (1919), S. 302 ff., 323.

4. Populisten und Plebiszite

Es scheint, dass Überlegungen zur stärkeren Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungen in Deutschland zunehmend stärker differenziert beurteilt werden. So wird seltener pauschal vorgeschlagen, auch auf Bundesebene Volksbegehren und Volksentscheide einzuführen. Selbst traditionelle Verfechter der direkten Demokratie wie Bündnis 90/Die Grünen verfolgen dies heute nicht mehr uneingeschränkt. Auch bei den Anhängern der SPD spricht sich nur eine geringe Mehrheit für Plebiszite aus.¹³¹ Heute fordern allein noch die AfD und die Partei Die Linke die Einführung von Verfahren direkter Demokratie. Dem entsprechen die Präferenzen ihrer Anhänger, die mehrheitlich die direkte Demokratie bevorzugen. Auch bei den neuen populistischen Parteien von Sahra Wagenknecht und Hans Georg Maaßen wird ein „Rückbau des Parteienstaates [... und der] Ausbau der Herrschaft des Volkes, auch durch die Einführung plebiszitärer Elemente wie der Volksabstimmung“ – so der Entwurf der Wertunion – gefordert. Kurz vor der Bundestagswahl im Februar 2025 hat Sahra Wagenknecht eine Volksabstimmung über die Migrationspolitik gefordert.

131 Vgl. die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung von Decker et al., Vertrauen in die Demokratie, a.a.O., S. 38. Sie berichten auch, dass die Zustimmung zur direkten Demokratie in den letzten Jahren vor allem bei den jüngeren Bürgern zurückgegangen sei.

Im Wahlprogramm der Partei Die Linke zur Bundestagswahl 2025 heißt es:

„Wir fordern, Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide, Bürger*inneninitiativen, Bürger*innenbegehren und Bürger*innenentscheide auf Bundesebene einzuführen. Die Ausweitung der Mitbestimmungsrechte schließt auch die Einführung von Referenden ein, d. h., die Bürger*innen können gegen parlamentarische Entscheidungen ein Veto einlegen. Das von der Zivilgesellschaft entwickelte Instrument der Bürger*innenräte, wonach zufällig ausgeloste Menschen aus der Mitte der Gesellschaft Fragen aufwerfen und Lösungsvorschläge für verschiedene Probleme entwickeln, wollen wir unterstützen, stärken und fördern.“

In der 19. Legislaturperiode hatte die Partei einen Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz“ eingebracht, mit dem Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide mit Verfassungsrang einzuführen seien.¹³² Auch ihre Vorläuferpartei WASG-PDS forderte 2005 ein Referendum über den europäischen Verfassungsvertrag.¹³³

Im Wahlprogramm der AfD zur Bundestagswahl 2025 werden umfassende Volksentscheidungen nach Schweizer Vorbild gefordert. Ohne Zustimmung des Volkes dürfe weder das Grundgesetz geändert noch ein bedeutsamer völkerrechtlicher Vertrag geschlossen werden. Vom Bun-

132 BT/Drs. 19/16.

133 Reynié, a.a.O., S. 223.

destag beschlossene Gesetze könnten geändert oder aufgehoben werden. Schließlich solle das Volk das Recht erhalten, auch verfassungsändernde Gesetzesinitiativen einzubringen und zu beschließen. Zur Durchführung der in Art. 20 Abs. 2 GG vorgesehenen Volksabstimmungen sollten die Voraussetzungen geschaffen werden.

Ein bemerkenswerter Befund ergibt sich für Ostdeutschland, wo sich nicht einmal ein Siebtel der Befragten – gerade halb so viele wie im Westen – für die repräsentative Demokratie aussprechen. Der Anteil der Ostdeutschen, die die direkte Demokratie favorisieren, rückt mit 49,4 Prozent inzwischen nahe an die symbolisch bedeutsame absolute Mehrheit heran. Am nächsten reicht die Präferenz für die repräsentative Demokratie an die für die direkte Demokratie im Norden Deutschlands heran (30 vs. 31 Prozent), wo das expertokratische Modell, d. h. die Herrschaft von Experten, insgesamt am besten abschneidet (39 Prozent). Auch bei formal Hochgebildeten liegt die Expertokratie auf dem ersten Platz (38 Prozent), aber auch die repräsentative Demokratie kommt bei ihnen auf 35 Prozent, die direkte hingegen bloß auf 26 Prozent. Sehr ähnlich sieht die Verteilung für die oberen Schichten aus, während die unteren Schichten zu 55 Prozent das direktdemokratische und nur zu 14 Prozent das repräsentative Modell wählen. Unter denjenigen, die Probleme bekunden, ihre laufenden Ausgaben zu decken, sind sogar fast zwei Drittel für die direkte Demokratie und nicht einmal ein Zehntel für die repräsentative. Bei den Anhängern der Linken und erstaunlicherweise auch

der Union rangiert die direkte Demokratie auf dem ersten Platz, obschon die CDU plebiszitären Verfahren generell ablehnend gegenübersteht.¹³⁴

Die vielfältigen Feststellungen, dass hinter den Forderungen nach Formen direkter Demokratie vor allem rechtsradikale Gruppierungen und nicht etwa „besorgte“, an einer besser funktionierenden Demokratie interessierte Bürger stehen, werden durch eine neuere empirische Untersuchung über die Protestbewegungen gegen Covid-19 und die Energiekrise in Deutschland bestätigt.¹³⁵ Hierzu gehöre eine beträchtliche Gruppe von etwa 20 % der deutschen Bürger, die als „distrustful citizens“ keinerlei Vertrauen in alle zentralen Institutionen der repräsentativen Demokratie, die Regierung und das Parlament hätten. Das sei – so die Autoren der Studie – ein klarer Indikator, dass dort ein erhebliches Vertrauensdefizit gegenüber dem deutschen politischen System bestehe. Dieses Misstrauen führe jedoch nicht zu zivilem Disengagement und politischer Apathie. Im Gegenteil: Die „distrustful citizens“ legten eine überdurchschnittliche Neigung zu Protest an den Tag. Vor diesem Hintergrund könne man die allerneuesten Protestbewegungen in Deutschland als „revolt of the distrustful“ verstehen. Bemerkenswert und vielleicht erschreckend erscheint die Feststellung, dass weder eine bestimmte Parteizugehörigkeit noch die Performance einer

134 Best et al., a.a.O., S. 21 ff.

135 Vgl. auch zum Folgenden E. Grande, D. Saldivia Gonzatti, A revolt of the distrustful? Political trust, political protest and the democratic deficit, *Journal of European Public Policy*, 2025, S. 1 ff.

bestimmten Regierung dafür entscheidende Faktoren darstellten. Die Annahme, eine andere, bessere Politik könne das Misstrauen abbauen und die „distrustful citizens“ wieder für das politische System gewinnen, erweist sich damit als Wunschdenken.

Die Analyse macht deutlich, dass die Befragten als Lösung für das empfundene demokratische Defizit die Einführung oder die Stärkung der direkten, partizipatorischen Demokratie sehen. Je weniger Vertrauen die Einzelnen in die politischen Institutionen der Regierungsorganisation hätten, desto größer sei ihre Unterstützung der Einführung der direkten Demokratie als Alternative zu der parlamentarischen Demokratie. Es sei bemerkenswert, dass die „distrustful citizens“ nicht etwa ein autoritäres Regime der Demokratie vorzögen, sondern eher eine andere Form von Demokratie befürworteten.

Die spannende Frage, der die Untersuchung nachging, war, ob diese Bürger progressive Fortentwicklungen der Demokratie oder aber eine regressive Form wie die einer illiberalen Demokratie bevorzugten. Die Ergebnisse der Untersuchung waren eindeutig: Das geringe politische Vertrauen ist vor allem bei den Anhängern der rechtsradikal-populistischen AfD und politisch noch nicht (oder nicht mehr) repräsentierten Einzelnen (unter anderem Nichtwählern) festzustellen. Dies widerspricht der Annahme, dass eine „partizipatorische Demokratie“ vor allem das Anliegen linker Parteien und progressiver politischer Bewegungen sei, wie es in der Literatur teilweise unter Hinweis etwa auf die Occupy-Bewegung angenommen

wird.¹³⁶ In Deutschland sei vielmehr der Slogan „Mehr Demokratie wagen“, der das Motto der linken Reformpolitik Ende der 1960er und frühen 1970er gewesen sei, von der rechtsradikal-populistischen AfD in den jüngsten Wahlkampagnen „gehijacked“ worden.

Das erklärt auch, warum die Parteien der linken Mitte – Sozialdemokraten und Grüne – von ihren früheren Forderungen nach mehr direkter Demokratie abgelassen haben; beide sind Parteien, deren Wähler – die Grünen noch mehr als die Sozialdemokraten – sich durch ein hohes Vertrauen in das politische System auszeichnen.

Die rechtsradikalen Befürworter direkter Demokratie besäßen – so die genannte Studie – die charakteristischen illiberalen und restriktiven Einstellungen regressiver politischer Bewegungen gegenüber Minderheiten und Migranten. Es sei kein Zufall, dass die „distrustful citizens“ unter den Wählern der rechtsradikal-populistischen AfD und unter Nichtwählern überrepräsentiert seien.

Ganz ähnlich verbinden rechts-, aber auch linkspopulistische Parteien in anderen europäischen Ländern die Kritik an den Eliten, den Intellektuellen, den Medien und dem Parlamentarismus mit Forderungen nach einer direkten Demokratie.¹³⁷ In Ländern wie Österreich, Ungarn oder der Slowakei (Victor Orban, Vladimir Meciar) werden direktdemokratische Verfahren von rechtsradikalen

136 Zu Occupy vgl. D. van Reybrouck, *Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*, Göttingen 2013, S. 34 ff.

137 R. Liogier, *Ce populisme qui vient*, Paris, 2013, S. 28 und passim vor allem zu Frankreich.

politischen Parteien selbst gegen ihre eigene Regierung genutzt.¹³⁸ Auch in Frankreich fordern populistische Parteien die Einführung von Referenden.¹³⁹

Es erscheint deshalb kaum verwunderlich, dass vor allem radikale Gruppierungen Forderungen nach der Stärkung direktdemokratischer Verfahren erheben. Denn – das lässt sich feststellen¹⁴⁰ – sie verlangen diese Partizipationsmöglichkeiten, weil sie sich durch die repräsentativen Verfahren nicht vertreten fühlen. Ihr Vertrauen in die politischen Institutionen ist – wie oben gezeigt – besonders gering. Sie setzen aber auf plebiszitäre Mehrheiten und in zweiter Linie auf die Herausbildung einer autoritären Demokratie.¹⁴¹ Umgekehrt besitzen die Parteien der Mitte – am meisten Wähler der Grünen – ein viel höheres Vertrauen; der „Bedarf“ nach ergänzenden oder ersetzenden Plebisziten fällt entsprechend geringer aus. Das scheint auch ein wesentlicher Grund dafür zu sein, dass etwa die Grünen auf derartige Forderungen verzichtet haben, die sie früher – als sie noch eher „Außenseiter“ des po-

138 S. Fröhlich-Steffen, L. Rensmann, Conditions for failure and success of right-wing populist parties in public office in the New European Union, in: Delwit, Poirier (Hrsg.), a.a.O., S. 117 ff., 130.

139 Reynié, a.a.O., S. 178. – Beispielhaft sei genannt die uneingeschränkte Forderung nach Einführung von Referenden von Boutin, Rouvillois, a.a.O., 169 ff. – Für eine vorsichtiger Erleichterung der Zulassung von Referenden der ehemalige sozialistische Justizminister Urvoas, a.a.O., S. 76 ff.

140 Mueller/Linder, a.a.O., S. 429.

141 P. Nanz, C. Leggewie, Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung, Berlin, 2016, S. 19.

litischen Prozesses waren – erhoben hatten. Allerdings fallen – wie gesagt – die Anhänger der CDU aus diesem Rahmen, die sich trotz des hohen Systemvertrauens für Formen direkter Demokratie aussprechen.

Die Tatsache, dass die Forderung nach Plebisziten heute vor allem von Links- und Rechtsradikalen erhoben wird, delegitimiert aber noch nicht automatisch diese Verfahren. Natürlich lässt sich einwenden, dass es unklug wäre, diesen Gruppierungen ein Instrument an die Hand zu geben, das sie zur Durchsetzung ihrer radikalen, häufig auch systemverändernden Politik einsetzen würden. Aber Plebiszite sind nun einmal nicht per se illegitim; sie gehören zu den demokratischen Verfahren, wie ein Blick auf Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 29 GG und auch Art. 146 GG deutlich macht. Dass die Nutzung demokratischer Verfahren zu Ergebnissen führt, die aus Sicht einer traditionell liberalen Politik Sicht unerfreulich, ja gefährlich sind, das allein macht sie nicht illegitim. Auch Wahlen können – wie die letzten Bundestags- und vor allem Landtagswahlen gezeigt haben – zu aus dieser Sicht unerfreulichen Ergebnissen führen.

Aber genauso wenig, wie – jedenfalls bisher – Wahlen den radikalen Parteien zu gestalterischen Mehrheiten in Parlamenten und Regierungen verholfen haben, genauso wenig müssten Referenden in ihrem Sinne ausgehen. Hier liefert die Schweiz durchaus eindrucksvolle Belege. Allerdings sind auch Entscheidungen denkbar, die wie die Europa-bezogenen Volksabstimmungen in Frankreich 2005 und anderen Ländern Resultate zeitigen, die in deutlichem Gegensatz zu der von den Eliten verfolgten Europapolitik

stehen. Auch das allein schließt derartige Verfahren nicht aus.

Die Eignung direktdemokratischer Verfahren ist vielmehr darauf zu untersuchen, ob und inwieweit sie die Voraussetzungen für eine autonome, informierte, rationale und auch folgenorientierte Entscheidung besitzen. Diese Frage wird für mögliche Gegenstände und Verfahren direkter Demokratie differenziert zu behandeln sein.

5. Formen und Verfahren

Plebiszitäre Verfahren haben ihren legitimen Platz in der freiheitlich-demokratischen Verfassungsordnung – das zeigt ein Blick in das Grundgesetz ebenso wie auf andere westliche politische Systeme. Die in Betracht kommenden Verfahren sind darauf hin zu untersuchen, ob und inwieweit die diskutierten Schwächen und Gefahren gemindert werden können. Ebenso ist bei der Ausgestaltung der Verfahren dafür zu sorgen, dass sie möglichst unverfälscht den Willen einer möglichst großen Zahl von Bürgern abbilden. Dabei ist von der Einsicht auszugehen, dass Plebiszite keineswegs den Anspruch unverfälschter Partizipation und demokratischer Legitimation erheben können.¹⁴² Genau wie Wahlen können sie gute und schlechte Ergebnisse zeitigen.

142 Mueller/Linder, a.a.O., S. 430 f.

Formen

Wir haben eine Reihe unterschiedlicher Formen direktdemokratischer Verfahren kennengelernt. Sie werden jetzt im Einzelnen betrachtet.

Referenden kommen als obligatorische oder fakultative Verfahren in Betracht. Im Grundgesetz sind obligatorische Referenden bei der Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 29 GG) und im Fall der Totalrevision der Verfassung vorgesehen (Art. 146 GG).

Es fragt sich, ob ein obligatorisches Referendum bei allen Verfassungsänderungen vorgeschrieben werden sollte. In Frankreich wie auch in Italien ist dies vorgesehen; doch kann in beiden Ländern davon bei entsprechend hohen Zustimmungen der Parlamente abgesehen werden. Ich habe schon früher eingehend für ein obligatorisches Referendum bei der Beschlussfassung über eine neue Verfassung plädiert.¹⁴³ Für die Totalrevision des Grundgesetzes ergibt sich dies schon aus Art. 146 GG. Bei Änderungen des Grundgesetzes sollte nach dem Vorbild von Art. 44 Abs. 3 der Österreichischen Bundesverfassung ein Referendum dann durchgeführt werden, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Bundestags oder des Bundesrats verlangt wird.¹⁴⁴

143 Steinberg, Die Repräsentation des Volkes, a.a.O., S. 230 ff.; a. A. M. Möstl, Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, in: VVDStRL 72 (2013), S. 355 ff., 403 f.

144 Einen ähnlichen Vorschlag zur Einführung eines fakultativen Verfassungsreferendums hat die SPD erfolglos in die Gemeinsa-

Ich möchte die wichtigsten Argumente wiederholen: Die Verfassung bedarf in den westlichen Verfassungsstaaten traditionell der maßgeblichen Mitwirkung durch das Volk. Diese kann etwa erfolgen durch die Wahl der verfassungsgebenden Versammlung wie 1848 und 1919 oder durch ein zustimmendes Referendum. Auf diese Weise sind die Verfassungen aller deutschen Bundesländer beschlossen oder geändert worden. Die Verabschiedung des Grundgesetzes ohne maßgebliche Mitwirkung des Volkes stellte einen Ausnahmefall dar, der den besonderen Zeitumständen geschuldet war. Die Zweifel an der politischen Reife des deutschen Volkes sieht etwa der spätere Bundespräsident Roman Herzog als ausgeräumt, sodass er grundlegende Neuorientierungen für möglich hält.¹⁴⁵ Diese Chance wurde bei der Herstellung der Deutschen Einheit 1990 verpasst und stattdessen der bürokratische Weg über Art. 23 GG in dessen damaliger Fassung gewählt. „Das Volk“ wurde damit bei der gesamtstaatlichen Neuordnung übergangen. Dafür wurden gute Gründe angegeben. Aber möglicherweise stellt dieses Versäumnis einen Grund für das bis heute andauernde Fremdeln eines Teils der ostdeutschen Bevölkerung mit den demokratischen Strukturen des Landes dar. Die Volksabstimmung über die Verfassung „als rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens“ (K. Hesse) stellt eine Entscheidung dar, die sich von anderen Sachentscheidungen grundlegend unterscheidet:

me Verfassungskommission eingebracht, vgl. BT/Drs. 12/6000, S. 151, 84.

- 145 R. Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG-Kommentar, Stand: Jan. 2009, Art. 20 Abs. 2 GG, Rn. 39.

Wird hier doch über die Grundfrage der politischen Existenz eines Volkes entschieden. Diese Entscheidung dürfte die Einsichts- und Urteilsfähigkeit eines Bürgers weniger überfordern als solche über irgendeine eher technische Sachfrage.

Bei bloßen Verfassungsänderungen halte ich jedoch die Möglichkeit eines fakultativen Referendums für ausreichend. Hier werden eher selten Grundfragen des Gemeinwesens geregelt. Allerdings dürfte ein fakultatives Verfassungsreferendum als Schwert des Damokles vielleicht zur sorgfältigeren Prüfung veranlassen, ob diese Regelung tatsächlich in das Grundgesetz gehört.

Noch dringlicher erscheinen mir zwingende Referenden bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf eine andere Institution wie die Europäische Union.¹⁴⁶ Hier belegt die Praxis in den meisten europäischen Ländern die These, wonach die Forderung nach direkter Partizipation sich immer dann durchsetzt, wenn die Legitimation von Entscheidungen indirekter Demokratie fragwürdig geworden ist.¹⁴⁷ Es lassen sich in zahlreichen Ländern Volksabstimmungen zur europäischen Einigung etwa zum Beitritt in die Europäische Union, zu Vertragsänderungen¹⁴⁸ oder

146 Hierzu eingehend Steinberg, Die Repräsentation des Volkes, a.a.O., S. 237 ff.; ablehnend auch hier Möstl, a.a.O., S. 407

147 Mueller/Linder, a.a.O., S. 429.

148 Zustimmungende Volksabstimmungen gab es beim Beitritt aller osteuropäischen Staaten, ferner in Irland, Österreich, Dänemark, Finnland, Schweden; Norwegen: ablehnende Volksentscheidungen zum Beitritt zur EWG 1972, 1994 zum Beitritt zur EU; zu Vertragsänderungen: Dänemark: Vertrag von Maas-

der Übernahme des Euro¹⁴⁹ feststellen.¹⁵⁰ Deutschland stellt eine erstaunliche Ausnahme dar.

Das Verlangen nach direkter Mitwirkung bei derartigen Entscheidungen wirkt verständlich. Denn hierbei geht es doch um die Verminderung demokratischer Selbstbestimmung innerhalb des nationalen Rahmens durch die Übertragung von Hoheitsrechten an eine andere Institution, an der nationale Vertreter in den verschiedenen Organen zwar mitwirken, insgesamt jedoch – zwangsläufig – eine mehr oder weniger kleine Minderheit darstellen. Selbstbestimmung wird damit gegen eine Form von Fremdbestimmung eingetauscht. Dafür mag es vielfältige Rechtfertigungen geben; von diesen sollten sich jedoch die Bürger in einer plebiszitären Entscheidung selbst überzeugen können. Es wäre nicht verwunderlich, wenn damit die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 Abs. 2 EUV) sich verlangsamen würde. Eine Volksabstimmung über die Einführung des Euro hätte mit einiger Wahrscheinlichkeit die Gründung der AfD verhindert, einer Partei, die als Anti-Euro-Partei ge-

tricht 1992, 1993, Vertrag von Amsterdam 1998; Frankreich: EWG-Erweiterung 1972, Vertrag von Maastricht 1992, Verfassungsvertrag 2005 abgelehnt; Irland: 1987 EEA, 1992 Vertrag von Maastricht, 1995 Vertrag von Amsterdam, 2001 Vertrag von Nizza abgelehnt, 2002 angenommen, 2009 Vertrag von Lissabon; Luxemburg: 2005 Europäischer Verfassungsvertrag; Niederlande: 2005 Europäischer Verfassungsvertrag abgelehnt.

149 Dänemark: 2000 abgelehnt; Griechenland: 2015 Ablehnung der Kreditvorschläge.

150 Vgl. die lückenlose Übersicht in Wikipedia: Liste von Referenden in den Ländern Europas.

startet, dann für andere Ziele gekapert wurde. Derartige Plebiszite könnten die innere Verbundenheit der Bürger mit den europäischen Institutionen verstärken. Ob die Ratifizierung einer Aufnahme neuer Mitglieder ebenfalls Gegenstand einer Volksabstimmung sein sollte, wäre eingehend zu prüfen. Dass die Verfolgung der immer stärkeren europäischen Einigung als Projekt der Eliten angesehen wird und damit zur gesellschaftlichen Spaltung beiträgt, wurde oben (s. o. Kap. II.3.) bereits beschrieben. Europa als ausschließliches Projekt der weltoffenen, liberalen Eliten wird aber keine dauerhafte Zukunft haben, wenn es nicht gelingt, auch die anderen Teile der Gesellschaft mit ins Boot zu holen!

Es versteht sich, dass die Einführung derartiger Volksabstimmungen in Deutschland nur durch Verfassungsänderungen möglich ist.¹⁵¹

Fakultative Referenden sind uns begegnet in Frankreich, wo der Staatspräsident gemäß Art. 11 Abs. 1 der Verfassung eine Frage dem Volk zur Entscheidung vorlegen kann. Dieses Verfahren ist oben als Ausdruck der französischen cäsaristisch-bonapartistischen Tradition beschrieben worden. Es lädt zum Missbrauch geradezu ein. Gerade die Hinhaltetaktik von Präsident Macron lässt die opportunistische Ankündigung erkennen, mit der die Handlungsunfähigkeit der französischen Regierung verdeckt werden soll. Ihre Verwendung ist abzulehnen.

151 So auch BVerfGE 123, 267, 367; für die herrschende Meinung vgl. nur H. Dreier, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl., Tübingen 2015, Art. 20 Rn. 106.

Ein derartiges von der Regierung initiiertes Referendum stellte auch die Volksabstimmung über den sog. Brexit in Großbritannien am 23. Juni 2016 dar. Diese Maßnahme war nicht höherer Einsicht in die Weisheit des britischen Volkes durch Premierminister David Cameron geschuldet. Vielmehr sah der Premier keine andere Möglichkeit, um dem Druck durch die stark wachsenden Erfolge der UKIP-Partei von Nigel Farage wie auch aus seiner eigenen, in Teilen seit jeher europaskeptischen konservativen Partei zu begegnen. Außerdem fühlte er sich verpflichtet, das britische Volk wieder einmal über Europa zu befragen, was seit 1975 nicht mehr geschehen war.¹⁵²

Ebenfalls sehr kritisch zu beurteilen ist die Veto-Initiative, bei der „das Volk“ vom Parlament geschlossene Gesetze zu Fall bringen kann. Damit würde in der Hand der Opposition die parlamentarische Regierungsmehrheit ständig mit ihren Entscheidungen infrage gestellt. Mit dem parlamentarischen System von Mehrheit und Opposition wäre dieses Verfahren nicht zu vereinbaren. Er stellt einen typischen Mechanismus der schweizerischen Konkordanzdemokratie dar.

Die Möglichkeit einer Vetoinitiative existiert auch in Italien. Zwar wird von der Möglichkeit einer Gesetzesinitiative häufig Gebrauch gemacht, weil die Voraussetzungen mit 1 Prozent der Wählerschaft, d. h. etwa 500.000 Stimmen, niedrig sind. Andererseits führt die Initiative

152 Vgl. die eingehende Darstellung von Shipman, a.a.O., S. 9 f. und passim. – Vgl. auch P. Norris, R. Inglehart, *Cultural Backlash*, Cambridge 2019, S. 368 ff., die für die knappe Mehrheit weniger ökonomische als vielmehr kulturelle Ursachen ausmachen.

selten zum Erfolg, weil ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent der Wählerschaft verlangt wird.

Ein anderer Fall ist ein aus „dem Volk“ entstehendes Begehren auf ein bestimmtes Gesetz. In Frankreich ist es in der Verfassung vorgesehen; von seiner Möglichkeit wird jedoch angesichts der hohen Hürden kein Gebrauch gemacht. In Italien können aus dem „Volk“ Gesetzesinitiativen in das parlamentarische Verfahren eingebracht werden. In der Schweiz können Bürger mittels einer Initiative eine Änderung der Verfassung verlangen.

In Deutschland auf der Ebene des Bundes die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheid zum Erlass eines Gesetzes oder einer Änderung des Grundgesetzes einzuführen, betrachte ich aus den soeben genannten Gründen mit einer erheblichen Skepsis. Stattdessen möchte ich im nächsten Kapitel alternative Formen der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vorschlagen.

Verfahren

Eine zentrale Frage bei der Ausgestaltung der Volksentscheidungen stellt die Festlegung der Quoren für die Beteiligung ebenso wie für die Annahme einer Vorlage dar. In den letzten Jahren sind in vielen Bundesländern die dadurch errichteten Hürden gesenkt worden, sodass man sogar von einem „race to the bottom“ sprechen kann. Bemerkenswerterweise sind diese die Landesverfassungen ändernden Beschlüsse vor allem von den linken Parteien propagiert worden, als ihnen Volksentscheidungen noch opportun erschienen.

Interessant ist eine Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 19.09.2001. Hier wurde eine dramatische Absenkung der Voraussetzungen eines Volksentscheids insgesamt für verfassungswidrig gehalten.¹⁵³ Der Gerichtshof kommt nach einer würdigenden Gesamtbetrachtung zu dem Schluss, dass für den das Volksbegehren bestätigenden Volksentscheid sichergestellt sein muss, dass dieser dem Willensbild „des Volkes“ nicht widerspricht. Die Absenkung aller Hürden widerspräche dem Demokratieprinzip ebenso wie dem Grundsatz der Volkssouveränität, wenn nur eine verhältnismäßig geringe Zahl von Stimmberechtigten Gesetze schaffen oder Neuerungen in bestehende Gesetze übernehmen könne. Durch die angestrebte Änderung der Voraussetzungen eines Volksentscheids sollte das Quorum für den Bürgerantrag von 6 Prozent (ca. 120.000 Stimmen) auf 25.000 Stimmen und für die Beteiligung von 14 auf 5 Prozent gesenkt werden. Für die Annahme eines Gesetzes war keine besondere Mehrheit mehr vorgesehen, lediglich bei Verfassungsänderungen wäre eine Mehrheit von 25 Prozent der Stimm-

153 Dazu Steinberg, Repräsentation, a.a.O., S. 244.- Im Verfassungsausschuss des Thüringer Landtags war die Höhe des Quorums für das Zustandekommen eines Volksbegehrens in Art. 82 Abs. 3 der Verfassung umstritten. Statt der von der SPD-Fraktion, deren Berater ich in diesem Ausschuss von 1991 bis 1993 war, geforderten Höhe von 10 Prozent, während die CDU-Fraktion 16 Prozent vorgeschlagen hatte, einigte sich der Ausschuss schließlich auf 14 Prozent, vgl. dazu Thüringer Landtag (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung des Freistaats Thüringen 1991 – 1993, Erfurt 2003, S. 217 ff.

berechtigten statt wie bisher 50 Prozent erforderlich gewesen. Für die Festsetzung von Quoren gibt es selbstverständlich keine fixen Größen.¹⁵⁴ Die Thüringer Regelung hätte dem Regime kleiner und kleinster Minderheiten Tür und Tor geöffnet.

Wenn man entgegen meiner Meinung eine Volksinitiative zugelassen würde, schiene mir ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent angemessen zu sein; allerdings müsste das Antragsquorum deutlich höher sein als bei der italienischen Veto-Initiative und vielleicht fünf Prozent betragen. Diese Zahlen würden ein angemessenes Verhältnis zu der Beteiligung bei Bundestagswahlen darstellen, bei der vergleichbar verbindliche Entscheidungen für das Gemeinwesen getroffen werden. Fünf Prozent bei einer Bundestagswahl beträgt auch die Hürde für eine politische Partei für den Einzug in den Bundestag.

Andere Regelungen mögen bei Verfassungsreferenden sinnvoll sein. Beim obligatorischen Referendum über eine neue Verfassung sollte jede Mehrheit der Abstimmungsbeiteiligten reichen. Bei dem fakultativen Referendum bei Verfassungsänderungen dürfte ein Gesetzesvorschlag des Parlaments nur dann scheitern, wenn sich eine Mehrheit der Abstimmungsberechtigten gegen diesen Entwurf ausspricht.

Hier sollen jetzt nicht die durchaus nicht unwichtigen Details der Ausgestaltung des Verfahrens wie die Frage der Zeit und des Ortes für die Stimmensammlung behandelt werden. Auch Fragen der Finanzierung und deren

154 Dazu mit umf. Nachw. Möstl, a.a.O., S. 397 ff.

Transparenz verdienen Aufmerksamkeit. Es sollte jedoch vor jeder Volksabstimmung deren Vereinbarkeit mit der Verfassung, gegebenenfalls auch mit dem EU-Vertrag präventiv geprüft werden können. Diesen Verfahrensschritt haben wir in Italien und in Frankreich kennengelernt. Er könnte bei einer Volksinitiative von der Regierung oder dem Bundestag eingeleitet werden. Dadurch würde auch die Frage entschärft, ob denn ein Gericht den Willen des souveränen Volkes korrigieren könnte.¹⁵⁵ Und es kann offenbleiben, ob man dem Diktum General De Gaulles zustimmt: „La cour suprême, c’est le peuple.“

155 Wegen dieser Zweifel hält E.-W. Böckenförde, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, a.a.O., S. 106 f., eine vorgängige verfassungsgerichtliche Prüfung und Beurteilung der Fragestellung an das Volk für unerlässlich.

V. Stärkung der Responsivität des politischen Systems

1. Vielfalt und Stärke des Repräsentativsystems

a. Zukunftsperspektiven

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die zeitliche Perspektive von Entscheidungen sei es der indirekten, sei es der direkten Demokratie ein Problem darstellt. Zwar beschließen die politischen Parteien oftmals Zukunftsprogramme, die sie ihrem Handeln in den Parlamenten und Regierungen zugrunde legen wollen.¹ Darin werden umfassende Konzepte für die Gestaltung der Politik zu einer Vielzahl von Themen erarbeitet. Allerdings wird zu Recht beklagt, dass der Zeithorizont vieler Entscheidungen in den Parlamenten durch das Ende der Legislaturperiode mit vier oder fünf Jahren bestimmt ist.

1 So verkündete die SPD zur Bundestagswahl 2021 „Das Zukunftsprogramm der SPD – Aus Respekt vor Deiner Zukunft“. Zukunftsprogramme verkündeten auch ihre Landesverbände in Bremen oder Bayern vor Landtagswahlen. – Das Grundsatzprogramm der CDU 2024 postuliert: „In Freiheit leben – Deutschland sicher in die Zukunft führen“. – „Zukunftsprogramme“ gab es auch bei der CDU Niedersachsen (2016); in Hessen verkündete sie ein „Hessenprogramm 2024 – 2029. Aber nicht nur auf Bundes- oder Landesebene, auch die CDU im Bröltal verkündete ein Zukunftsprogramm 2025.

Allerdings fehlt in der direkten Demokratie auch schon der Anspruch auf kohärente, zukunftsorientierte Entscheidungen. Dafür, dass „das Volk“ bei Volksentscheiden eher die langfristigen Folgen bedenkt, fehlen jegliche Erfahrungen. Angesichts des begrenzten Informations- und Kenntnisstands der Abstimmenden über komplexe politische Probleme (s. o., Kap. IV.1) wäre das auch kaum zu erwarten. Dies wird durch Studien der Behavioral Sciences bestätigt. Danach ignorieren Menschen langfristige Entwicklungen, sind übertrieben ängstlich gegenüber Verlusten, besitzen einen unrealistischen Optimismus, stützen sich auf eigennützige Urteile („Fair ist, was gut für mich ist!“) und können mit Risiken schlecht umgehen.²

Es ist deshalb gut, dass das repräsentative System über ergänzende Mechanismen verfügt, durch die die Zukunftsperspektive in dem System politischer Entscheidungen stärker zur Geltung gebracht wird. Hier ist vor allem auch das Bundesverfassungsgericht als wesentlicher Teil der Repräsentativverfassung zu nennen. In zwei neuen Entscheidungen hat das Gericht nachdrücklich die Berücksichtigung der langfristigen Folgen von Politik angemahnt. Zu nennen ist vor allem der Klimabeschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021. Hier heißt es in Leitsatz 4: „Das Grundgesetz verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen. Subjek-

2 C. R. Sunstein, R. Hastie, Wiser. Getting beyond Groupthinking to Make Groups Smarter, Boston 2015, S. 1.

tivrechtlich schützen die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausminderungslast in die Zukunft.“ Wenn Art. 20a GG den Staat verpflichte, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen, ziele das zunächst darauf, den künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten. Der Schutzauftrag schließe die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltbarkeit weiter bewahren könnten. Damit wurde dem Gesetzgeber aufgegeben, die Emissionsmengen von CO₂ bis 2030 zu reduzieren, „um die ab 2030 auf die dann Lebenden zukommende Reduktionslast zu erleichtern und die damit verbundene Grundrechtsgefährdung einzudämmen“.³

Diese Entscheidung aktualisiert die Zukunftsoffenheit der Verfassung des Grundgesetzes in Art. 20a. „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen [...] im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ Diese Staatszielbestimmung⁴ wird durch eine Reihe von Kompe-

3 BVerfGE 157, 30, LS 4, und Rn. 193, 195.

4 Dazu R. Steinberg, *Der ökologische Verfassungsstaat*, Frankfurt 1998, S. 82 ff.

tenzvorschriften in Art. 74 GG realisierbar gemacht. Hier hat das Gericht in einer verfassungsrechtlichen Argumentation den im politischen Prozess unterbelichteten Aspekt der Generationengerechtigkeit zur Geltung gebracht. Es könnte nur helfen, wenn dieser juristische Ansatz durch politische Instrumente – wie die Zukunftsräte (dazu sogleich) – ergänzt und verstärkt wird, um dazu beizutragen, das in der politischen Praxis bislang nach Ansicht vieler zu wenig bearbeitete Thema in die politische Praxis zu bringen.

Ganz ähnlich argumentiert der Zweite Senat in seinem Urteil vom 15. November 2023 zur Schuldenbremse: Mit den Regelungen habe der verfassungsändernde Gesetzgeber klargestellt, „dass eine Selbstbindung der Parlamente und die damit einhergehende fühlbare Beschränkung ihrer haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit gerade im Interesse der langfristigen Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit notwendig sein können. Mag eine derartige Bindung die demokratischen Gestaltungsspielräume in der Gegenwart auch beschränken, so dient sie doch zugleich deren Sicherung für die Zukunft.“⁵ Die mit der Inanspruchnahme notlagenbedingter Kreditmittel in Krisenzeiten verbundene Erweiterung des Handlungsspielraums führe durch die anschließende Tilgungsverpflichtung zu einer Verengung in den folgenden Haushaltsjahren.⁶

5 BVerfGE 167, 86, Rn. 140 unter Hinweis auf BVerfGE 135, 317, 403 f., Rn. 169.

6 BVerfGE 167, 86, Rn. 147.

Das Langfristinteresse der Preisstabilität wird gemäß Art. 88 GG durch die Bundesbank und die EZB verfolgt. Deren Unabhängigkeit löst sie aus unmittelbarer staatlicher oder supranationaler parlamentarischer Verantwortlichkeit, „um das Währungswesen dem Zugriff von Interessengruppen und der an einer Wiederwahl interessierten politischen Mandatsträger zu entziehen“.⁷ Derartigen unabhängigen Institutionen kommt – so der französische Politikwissenschaftler Pierre Rosanvallon – deshalb ein repräsentativer Charakter zu, weil sie im Sinne einer Bindung an eine negativ-prozedurale Allgemeinheit in Distanz zu partikulären Vorteilen und parteilichen Vereinnahmungen gleichsam das „dem Volke“ Gemeinsame wie die Verfassung oder die Geldwertstabilität gegen die durch Wahl legitimierten Institutionen verteidigen.⁸ Von einer „argumentativen Repräsentation“, die durch ein Verfassungsgericht stattdessen stattfindet, spricht Robert Alexy. Ihm zufolge kann man auch dann von Repräsentation sprechen, wenn der Repräsentant zwar nicht vom Repräsentierten gewählt ist, sich aber dafür umso mehr argumentativ um seine Zustimmung bemüht. Das tue das Verfassungsgericht als „negativer Gesetzgeber“ und verschaffe sich so demokratische Legitimation, im Gegensatz zum gewählten Repräsentanten Bundestag, bei dessen Entscheidungen

7 Vgl. BVerfGE 89, 155, 208. – Vgl. insbes. O. Issing, Unabhängigkeit der Notenbank und Geldwertstabilität, 1993; vgl. auch statt aller P. Tettinger, H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl., München 2007, Art. 88 Rn. 12, 29, 36 f., 50 ff.

8 P. Rosanvallon, Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe, Hamburg 2010, S. 121 f. und passim.

wie bei dessen Legitimation es allein auf die Mehrheit ankomme.⁹

Ein anderes, wenngleich nicht zukunftsorientiertes öffentliches Interesse wird beispielsweise durch die Institution der Datenschutzbeauftragten im Bund und in den Ländern geschützt. Ihre Grundlage finden sie allerdings nicht im Grundgesetz oder den Landesverfassungen, sondern in den jeweiligen Datenschutzgesetzen. So wird dem Bundesdatenschutzbeauftragten gemäß § 10 BDSG völlige Unabhängigkeit zugesichert. Er unterliegt – so heißt es dort – weder direkter noch indirekter Beeinflussung von außen und ersucht weder um Weisung, noch nimmt er Weisungen entgegen.

Auch für diese Institutionen der Repräsentativverfassung gilt, was Ernst-Wolfgang Böckenförde im Anschluss an Hermann Heller unterstreicht. Er sieht „leitende und selbsthandelnde, insofern repräsentative Organe“ für eine demokratische Herrschaftsorganisation „als unabdingbar notwendig. Sie sind Bedingungen der Möglichkeit einer demokratischen Herrschaftsorganisation.“¹⁰

9 Zit. bei M. Steinbeis, Knapp und dunkel: Das Genozid-Urteil des französischen Verfassungsrats, Verfassungsblog v. 01.03.2012.

10 E.-W. Böckenförde, Demokratie und Repräsentation, in: ders., Staat, Verfassung und Demokratie, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1992, S. 379 ff., 388.

b. Zugangspunkte

Repräsentation taucht sogar – wie bereits beschrieben (Kap. IV.1.) – in der direkten Demokratie auf: So kritisiert Böckenförde den Irrtum, in der direkten Demokratie entscheide „das Volk“. Auch diese Entscheidungsformen lägen in der Hand von Minderheiten: „Der direkt-demokratische Mantel verhüllt die versteckte Repräsentationsstruktur, die sich dabei entfaltet.“¹¹ Sie stellen damit mitnichten eine „direkte Selbstbestimmung“ dar, genauso wie der Wille „des Volkes“, „der Bürger“ oder „der souveränen Nation“ nichts anderes als ein Mythos oder eine Fiktion ist;¹² dadurch werden die unterschiedlichen Interessen und Werte der Bürgerinnen und Bürger verdeckt, die erst durch repräsentative Strukturen zu einer handlungsfähigen Einheit gemacht werden müssen. Damit werden Verfahren der direkten Demokratie „als balancierendes und korrigierendes Element“¹³ nicht generell ausgeschlossen. Vieles hängt – wie gezeigt – von der Ausgestaltung und dem Verfahren ab (s. o., Kap. IV.5).

Es existieren jedoch auch noch andere Zugangspunkte, mittels derer Bürger Inputs in das politische System einbringen können: Hier handelt es sich um sog. Beauftragte der Bundesregierung, aber auch von Landesregierungen.

11 Böckenförde, a.a.O., S. 385.

12 Ähnlich H. Hofmann, H. Dreier, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, hrsg. v. H.-P. Schneider, W. Zeh, Berlin 1989, § 5, Rn. 16.

13 Böckenförde, a.a.O., S. 389.

Auch wenn sie nicht unabhängig sind, sind sie in gewisser Weise Relais für bestimmte Anliegen. Beispielsweise sei hier der Beauftragte des Bundes für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus genannt. Beauftragte mit ähnlichen Aufgaben existieren in fünfzehn Bundesländern. Andere Beauftragte der Bundesregierung sind zuständig für Ostdeutschland, für Ausländerfragen und nationale Minderheiten, für Gleichstellung oder für Religion und Weltanschauungsfreiheit.

Die Beteiligung der Bürger am politischen Leben sieht das Grundgesetz aber durchaus auch auf andere Weise vor. Es gehört heute zum Grundkonsens, dass auch die Grundrechte, zumal jene, die die freie Mitwirkung der Bürger am politischen Leben garantieren, eine demokratische Dimension haben und insofern einen Baustein des demokratischen Prinzips bilden.¹⁴

Hierzu zählen die Mitwirkungs- und Einwirkungsmöglichkeiten durch Vereinigungen und Verbände sowie die politischen Parteien.¹⁵ Die Parteien haben die Aufgabe, kontinuierlich politische Partizipation zu vermitteln, Interessen zu sichten, zu bündeln und zu gewichten, nicht-organisierte und durchsetzungsschwache Interessen wahrzunehmen, politische Programme zu entwickeln und Entscheidungsalternativen zu strukturieren.¹⁶ Sehen sie bestimmte Werte und Interessen nicht hinreichend durch die bestehenden Parteien vertreten, können die Bürger

14 Th. Emde, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, Berlin 1991, S. 35, 39.

15 Emde, a.a.O., S. 39.

16 Hofmann/Dreier, a.a.O., Rn. 20.

und Bürgerinnen eine neue Partei gründen, ein demokratisches Recht, das in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert ist und von dem in der Bundesrepublik gerade in jüngerer Zeit wiederholt Gebrauch gemacht worden ist.

Schließlich besitzen auch die Verbände und Vereinigungen – grundrechtlich in Art. 9 GG gewährleistet – eine Artikulations- und Integrationsfunktion, mittels derer Werte und Interessen mit mehr oder minder großer Durchsetzungskraft in den politischen Entscheidungsprozess eingepeist werden können.¹⁷

Als bedeutsames politisches Grundrecht soll abschließend die Versammlungsfreiheit – Art. 8 GG – genannt werden. Diese hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Brokdorf-Entscheidung aus dem Jahr 1985 als ein grundlegendes und unentbehrliches Funktionselement gerade in Demokratien mit parlamentarischem Repräsentationssystem und geringen plebiszitären Mitwirkungsrechten gewürdigt.¹⁸ Der Versammlungsfreiheit wird sogar eine stabilisierende Funktion für das repräsentative System zugeschrieben, da sie Unzufriedenen gestatte, „Unmut und Kritik öffentlich vorzubringen und abzuarbeiten“; sie „fungiere als notwendige Bedingung eines politischen Frühwarnsystems, das Störpotentiale anzeige, Integrationsdefizite sichtbar und damit auch Kurskorrekturen der offizi-

17 R. Steinberg, Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung, Politische Vierteljahresschrift 1973, S. 27 ff.

18 BVerfGE 69, 315, 347. – Vgl. auch BVerfGE 104, 92, 104 – Wackersdorf.

ellen Politik möglich mache“.¹⁹ Die Versammlungsfreiheit ergänzt darüber hinaus auch das durch Staatsangehörigkeit konstituierte Prinzip der Repräsentation, da sie im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 11) und den Versammlungsgesetzen des Bundes und der Länder – anders als Art. 8 GG – auch Nichtstaatsangehörigen dieses Recht einräumt. Dieses Freiheitsrecht wird damit vor allem als Instrument von Minderheiten verstanden; doch hat sich Anfang 2024 bei den kraftvollen Demonstrationen gegen die Gefahren des Rechtsradikalismus auch die „schweigende Mehrheit“ dieses Instruments bedient, um ihre Stimme deutlich hör- und sichtbar zu machen.

Schließlich kann der zivile Ungehorsam eine integrative Funktion erfüllen und ein Element der Responsivität innerhalb des repräsentativen Systems darstellen, auch wenn hier die Bestimmung der Grenzen nicht leichtfällt.²⁰

Neben den materiellen Grundrechten begründet auch das formelle Hauptgrundrecht des Art. 19 Abs. 4 GG einen Justizgewährleistungsanspruch, der Einzelnen und Minderheiten den Zugang zu den Gerichten bei Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt eröffnet. Er wird

19 BVerfGE 69, 315, 347. – Zu den propalästinensischen Kundgebungen nach dem 7. Oktober vgl. R. Steinberg, Versammlungsfreiheit nach dem 7. Oktober, NVwZ 2024, S. 302 ff.

20 Vgl. dazu eingehend S. Akbarian, Ziviler Ungehorsam als Verfassungsinterpretation, Tübingen 2023, S. 99 ff. – Zur integrativen Funktion des Protests vgl. auch A. Nassehi, Das große Nein: Eigendynamik und Tragik des gesellschaftlichen Protestes, Hamburg 2020.

ergänzt durch die Anerkennung des Richterlichen Prüfungsrechts durch Art.100 GG und die Zulassung der Verfassungsbeschwerde in Art. 93 Abs.1 Nr. 4a GG auch gegenüber Gesetzen des Parlaments. Auch diese Verfahren können etwa im Wege der strategischen Prozessführung politisch zur Interessendurchsetzung genutzt werden. Angesichts der Unübersichtlichkeit als Folge der immer undurchsichtigeren Entscheidungsprozesse und der zunehmend komplexer werdenden Regierungsstrukturen tendieren die Bürger bisweilen dazu, von einem Gerichtsverfahren die Resultate zu erwarten, die sie sich von Wahlen vergeblich erhofft hatten.²¹ Wählen und Urteilen sind zwei Möglichkeiten, auf die Struktur des gesellschaftlichen Lebens Einfluss zu nehmen.²² Diese Alternativität spiegelt sich dann auch in dem immer wiederkehrenden Streit um die angemessene Rolle der gerichtlichen Kontrolle im Verhältnis zum Gesetzgeber, aber auch zur Verwaltung, die oftmals in dem Vorwurf der Politisierung der Judikative mündet.²³

Besonders anschaulich zeigt sich die Alternativität in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu europarechtlichen Streitverfahren. So konnten sich etwa die Bürger und Bürgerinnen in Deutschland – anders als in einer Reihe anderer europäischer Länder (s.o., Kap. IV.5.) - nicht direkt zu dem Vertrag von Lissabon

21 Rosanvallon, Die Gegen-Demokratie, Hamburg 2017, S. 207 f.

22 So Rosanvallon, Die Gegen-Demokratie, a.a.O., S. 218.

23 Vgl. nur M. Jestaedt, O. Lepsius, Ch. Möllers, Ch. Schönberger, Das entgrenzte Gericht, 3. Aufl., Berlin 2019.

äußern. Stattdessen wählten sie den Weg zum Bundesverfassungsgericht. Dieses eröffnete ihnen mit einer kühnen Konstruktion die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, der die Wahlrechtsgrundsätze zum Deutschen Bundestag regelt und dessen Verletzung durch die Verfassungsbeschwerde gerügt werden kann, wird erweitert: Danach soll unter Berufung auf diese Verbürgung auch „eine Verletzung des Demokratieprinzips, ein Verlust der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland und eine Verletzung des Sozialstaatsprinzips gerügt“ werden können.²⁴ Vor dem Hintergrund des über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 als subjektives Recht rügefähig gemachten Demokratieprinzips könne mittels einer Verfassungsbeschwerde überprüft werden, ob die auf europäischer Ebene ausgeübte Hoheitsgewalt auch demokratisch legitimiert sei und ob ein Identitätswechsel der Bundesrepublik Deutschland zu einem Gliedstaat eines europäischen Bundesstaates stattfinde.²⁵ Die in einem späteren Verfahren ebenfalls über Art. 38 GG begründete Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde zu europarechtlichen Fragen wird – wenngleich mit unterschiedlichen Argumenten – in zwei Sondervoten von der Verfassungsrichterin Gertrude Lübbe-Wolff und ihrem Kollegen Michael Gerhardt kritisiert. Der Senatsmehrheit wird vorgeworfen, die Grenzen richterlicher Kompetenzen zu überschreiten. Mit der Zulassung einer solchen Ultra-vires-Kontrolle werde die Tür

24 BVerfGE 123, 267, 328. – Zur ständigen Rechtsprechung vgl. etwa BVerfGE 146, 216, Rn. 44 ff.; 151, 202, 244; 153, 74, 145.

25 BVerfGE 123, 267, 331 f.

zu einem allgemeinen Gesetzesvollziehungsanspruch geöffnet, den das Grundgesetz nicht kenne.²⁶ Es erscheint bemerkenswert, dass sowohl ein Beschwerdeführer im Lissabon-Verfahren auf die erforderliche Mitwirkung des Volkes nach Art. 146 GG hinweist, als auch das Gericht die Verletzung des Teilhaberechts des wahlberechtigten Bürgers aus Art. 146 GG diskutiert.²⁷ Mag auch die erweiterte Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde gegen europarechtliche Rechtsakte dogmatisch problematisch sein, so schafft sie doch kompensatorisch für die Bürger und Bürgerinnen ein Forum des Diskurses, der ihnen auf der politischen Ebene versagt ist. So beweist diese Rechtsprechung die Responsivität des Repräsentativsystems, die damit einen Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimität leistet.

2. Ergänzende Partizipation

Aber gerade wenn heute die demokratischen Parteien überwiegend wegen der beschriebenen Probleme die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene weitgehend ablehnen, kommen ergänzende Mechanismen einer

26 BVerfGE 134, 366, abw. Meinungen.

27 BVerfGE 123, 267, 311 u. 332.

stärkeren Einbeziehung der Bürger in politische Entscheidungen mittels anderer Verfahren in den Blick.²⁸

So wird zunehmend der Vorschlag realisiert, zur Vorbereitung und Begleitung von Entscheidungen Bürger und Bürgerinnen durch Losverfahren in sogenannte Loskammern zu entsenden, denen eine hohe Legitimationsrelevanz zukommt. Die Wirkungen derart gebildeter Bürgerräte beschreiben Frank Decker et al. : Sie „könnten politische Meinungsbildungsprozesse beeinflussen, indem ihren Empfehlungen von den politischen EntscheiderInnen ein mehr oder weniger hoher Grad an Verbindlichkeit zugebilligt wird, indem sie als Markttest für politische Vorschläge fungieren, zur Legitimation von Politik beitragen und das Gefühl politischer Selbstwirksamkeit der beteiligten Bürger und Bürgerinnen stärken.“²⁹

Der Schweizer Politikwissenschaftler Nehad Stojanovic nennt Bürgerräte oder das Wiederentdecken von Losverfahren „die Hauptantwort, [...] auf die Krise der repräsentativen Demokratie zu reagieren“. Die Bürgerräte seien geeignet, breitere Schichten der Bevölkerung besser und an-

28 Ein Überblick findet sich bei P. Nanz, M. Fritsche, Handbuch Beteiligung. Gestaltungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, Bundeszentrale für politische Bildung, Neuauflage, Bonn 2024.

29 F. Decker et al. , Demokratie ohne Wähler, Bonn 2013, S. 77. – Vgl. auch D. van Reybrouck, Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist, Göttingen 2016, S. 113 ff. – Jetzt werden auch „citizens assemblies“ zur Stärkung der Einflussmöglichkeiten von Anlegern in der Organisation von ETFs vorgeschlagen. So L. Zingales, O. Hart, H. E. Landemore, How To Implement Shareholder Democracy, 31. July 2025, G. J. Stiegler Center for the Study of the Economy & the State, Working Paper No. 350.

ders in das politische Leben zu integrieren, und zwar mit Losverfahren: In diesem „sind wirklich alle gleich, jeder und jede hat die gleiche Chance, ausgelost zu werden. Die Bürgerräte sind nicht einfach wie ein Parlament. Es soll durch Deliberation, durch Diskussion, durch Austausch von Argumenten geschaut werden, wer die besten Argumente hat. Was sich zeigt: Die Mitglieder der Bürgerräte sind tatsächlich bereit, ihre eigenen Positionen zu ändern, wenn sie von besseren Argumenten überzeugt sind.“³⁰ Sie ergänzen die Institutionen der repräsentativen Demokratie in sinnvoller Weise. Neben der direkten oder indirekten Einwirkung auf politische Entscheidungen stellen sie auch ein edukatives Forum für die Teilnehmer dar, in dem politische Kenntnisse und Interessen gestärkt werden und die Fähigkeit, über andere Auffassungen respektvoll zu diskutieren und Kompromisse einzugehen, erlernt werden kann.

Auch der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann will seine „Politik des Gehört-werdens“ mithilfe von Bürgerräten – hier Bürgerforen genannt – umsetzen.³¹ Und im Koalitionsvertrag der schwarz-roten Bundesregierung vom Februar 2025 wird eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie „durch dialogische Beteiligungsformate wie gesellschaftliche Bür-

30 N. Stojanovic, Wir sollten direkte Demokratie als ein demokratisches Instrument würdigen, Goethe-Universität, UniReport v. 09.12.2023, S. 16.

31 W. Kretschmann, Der Sinn der Politik ist Freiheit, Ostfildern 2025, S. 56 ff.

gerräte des Deutschen Bundestages“ angekündigt.³² Er greift damit die Reformvorschläge der „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ auf, die sich eingehend mit dem Thema der Bürgerräte befasst hat. Ist im Bericht dieser Initiative überwiegend von technischen Reformen „im Maschinenraum des Staates“ die Rede, um das verloren gegangene Vertrauen der Bürger zurückzugewinnen, so wird hier aber auch ein anderes Thema angesprochen. Ungeachtet des Festhaltens an der repräsentativen Demokratie wird eingeräumt: „Um das Vertrauen in den demokratischen Prozess zu festigen, ist es gleichwohl sinnvoll, die Bürgerinnen und Bürger stärker an der Willensbildung über öffentliche Angelegenheiten zu beteiligen.“³³ Eingehend werden Überlegungen zur Zusammensetzung und Arbeitsweise von Bürgerräten angestellt. Bemerkenswert erscheinen dann vor allem die Folgerungen, die sich nach Ansicht der Initiative für die Arbeitsergebnisse der Bürgerräte ergeben: „Der Vorschlag muss innerhalb von

32 Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Zeile 1.896 f.- Es verwundert deshalb sehr, dass die Bundestagspräsidentin Julia Klöckner die Stabsstelle für Bürgerräte im Bundestag Ende August 2025 aufgelöst hat. Vgl. Bürgerräte vor dem Aus, FAZ v. 27.11.2025 und dazu die gegensätzlichen Kommentare von Ph. Eppelsheim, FAZ v. 27.11.2025, S. 10 zustimmend Klöckner zitierend: „Der größte Bürgerrat in Deutschland ist das demokratisch gewählte Parlament.“ Demgegenüber J. Koltermann, Falsches Signal, FAZ v. 28.11.2025, S. 13: „Nicht nur Wirtschaft und Sozialstaat müssen reformiert werden, sondern auch die Demokratie.“

33 J. Jäkel, Th. de Maizière, P. Steinbrück, A. Voßkuhle, Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Freiburg 2025, S. 143.

neun Monaten parlamentarisch beraten werden. Wird ein Vorschlag abgelehnt, muss dies begründet werden.“³⁴ Die Kommission will mit dieser Verpflichtung des Bundestages zur Befassung vermeiden, dass die Bürgerräte für „Alibiveranstaltungen“ und „Beschäftigungsstrategien“ gehalten werden, die bei den Beteiligten nur zu Enttäuschungen führen und von der Bevölkerung als manipulativ empfunden würden. „Das belegt, wie wichtig die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens für Bürgerräte ist.“

Weiterführend schlägt David Schwarz vor, die Einrichtung der Bürgerräte mit der etablierten Form des politischen Zugangs der Petition³⁵ zu verbinden. Übersteige eine Petition ein bestimmtes Quorum, so werde sie nicht dem Petitionsausschuss vorgelegt, sondern es werde nach dem Verfahren für Bürgerräte ein ausgelostes Gremium eingesetzt. „Aufgabe dieses Gremiums ist es, die in der Petition aufgeworfene Frage oder Forderung selbstorganisiert, mit Unterstützung durch professionelle Moderation und unter Heranziehung relevanter Expertise sowie unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit zu erörtern.“³⁶ Aber anders als in der bisherigen Praxis könne das Gremium am Ende seiner Beratungen nicht nur unverbindliche Empfehlungen vorlegen. Vielmehr stehe ihm ein Initiativ-

34 Ebd., S. 144.

35 Dazu R. Steinberg, Die Repräsentation des Volkes, Baden-Baden 2013, S. 300 f.

36 D. Schwarz, Die deliberative Neuerfindung des Petitionsrechts: Ein Anstoß zur Zukunft demokratischer Partizipation, in: Zukunftsverfassungsrecht, hrsg. v. A. Brade, A.-K. Hübers, A. Hussing, Baden-Baden 2025, S. 95 ff., 102.

recht im Deutschen Bundestag zu. Dieser müsse sich innerhalb eines bestimmten Zeitraums mit einem etwaigen Gesetzesvorschlag auseinandersetzen und ihn entweder annehmen, unter Zustimmung des Losgremiums abwandeln oder mit qualifizierter Mehrheit ablehnen.³⁷

Für die Einrichtung eines globalen Klima-Bürgerrats plädiert David van Reybrouck und macht konkrete Vorschläge für dessen Ausgestaltung. Damit könne sich die Weltbevölkerung über die Erde austauschen, ohne den üblichen Weg über die nationalstaatliche Repräsentation und Interessenvertretung.³⁸ Er weist darauf hin, dass in vielen Ländern der Welt die Einrichtung von Bürgerräten von einer Mehrheit der Menschen befürwortet wird.³⁹ In dem österreichischen Bundesland Vorarlberg gibt es für die Einrichtung von Bürgerräten seit 2013 sogar eine Grundlage in der Landesverfassung. Bürgerräte können dort von Bürgern themenspezifisch einberufen werden. Sie dienen den Verwaltungen dazu, frühzeitig wichtige gesellschaftliche Themen mit ausgewählten Bürgern zu diskutieren und

37 Für die Umsetzung bedürfte es nicht nur einer Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages in den §§ 108 ff., sondern auch des Grundgesetzes, z. B. von Art. 76 GG – Gesetzesvorlagen – und Art. 77 GG – Gesetzesbeschluss.

38 D. van Reybrouck, *Die Welt und die Erde. Wie können wir sie bewahren?* Berlin 2025, S. 39 ff.

39 Ebd., S. 46.

einen Überblick über vorhandene Meinungen zu gewinnen.⁴⁰

Bei den Bürgerräten stehen – anders als bei Wahlen – „Prozesse der Willensbildung im Vordergrund“.⁴¹ Auch mit diesem Argument plädiert der Soziologe Steffen Mau nachdrücklich dafür, „über neue Formen der Institutionalisierung und Repräsentation von Interessen und der demokratischen Konsensfindung nachzudenken, die weder dem populistischen Impuls des ‚wahren‘ Bürgerwillens nachgeben, noch sich im Verweis auf die formal gegebenen Mitwirkungsmöglichkeiten erschöpfen“.⁴² Er betont, dass grundlegende Veränderungen der Gesellschaft – die er vor allem in Ostdeutschland konstatiert – auch zu einer Weiterentwicklung der Demokratie führen müssten. „Um hier klar zu sein: Aus meiner Sicht muss es bei diesen basisdemokratischen Innovationen darum gehen, den Populismus einzudämmen und zu zähmen. Dass dies gelingt, scheint mir mit Bürgerräten jedenfalls prinzipiell möglich – wenn nicht gar wahrscheinlich.“⁴³ Verbunden mit dem Institut der Petitionen würden damit deliberative Elemen-

40 So P. Nanz, C. Leggewie, *Die Konsultative*, Berlin 2016, S. 40. – Vgl. auch Nanz/Fritsche, a.a.O., S. 90 ff., auch mit anderen Anwendungsbeispielen.

41 St. Mau, *Ungleich vereint. Warum der Osten anders bleibt*, Berlin 2024, S. 135.

42 Ebd., S. 145.

43 Ebd., S. 140 – Differenziert würdigt auch J.-W. Müller, *Freiheit, Gleichheit, Ungewissheit: Wie schafft man Demokratie*, Berlin 2021, S. 112 f., 190 ff., die Ergänzung des Repräsentativsystems durch Verfahren der Lottokratie.

te neue Wege der Einflussnahme auf die Parlamentsarbeit erlauben und diese so stärker an das Volk zurückbinden. „In Summe entsteht“, so David Schwarz, „ein neues Institutionengefüge, das demokratische Freiheit und Gleichheit in neuen, gewinnbringenden Formen realisiert.“⁴⁴

Keine geringen Anforderungen stellen auch hier eine repräsentative Rekrutierung der Teilnehmer und eine professionelle Organisation und Begleitung des Beratungsprozesses.⁴⁵ In Bedacht zu nehmen ist nicht zuletzt auch die Gefahr einer Überrepräsentation von bildungsnahen Personen, Beteiligungsfans, ironisch „Berufsbürger“ genannt, oder von „zeitreichen“ Gruppierungen wie Rentnern und Studierenden.⁴⁶

Der Bundestag hat die im Februar 2024 vorgelegten Empfehlungen des ersten von ihm eingerichteten Bürgerrats zu Ernährungsfragen eingehend beraten. Die vom zuständigen Bundestagsausschuss Anfang 2025 beschlossenen Empfehlungen wurden am 11. Februar 2025 von der Bundestagspräsidentin Bärbel Bas entgegengenommen, konnten wegen der Bundestagswahl am 23. Februar 2025 nicht mehr im Plenum behandelt werden. Bei dieser Gelegenheit gab Bas der Hoffnung Ausdruck, dass es in der

44 Schwarz, a.a.O., S. 113.

45 Vgl. R. Dean, F. Hoffmann, B. Geissel, St. Jung, B. Wipfler, Citizen Deliberation in Germany: Lessons from the ‘Bürgerrat Demokratie’, German Politics, tandonline.com, abgerufen am 21.02.2024. – Zu den Fragen von Auswahl der Beteiligten und der Organisation der Verfahren vgl. auch Nanz/Fritzsche, a.a.O., S. 53 ff., 202 f. – Zu den Vorschlägen von „Loskammern“ u.ä. vgl. auch Steinberg, Repräsentation, S. 303 ff.

46 Nanz/Leggewie, a.a.O., S. 33.

kommenden Legislaturperiode weitere Bürgerräte geben werde.

Das in Deutschland neue Instrument der Bürgerräte wird jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn es von der Politik in welcher Weise auch immer ernst genommen und nicht als Alibiübung der Regierung wahrgenommen wird. Letzteres war etwa der Fall bei der *Convention Citoyenne pour le Climat 2019* in Frankreich, deren 600 Seiten starke Empfehlungen Präsident Emmanuel Macron in der Versenkung hat verschwinden lassen.⁴⁷ Demgegenüber gelangten Vorschläge eines von Macron eingesetzten Bürgerrats zu einem selbstbestimmten Lebensende zum Teil in ein Gesetz, das die Nationalversammlung im Mai 2025 mit großer Mehrheit beschlossen hat.

Bemerkenswert erscheint aber vor allem eine andere Initiative Präsident Macrons. Nach den Unruhen der *gilets jaunes* startete er im Januar 2019 ein „Grand Débat National“. In diesem Rahmen haben mehr als zwei Millionen Bürger Beiträge geliefert und 400.000 Personen – nicht repräsentativ – online auf eine Befragung mit 80 offenen Fragen geantwortet. Aufgrund des damaligen Mangels an technischen Möglichkeiten wurde diese Befragung erst heute von der *Fondation Jean-Jaurès* mithilfe von KI ausgewertet. In dem im Juni 2025 vorgelegten Bericht wurden die Forderungen der Franzosen zu Themen der demokratischen Repräsentativität, des bürgerschaftlichen

47 Vgl. auch Nanz/Fritzsche, a.a.O., S. 87 f.; krit. auch R. Doan, *Faire de la France une Démocratie*, Paris 2025, S. 39 ff.

Engagements, der Finanzfragen und zu den Erwartungen der Bürger zur Laizität ausgewertet. Die Analysten waren überrascht und beeindruckt von den Einsichten, die die Daten im Vergleich zu traditionellen Meinungsstudien und Umfragen ergaben.⁴⁸

48 Fondation Jean Jaurès, Enquête, Et si l'IA était au Service de la Démocratie? L'Exemple du Grand Débat National, 11.06.2025, daraus: H. Micheron, Être les ingénieurs de la démocratie, S. 3 ff., 4 f.: „Die Manipulation der öffentlichen Meinung über Informationskanäle in Verbindung mit der redaktionellen Macht von Algorithmen setzt Demokratien neuen und schwerwiegenden Bedrohungen aus.“ S. 5: Wir erleben heute einen Informationskrieg [...] Zahlreiche Desinformationskampagnen oder die Verstärkung bereits in sozialen Netzwerken vorhandener Narrative erhöhen die Dynamik der Fragmentierung und Polarisierung, die im politischen Bereich am Werk ist.“

A. Jardin, Vers une nouvelle sociologie politique, S. 8 ff.: „Diese Konsultation bietet uns heute die Möglichkeit, ein neues Verständnis der französischen Gesellschaft zu entwickeln, indem wir eine beispiellose Sammlung von Beiträgen mobilisieren. [...]“ S. 11: „400.000 Menschen, die die Initiative ergriffen haben, ihre Meinung zu äußern, und sich die Zeit genommen haben, ihre Beschwerden, Anmerkungen und manchmal auch tiefgreifende Überlegungen zusammen mit ihren politischen Ansichten zu formulieren. Dies ist keine Fotografie der Meinungen, wie sie bei Meinungsumfragen entsteht, sondern eine Goldgrube für das Verständnis der Erwartungen der Franzosen, die dazu beitragen wollten. [...]“ S. 15: „Ein neuartiger Ansatz, der über Umfragen hinausgeht: Das Volumen ist 40-mal größer als bei großen Umfragen. Es handelt sich um eine neue Form der Analyse und eine Aktualisierung der Formen der offenen Konsultation der Franzosen. Dadurch ist es möglich, systematische Vergleiche im Zeitverlauf anzustellen und die Entwicklung der Meinung genau zu messen.“

Diese neuen Formen der Konsultation tragen zu besonders reichhaltigen und neuen Erkenntnissen bei. Sie sind ein ergänzendes Barometer zu Umfragen.

Wir hoffen, dass diese große Konsultation dazu beiträgt, die Erwartungen und Meinungen der Franzosen angemessen zu berücksichtigen. Sie kann die Chancen dazu erhöhen, sie vermag ferner zur Debatte beizutragen und ein nützliches Instrument für das Funktionieren unserer Demokratie zu liefern.“

Bassem Asseh, *La demande d'une démocratie plus vivante*, S. 17 ff., 21: „Das Bürgerbegehren (RIC) ist einer der am häufigsten genannten Vorschläge [...] öffentliche Anhörungen, Online-Konsultationen oder [...] Bürgerkonvente, die zu echten Gesetzesvorschlägen führen können. Diese Erwartungen drücken eine klare Forderung aus: nicht mehr nur zuzuhören, sondern gehört und in öffentlichen Entscheidungsprozessen berücksichtigt zu werden.

Anhand der vier großen Themen der Debatte formulieren die Bürger eine kohärente Vision einer demokratischen Erneuerung. Sie fordern eine bessere Vertretung, mehr Transparenz, eine verstärkte politische Bildung und eine Aufwertung der intermediären Gremien. Sie streben nach Institutionen, die den Dialog suchen, nach Vertretern, die Rechenschaft ablegen, und nach einer Gesellschaft, die Engagement in all seinen Formen anerkennt.

Um diesen Forderungen gerecht zu werden, kommen mehrere Hebel in Betracht. Die regelmäßige Einrichtung von Bürgerkonventen in Verbindung mit klaren Verpflichtungen zur politischen Umsetzung der formulierten Vorschläge wäre ein großer Schritt in Richtung einer glaubwürdigen deliberativen Demokratie, d. h. einer Demokratie, die die Debatte wertschätzt und daraus konkrete Maßnahmen ableitet. Die Aufstockung der Partizipationsbudgets, die Schaffung dauerhafter Räume für den Dialog zwischen gewählten Vertretern, Verbänden und Bürgern oder auch die Einrichtung zugänglicher und öffentlicher Mechanismen der Rechenschaftspflicht würden ebenfalls dazu beitragen, eine Kultur der Partizipation nachhaltig zu verankern. [...] Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Forderungen der Teilnehmer

Bei allen Formen ergänzender Partizipation ist eines allerdings toxisch: den Bürgern die Möglichkeit der Diskussion, Deliberation und Meinungsbildung zu geben und die Ergebnisse dieses überobligatorischen bürgerschaftlichen Engagements dann im Papierkorb verschwinden zu lassen. Die französischen Erfahrungen sprechen hier Bände. Immer wieder – wie bei den cahiers doléances (s. o., Kap. IV. 3.b.) –, sind die Bürger tief enttäuscht worden, hat sich ihre Bereitschaft zur Mitarbeit in Ablehnung nicht nur gegen den Präsidenten, sondern auch gegen das politische System gewandelt und damit den radikalen Parteien auf beiden Seiten des Spektrums Aufwind gegeben.

An dieser Stelle zeigt sich aber auch, dass KI auch zur Förderung demokratischer Partizipation beitragen kann. Ein derartig aufwendiges Unternehmen macht jedoch nur dann Sinn, wenn die politisch Verantwortlichen die Ergebnisse der bürgerschaftlichen Beteiligung – die, wie die Verantwortlichen betonen, Ausdruck eines ungewöhnlichen Interesses und der Bereitschaft, sich zu engagieren, ist – ernst nehmen und bei ihren Entscheidungen berücksichtigen. Derartige neue Verfahren können nur dann einen Beitrag zur Responsivität der repräsentativen Insti-

der Großen Nationalen Debatte weder revolutionär noch marginal sind: Es geht um eine reifere Demokratie, in der der aktive Bürger sich nicht damit begnügt zu delegieren, sondern beiträgt, Vorschläge macht, kontrolliert und die Republik im Alltag mitgestaltet.“ Übersetzt mit DeepL.com.

Vgl. auch D. Szeftel – Mitautor der Enquête –, Une large majorité des Français aspire à une conception républicaine de la laïcité, *Le Point* v. 15.06.2015. – Auch hier bleibt abzuwarten, ob sich aus der großen Befragung Folgen für die Politik ergeben.

tutionen leisten, wenn akzeptiert wird, dass sie – ähnlich wie es in Art. 21 GG zu den politischen Parteien formuliert ist – an der politischen Willensbildung mitwirken können oder darüber hinaus eine institutionelle Einbindung in das politische System wie bei dem Vorschlag der deliberativen Petition erfolgt.

Die Ermöglichung der Partizipation durch neue Formen der Bürgerbeteiligung trägt zur Stärkung der demokratischen Infrastruktur bei und stellt auf diese Weise eine wichtige Säule einer funktionierenden Demokratie dar.⁴⁹ Um die Wirksamkeit der neuen dialogischen Formen der Bürgerbeteiligung sicherzustellen, wäre es hilfreich, wenn die vielfältigen Beteiligungsprojekte ausgewertet sowie Vorschläge für deren Optimierung entwickelt werden könnten. Ein wichtiger Aspekt müsste die Integration ihrer Arbeit in den repräsentativen Entscheidungsmodus sein. Hierfür erscheint die Einrichtung eines Kompetenzzentrums auch auf Bundesebene hilfreich, in dem nicht nur Erfolge und Misserfolge verschiedener Projekte untersucht, sondern auch über die Fortentwicklung ergänzender Instrumente zur repräsentativen Demokratie nachgedacht werden könnte.⁵⁰ Am Ende könnte auch ein rechtlicher Rahmen stehen, in dem bei aller Flexibilität gewisse Voraussetzungen für ihre Errichtung, ihr Verfahren und ihre Umsetzung in den politischen Prozess einschließlich einer Verpflichtung zur Befassung und Rückmeldung vor-

49 M. Lau, U. Hitschfeld, Bürgerbeteiligung und Gemeinwohlinteresse in Zeiten des Populismus, NVwZ 2025, S. 467 ff., 468.

50 So Nanz/Fritsche, a.a.O., S. 206 f.

gesehen werden. Damit könnte ein durch Nichtbeachtung entstehender Frust der Bürger vermieden werden, durch den sich die positiven Absichten erweiterter Bürgerbeteiligung in ihr Gegenteil verkehrten. Die französischen Erfahrungen erweisen sich in dieser Hinsicht als warnende, bei dem „Grand Débat National“ aber vielleicht auch als zukunftsweisende Beispiele.

3. Institutionalisierung bestimmter Zukunftsinteressen

Die Zukunftsinteressen des Umweltschutzes werden durch eine Reihe von Institutionen im politischen Prozess zur Geltung gebracht. Zu nennen ist hier etwa der Expertenrat für Klimafragen. Dabei handelt es sich um ein aufgrund des Bundesklimaschutzgesetzes aus dem Jahr 2020 eingerichtetes Gremium in Berlin. Es prüft vom Umweltbundesamt vorgelegte Emissionsdaten und legt der Bundesregierung eine Risikobewertung der veröffentlichten Daten vor. Ziel des Klimarates ist es, eine Grundlage für die Debatte anzubieten. Daneben besteht seit Langem der Sachverständigenrat für Umweltfragen. Er wurde 1971 durch Erlass beim damals für Fragen des Umweltschutzes in der Bundesregierung zuständigen Bundesinnenministerium gegründet. Der Rat berät die Bundesregierung durch die Erarbeitung von regelmäßigen Umweltgutachten, gelegentlichen Sondergutachten und Stellungnahmen zu aktuellen politischen Entscheidungsfragen. Dieser Sachverständigenrat wird seit 1992 ergänzt durch den „Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umwelt-

veränderungen“. Er ist beauftragt, „die globalen Umweltveränderungen und ihre Folgen zu begutachten und Vorschläge zu deren Bewältigung in ihrem ökologischen, sozialen und ökonomischen Kontext zu unterbreiten. Er soll damit zur Urteilsbildung der verantwortlichen Instanzen und der Öffentlichkeit beitragen.“⁵¹

Bereits vor nahezu dreißig Jahren habe ich auf die Notwendigkeit der Institutionalisierung ökologischer Interessen im Rahmen der Verfassungsordnung hingewiesen und über entsprechende Vorschläge im In- und Ausland berichtet.⁵² Begründet wurde dies mit den Schwächen der Repräsentativverfassung gegenüber den Zukunftsinteressen der nachkommenden Generationen. Daran hat sich ungeachtet des Klima-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom März 2021 grundsätzlich nichts geändert.

Die Sozialwissenschaftler/-innen Patrizia Nanz und Claus Leggewie halten es im Interesse der Gerechtigkeit zwischen den Generationen für geboten, „die Reichweite unserer Repräsentationsverhältnisse auch zeitlich zu erweitern und dafür entsprechende Institutionen innerhalb der repräsentativen Demokratie zu erfinden, auszubauen und handlungsfähig zu machen“.⁵³ Sie schlagen deshalb die Einrichtung von Zukunftsräten vor. Diese sollen als dauerhafte Institutionen einer Gemeinde, eines Stadtteils, eines Landes oder einer supranationalen Organisation die wichtigen Zukunftsfragen identifizieren und Lösungsvor-

51 So der Erlass vom 25.10.2000.

52 R. Steinberg, *Der ökologische Verfassungsstaat*, a.a.O., S. 344 ff.

53 Nanz/Leggewie, a.a.O., S. 23.

schläge erarbeiten.⁵⁴ Damit müssten sich Legislative und Exekutive in angemessener Frist befassen und ein Feedback geben. Einem Zukunftsrat gehörten je nach politischer Ebene etwa 15 bis maximal 50 zufällig ausgewählte Personen an, die die Bevölkerung annähernd abbildeten und vor allem in ihrer Generationenmischung spiegelten. Die Mitwirkenden trafen sich regelmäßig und erhielten eine maßvolle Aufwandsentschädigung. Die Amtsperiode eines Zukunftsrats solle zwei Jahre betragen; er werde von einem Team von Verwaltungsmitarbeitern mit Moderationserfahrung unterstützt. Das Ziel der Zukunftsräte sei, die strukturellen Mängel der bisher praktizierten deliberativen Demokratie auszugleichen, indem sie offen seien für den leidenschaftlichen politischen Konflikt, aber durch Institutionalisierung den oft sprunghaften Ereignischarakter partizipatorischer Politik abstreifen und anstelle von Experten mit einem repräsentativen Querschnitt der lokalen, regionalen und nationalen Bevölkerung besetzt seien.

Dabei setzen die Autoren auf Kooperation und Partizipation als Modi gemeinsamer Gestaltung. Sie folgen damit Hannah Arendts Idee einer erweiterten Denkungsart, die einer vermeintlich feststehenden Tatsache aus einer jeweils anderen Perspektive nachgeht.⁵⁵ Der ehemalige hessische Ministerpräsident Volker Bouffier hat dies mit Kurt Tucholsky schlichter ausgedrückt: „Jetzt stellen wir uns alle mal vor, der andere könnte vielleicht auch Recht haben.“ Damit schaffte er die Voraussetzungen für eine

54 Nanz/Leggewie, a.a.O., S. 56 ff., 82.

55 Nanz/Leggewie, a.a.O., S. 45 ff.

Koalitionsvereinbarung mit den Grünen, die man in der hessischen CDU bis dahin für unmöglich gehalten hatte.

Ich möchte allerdings ein wenig Wasser in die Begeisterung für derartige Räte schütten. In ihrer gründlichen, auf die Ergebnisse der Behavioral-Studies-Wissenschaft aufbauenden Studie zeigen Cass R. Sunstein und Reid Hastie, dass Entscheidungen in Gruppen nicht immer besser sein müssen als Individualentscheidungen.⁵⁶ Sie beschreiben die zahlreichen Fallstricke, die zu falschen Entscheidungen führen können;⁵⁷ sie zeigen aber ebenso, wie Gruppen erfolgreich tätig sein können. Negativ schlugen zu Buche informationeller Druck und soziale Einflüsse. Als immens wichtigen Faktor für eine erfolgreiche Arbeit – hier dürften sie den Argumenten von Nanz und Leggewie zustimmen – nennen sie die Diversität der Mitgliedschaft, nicht notwendig entlang demografischer Linien, sondern im Sinne von Ideen und Perspektiven.⁵⁸

Einen anderen Akzent für die Einrichtung eines Zukunftsrats setzen Aladin El-Mafaalani, Sebastian Kurtenbach und Klaus Peter Strohmeier. Sie analysieren die zunehmende Entwicklung einer alternden Gesellschaft in Deutschland. Diese sei weder kindergerecht noch gerecht zu Kindern. „Die Interessen und Bedürfnisse der Kinder werden nicht angemessen mitgedacht. Es gibt nur wenige

56 C. R. Sunstein, R. Hastie, a.a.O.

57 Sunstein/Hastie, a.a.O., S. 21 ff.

58 Sunstein/Hastie, a.a.O., S. 103 ff., 104. – Ähnlich differenziert zu derartigen neuen Formen demokratischer Partizipation Y. Sinto-mer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours, Paris 2011, S. 192 ff.

Kinder, und sie werden behandelt wie Außenseiter. Sie sind (anders als andere Minderheiten) eine Minderheit ohne Minderheitenschutz.⁵⁹ Auf das unterschiedliche Gewicht von Jungen und Alten in der Politik ist bereits oben (Kap. III.2) hingewiesen worden. Angesichts ihrer geringen Bedeutung als Wähler – nur 14 Prozent der Wahlberechtigten sind unter 30 Jahre alt – und des starken Anwachsens der Wählergruppe der Rentner könnten sie politisch nur einen geringen Einfluss geltend machen. Auch die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre hätte nur einen marginalen Einfluss.⁶⁰ Eine Folge dieser demografischen Schieflage sei ein starker Gegenwartsbezug der Politik. Diese orientiere sich zunehmend an Sicherheitsfragen sowie am Status quo. Um aber die großen Herausforderungen bewältigen zu können, brauche es eine ausgeprägte Zukunftsorientierung. Zukunftsbezogene Politik müsse sich an den Kindern orientieren. Dies erfordere, dass junge Menschen systematisch am Gesetzgebungsprozess beteiligt werden. Das könne in Form von speziellen Zukunftsräten geschehen. Diese sollten allen Parlamenten in Bund, Land und Kommune zugeordnet werden. Sie sollten mindestens zur Hälfte, vielleicht auch vollständig mit jungen Menschen zwischen 10 und 30 Jahren besetzt werden. Relevante Parlamentsbeschlüsse (insbesondere Reformen und der Haushalt) müssten zu-

59 A. El-Mafaalani, S. Kurtenbach, K. P. Strohmeier, *Kinder. Minderheit ohne Schutz. Aufwachsen in der alternden Gesellschaft*, 5. Aufl., Köln 2025, S. 207.

60 Ebd., S. 16.

nächst an den Zukunftsrat gehen, der sie im Hinblick auf Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit prüfe und kommentiere. Hierzu könnten Sachverständige geladen werden. Anschließend müsse darüber öffentlich und in den Parlamenten diskutiert werden. Die Befassungs- und Begründungspflicht der Parlamente hinsichtlich der Position des Zukunftsrats sei dabei zentral. „Letztlich hat das demokratisch legitimierte Parlament das letzte Wort. Aber der Zwang, sich mit der Perspektive junger Menschen auseinanderzusetzen, hätte positive Effekte. Die starke Gegenwartsbezogenheit des demokratischen Systems würde zumindest zum Teil durchbrochen.“⁶¹

So erwägenswert dieser Vorschlag auch sein mag, so wirft er noch mehr Fragen der Einrichtung und des Verfahrens auf als das vorher geschilderte Konzept von Patricia Nanz und Claus Leggewie. Beide Vorschläge weisen wesentliche Unterschiede auf, was die Anbindung – eher auf kommunaler Verwaltungsebene oder bei den Parlamenten –, die Gegenstände der Arbeit und die Zusammensetzung angeht.

Ein rechtlicher Impuls zur Stärkung der Entwicklungsperspektive der jungen Generation mag von einem wichtigen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. November 2021 zum Bildungsanspruch von Kindern und Jugendlichen ausgehen. Ausgangspunkt der Entscheidung war die Schließung von Schulen während der Corona-Zeit. Aber ihre Bedeutung geht weit darüber hinaus. So heißt es im ersten Leitsatz: „Aus Art. 2 Abs. 1 in Verbin-

61 Ebd., S. 218.

derung mit Art. 7 Abs. 1 GG folgt ein Recht der Kinder und Jugendlichen gegenüber dem Staat, ihre Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit auch in der Gemeinschaft durch schulische Bildung zu unterstützen und zu fördern (Recht auf schulische Bildung).⁶² Wenn auch hier ausdrücklich gerichtet auf den schulischen Bildungsanspruch, ließe sich dessen Verankerung im allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG in andere Bereiche der Existenz von Kindern und Jugendlichen, z. B. der Gesundheit (körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 2 GG), Chancengleichheit (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1) oder Berufstätigkeit (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 12 GG), zu einem allgemeinen Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz durch die staatliche Gemeinschaft erweitern.

Als kleiner Zukunftsrat lässt sich ein Gremium bezeichnen, das der hessische Gesetzgeber 2025 auf kommunaler Ebene vorgesehen hat. Darin wird die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen vorgeschrieben. „Die Gemeinde soll“, so heißt es in § 4c HGO, „bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Zur Berücksichtigung der besonderen Belange soll die Gemeinde geeignete Verfahren entwickeln, hierzu können Gremien eingerichtet werden.“

Wenig konkret heißt es dann aber weiter, soweit geeignete Verfahren entwickelt worden seien, „können Kindern und Jugendlichen in den Organen der Gemeinde,

62 BVerfGE 159, 355.

4. Das Abwägungsgebot als Modus rechtlicher Entscheidungen

ihren Ausschüssen sowie den Ortsbeiräten Antrags-, Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeiten eingeräumt werden.“

Damit werden alle wesentlichen Fragen auf das Satzungsrecht der Gemeinden verschoben. Offen bleibt vor allem auch, ob in diesen Ausgestaltungen eine Beratungs- und Begründungspflicht des Gemeindeparlaments vorgesehen ist, ohne die die Stellungnahmen schnell im Papierkorb landen würden. Welche Ergebnisse diese gesetzliche Neuregelung haben wird, bleibt abzuwarten.

Auch die hier vorgestellten Vorschläge zu einer stärkeren Berücksichtigung von Zukunftsinteressen sind - wie bereits bei der Diskussion über die Einrichtung von Bürgergerräten empfohlen - in ein Gesamtkonzept über die die Repräsentativverfassung ergänzenden Einrichtungen einzufügen. So kann das dringend notwendige Konzept einer Reform der Demokratie entstehen.

4. Das Abwägungsgebot als Modus rechtlicher Entscheidungen

Abschließen möchte ich mit einer interessanten Änderung der Hessischen Gemeindeordnung im Jahr 2025. In deren § 8b ist seit Längerem die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids über eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde eröffnet. Die bislang schon vorgesehenen Ausschlussfälle werden in Zukunft erweitert um den Ausschluss derartiger Plebiszite gegen Planfeststellungsbeschlüsse und ähnliche in einem förmlichen Verfahren

mit einer umfassenden Bürgerbeteiligung ergangene Verwaltungsentscheidungen. Diesen Ausschluss halte ich für sachgerecht. Es mag auf den ersten Blick überraschen, dass ich eine Einschränkung demokratischer Partizipation für sachgerecht halte.

Dabei wird in der Begründung des Regierungsentwurfs jedoch der wesentliche Gesichtspunkt nicht getroffen: Abgestellt wird auf den Effekt der Verfahrensbeschleunigung.⁶³ Das ist sicherlich nicht falsch, aber entscheidend finde ich einen anderen Gesichtspunkt: In den genannten förmlichen Verfahren finden die im Rahmen der Bürgerbeteiligung, aber auch der durch Träger öffentlicher Belange eingebrachten Belange Berücksichtigung. Sie werden bewertet, mit ihrem Gewicht in die Entscheidung eingestellt und gegen die anderen berührten öffentlichen und privaten Belange abgewogen.⁶⁴ Das wird der komplexen Entscheidung gerecht, in der es nicht um ein schlichtes Ja oder Nein geht, wie es bei einem grobschlächtigen Bürgerbegehren und -entscheid der Fall ist. Der baden-württembergische Ministerpräsident Kretschmann bemerkt sehr schön: Jeder habe einen Anspruch, GEhört, nicht aber ERhört zu werden.⁶⁵ Ich möchte diesen Satz ergänzen: Jeder hat auch einen Anspruch darauf, dass seine Belange angemessen berücksichtigt werden. Der Modus der planerischen Abwägung sollte deshalb das Leitbild auch für

63 HessLT/Drs. 21/1303, S. 20, 22.

64 Zu dem komplexen Abwägungsprogramm im Planfeststellungsrecht vgl. R. Steinberg, M. Wickel, H. Müller, Fachplanung, 4. Aufl., Baden-Baden 2012, S. 238 ff.

65 Kretschmann, a.a.O., S. 59, Hervorhebung im Original.

andere staatliche, auch gesetzgeberische Entscheidungen darstellen. Das bedeutet, dass die in den eben erwähnten Verfahren der Bürgerbeteiligung erarbeiteten Vorschläge in die Entscheidung der staatlichen Institutionen – Regierung oder Parlament – eingestellt, gewichtet und angemessen berücksichtigt werden.

Dabei ist zu betonen, dass selbstverständlich die Voten aus den Beteiligungsverfahren keinesfalls unverändert oder auch überhaupt eins zu eins in die politische Entscheidung einfließen. Sie sind aber zu würdigen und insoweit zu berücksichtigen. Eine ähnliche Überlegung findet sich in der bereits erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Schulschließungen während der Corona-Zeit. Hier wird ausgeführt, dass sich der Staat hinsichtlich des Rechts auf schulische Bildung durchaus auf den Vorbehalt des Möglichen oder der anderweitigen Verwendung der öffentlichen Mittel berufen kann. „Das überragende Gewicht, das dem Recht auf chancengleiche schulische Bildung als einer [...] Grundbedingung für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen zukommt, wie auch das besonders bedeutsame Gemeinwohlinteresse, durch Schulbildung zu einer gelingenden Integration der jungen Menschen in Staat und Gesellschaft beizutragen, *muss allerdings im Rahmen dieser Entscheidung zum Tragen kommen.*“⁶⁶ Die Anforderungen an den Gesetzgeber gehen allerdings über die materiellen Erfordernisse noch hinaus. Im Falle einer Verlängerung der Maßnahme verlangt das Gericht ein „auf Öffentlichkeit und Transparenz

66 BVerfGE 159, 355, Rn. 56. Hervorhebung vom Verf.

angelegte[s] Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage einer umfassenden Aufbereitung der aktuellen Sachlage“ und einer „Abwägung aller relevanten Gesichtspunkte“.⁶⁷ Abschließend ist die Entscheidung zu begründen und den Teilnehmern des Beteiligungsverfahrens mitzuteilen. Das umschreibt genau das eben beschriebene Anforderungsprogramm der planerischen Abwägung. Dieses wird damit zu dem Modus komplexer Sachentscheidungen nicht nur der Verwaltung, sondern auch des Gesetzgebers.

Es sollte deutlich werden, dass eine größere Vielzahl von Möglichkeiten der vertiefenden und erweiternden Mit- und Einwirkung der Bürger auf Entscheidungen des politischen Systems besteht, als vielleicht auf den ersten Blick angenommen wird. M. E. sollte dringend über den Einsatz und die Ausgestaltung neuer Formen der bürgerschaftlichen Beratung nachgedacht werden. Beeindruckend finde ich das französische Beispiel des „Grand Débat National“, nicht zuletzt auch durch die neuen Möglichkeiten der Auswertung mithilfe von KI. Allerdings macht auch diese umfassende Bürgerbeteiligung nur Sinn, wenn sie nachhaltigen Eingang in die politische Debatte und die Entscheidungen von Regierung und Parlament findet. Auch diese Form der bürgerschaftlichen Partizipation, die in die staatlichen Entscheidungen Eingang findet, trägt dazu bei, durch neue institutionelle Vorkehrungen die Responsivität des politischen Systems zu verbessern.

67 Ebd., Rn. 198.

VI. Schluss

Es gibt nicht den Königsweg der „richtigen Entscheidung“, die den angeblichen Willen „des Volkes“ zum Ausdruck bringt. „Das Volk“ lässt sich zunehmend weniger als homogene Masse denn als Pluralismus von Minderheiten verstehen.¹ Aufgabe des demokratischen Systems ist es hier, die Kommunikation zwischen diesen pluralen Minderheiten und ihren Repräsentanten offen zu halten, Volk wird zum Prozess.² Das demokratische System wird mit anderen Worten als äußerst anspruchsvolles Unterfangen verstanden, möglichst umfassend die Interessen und Wertvorstellungen aller Bürger und Bürgerinnen unter der Direktive des Gemeinwohls zu einer Einheit zusammenzufügen. Die Herausforderungen hierbei sind in den letzten Jahren durch tiefgreifende soziale Entwicklungen deutlich gewachsen: das gestiegene Ausmaß der Individualisierung als Gegenseite verminderter sozialer Ligaturen etwa in Organisationen, Vereinen oder Kirchen, die Heterogenität der sozialen und ethnischen Herkunft; schließlich die wachsenden Unsicherheiten als Folgen von Globalisierung, technologischen Revolutionen, militärischen Auseinandersetzungen sowie Umwelt- und Klimakrisen. Aus

1 So P. Rosanvallon, Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe, Hamburg 2010, S. 11.

2 J.-W. Müller, Was ist Populismus, 4. Aufl., Berlin 2016, S. 133.

diesem Grund bezweifelt der französische Politikwissenschaftler Marcel Gauchet, ob angesichts der Individualisierung der Gesellschaft Repräsentation verstanden als Verpflichtung auf das Ganze, das Gemeinwohl noch möglich sei. Die Gesellschaft der Individuen könne sich nicht repräsentieren als Gesellschaft. Es bestehe ein großer Abstand zwischen den theoretischen Prinzipien der Repräsentation und deren praktischem Funktionieren. Mindestens ein großer Teil der Bürger finde sich nicht in dieser Gewalt wieder und fühle sich von ihr ignoriert.³

Demgegenüber betont der Historiker Herfried Münkler die wesentlichen Vorzüge des repräsentativen Systems. Er verweist insbesondere auf seine Fähigkeit der Verlangsamung. Denn demokratische Partizipation sei auf Entschleunigung zwecks Reflexion und Deliberation angewiesen.⁴ Der Prozess der Deliberation entschleunige. Demgegenüber wäre die direkte Demokratie in vielfacher Hinsicht eine Rückkehr zur Stimmungsdemokratie der Antike, und diese Rückkehr würde mit einem gefährlichen Reflexionsverlust erkaufte. Münkler plädiert deshalb nachdrücklich dafür, auf Distanz zu bleiben und an den überkommenen Formen der entschleunigten Beratung festzuhalten, weil wir wüssten, dass Demokratie nur so Bestand haben werde.⁵

3 M. Gauchet, *Le noeud démocratique*, Gallimard 2024, S. 196 ff.

4 H. Münkler, Verkleinern und Entschleunigen oder die Partizipationsformen neu arrangieren?, in: F. W. Graf, H. Meier, *Die Zukunft der Demokratie*, München 2018, S. 118.

5 Münkler, a.a.O., S. 95.

Diese Diagnosen haben viel für sich. Repräsentation ist angewiesen auf die Fähigkeit zur Kommunikation, die Bereitschaft zum Kompromiss und den Respekt vor den Auffassungen des anderen. Alle diese Eigenschaften sind heute deutlich geschwächt. Dazu tragen ganz wesentlich die Spaltung der Gesellschaft, der „cultural backlash“⁶ der Wertvorstellungen und nicht zuletzt deren mediale Abschottung bei. Die Zeit zum Zuhören und Verhandeln, die repräsentative Lösungen voraussetzen, fehlt und wird durch das spontane Verlangen nach direktdemokratischen Entscheidungen ersetzt. Zur kleinen, oftmals populistischen Münze des politischen Entscheidungssystems mutiert, vermögen sie die großen Probleme des demokratischen Systems, die oben (Kap. II) beschrieben wurden, kaum angemessen anzugehen. Das gilt insbesondere für die wachsende ökonomische Ungleichheit der Gesellschaft, aber auch für die neuen Zukunftsängste. Am ehesten vermöchten direktdemokratische Elemente die Globalisierung und Europäisierung zumindest bremsen. Gerade hier scheint jedoch die Gefahr des Missbrauchs durch Populisten besonders augenfällig (s.o., Kap. IV. 3. b.).

Die Gefahr des Missbrauchs und des Umschlags in ein autoritäres Regime wird durch die revolutionären Entwicklungen der Neuen Medien deutlich gesteigert (s.o., Kap. IV. 2).⁷ Dass vor allem rechtsradikale, aber auch linksradikale Gruppierungen sich die Forderung nach der

6 P. Norris, R. Inglehart, *Cultural Backlash*, Cambridge 2019.

7 P. R. Neumann, R. C. Schneider, *Das Sterben der Demokratie*, Berlin 2025, S. 31 f.

Ersetzung der indirekten durch die direkte Demokratie zu eigen machen, erscheint da wenig überraschend (s.o. Kap. IV. 4.). Lediglich punktuell – vor allem bei grundlegenden Fragen des Gemeinwesens – vermögen Plebiszite einen Beitrag zur Stabilität des demokratischen Systems zu leisten (s.o. Kap. IV. 5.).

Der die Interessen und Werte des Einzelnen übersteigende, auf das Gemeinwohl gerichtete Prozess erscheint deshalb zwangsläufig aporetisch. Es gibt aber grundsätzlich keinen anderen Weg als den des Repräsentativsystems, um unter der Direktive des Richtigen zu demokratischen politischen Entscheidungen zu kommen.⁸ Die Herausforderungen, vor denen unser politisches System steht, sind viel zu komplex, als dass sie von Plebisziten bewältigt werden könnten. „Mit der wachsenden Komplexität des Systems schwindet die Macht des Voluntativen, die die Grundlage demokratischer Mehrheitsentscheidung ist. Der Populismus als Insistenz auf dem Voluntativen ist ein verzweifelter Aufbegehren gegen die Konsumption des reinen Willens durch die Komplexität der Ordnung.“⁹ Umweltpolitik, Sicherheits-, Wirtschafts- und Fiskalpolitik, deren Einbindung in europäische und internationale Verflechtungen sind nur qua Aushandlungen und nicht qua simpler Ja/Nein-Mehrheitsentscheidung möglich.

Für den Prozess der demokratischen Einheitsbildung gibt es keine einfachen Lösungen, wie sie die schlichte

8 R. Bäuml, Staat, Recht und Geschichte, Zürich 1961, S. 17 und passim.

9 Münkler, a.a.O., S. 109.

Forderung nach Volksentscheiden verspricht. Es erstaunt deshalb, wenn das Bundesverfassungsgericht die Ablehnung des Parlamentarismus, „wenn sie mit der Forderung nach dessen Ersetzung durch ein plebiszitäres System verbunden ist“, nicht als eine Missachtung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ansieht. Diese Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk wird offensichtlich für ausreichend gehalten. „Wie diesen Anforderungen entsprochen wird, ist für die Frage der Vereinbarkeit eines politischen Konzepts mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht entscheidend.“¹⁰ Hier unterschätzt das Gericht gröblich, dass und inwieweit das Repräsentativsystem konstituierend für das demokratische System des Grundgesetzes wirkt.

Einer simplen Forderung nach mehr Volksentscheiden ist deshalb zu begegnen mit einem Appell größtmöglicher Differenzierung: eher die Durchführung von Referenden, weil sie weniger missbrauchsanfällig sind als Volksinitiativen; sorgfältige Ausgestaltung von Formen und Verfahren. Dem widerspricht nicht, dass ich in diesem Text wie bereits früher für die Veranstaltung von obligatorischen Referenden bei der Annahme und Änderung von Verfassungen sowie vor allem bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale oder supranationale Institutionen plädiert habe. Im Übrigen plädiere ich vor allem bei der Einführung von Initiativrechten für Zurückhaltung (s.o. Kap. IV. 5.).

10 BVerfGE 144, 22, Rn. 543 – NPD-Verbot.

Im Laufe meiner langjährigen Beschäftigung mit Fragen der direkten Demokratie bin ich zunehmend – vor allem bei Sachfragen – skeptischer geworden.¹¹ Dem entspricht auch die wachsende Zurückhaltung bisheriger Befürworter von Plebisziten bei SPD und Bündnis 90/Die Grünen.¹² Während in deren Wahlprogramm 2017 noch gefordert wurde, „Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide in die Verfassung einzuführen“,¹³ versprechen sie 2021 und 2025 lediglich, die Beteiligungsmöglichkeiten

-
- 11 Der Verfasser hat 1981 maßgeblich das hessische Volksbegehren „Keine Startbahn West“ vorbereitet. Grundsätzlich befürwortend „Standortplanung umweltbelastender Großvorhaben durch Volksbegehren und Volksentscheid“, ZRP 1982, S. 113 ff.; skeptischer dann „Elemente volksunmittelbarer Demokratie im Verwaltungsstaat“, Die Verwaltung 1983, S. 465 ff.; „Der ökologische Verfassungsstaat“, Frankfurt 1998, S. 351 ff.; „Das Volk und die direkte Demokratie“, FAZ v. 16.02.2016, S. 7; „Die Repräsentation des Volkes“, FAZ v. 30.09.2013, S. 7; und letztlich „Die Repräsentation des Volkes“, Baden-Baden 2013, S. 202 ff.
 - 12 Ein gemeinsamer Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag über die Einführung von Volksrechten ins Grundgesetz, BT/Drs. 14/8503. – Dabei sollten jedoch Volksinitiativen über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie über die Einführung der Todesstrafe (sic) ausgeschlossen sein. – Einen ähnlichen Gesetzentwurf legte die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen allerdings ohne die Diätenschutzklausel vor, BT/Drs. 16/680. Darauf sind beide Fraktionen später nicht mehr zurückgekommen. – Bemerkenswert auch die Einschätzung eines der führenden europäischen Grünen, Daniel Cohn-Bendit: „Es gibt die hartnäckige Vorstellung, dass das Volk alles besser entscheiden würde, aber daran glaube ich auch nicht.“ Journal Frankfurt Nr. 17/2012, S. 7.
 - 13 Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagswahlprogramm 2017, S. 148.

von Bürgerräten zu stärken und gesetzlich abzusichern, „inklusive“ – so heißt es 2021 – „direktdemokratischer Verfahren zu einzelnen Beratungsergebnissen“¹⁴ und – 2025 abgeschwächt – „inklusive demokratischer Verfahren zu einzelnen Verfahrensergebnissen. Dafür wollen wir beispielsweise die Einführung einer Volksinitiative prüfen.“¹⁵

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich bei der SPD feststellen. In ihrem Grundsatzprogramm 2007 wurde noch gefordert, Volksbegehren und Volksentscheid auch auf Bundesebene einzuführen. Das wurde im Zukunftsprogramm 2021 stillschweigend aufgegeben. Stattdessen sollen die Erfahrungen mit Bürgerräten aufgegriffen und neue Wege der unmittelbaren Beteiligung an staatlichen Entscheidungen gesucht werden. „Durch systematische und frühzeitige Beteiligung der Bürger*innen an staatlichen Projekten können Rechtswege und Verfahren beschleunigt werden.“¹⁶ Im „Regierungsprogramm 2025“ wird dann lediglich die Etablierung der Bürgerräte „als fester Bestandteil unserer Demokratie“ angekündigt.¹⁷

Auch der ehemalige Bundespräsident Joachim Gauck bekennt: „Als ich vor vielen Jahren in die Politik kam, war ich ein Anhänger von Volksentscheiden. Inzwischen habe ich einige Erfahrungen damit gesammelt und sehe es differenzierter.“ Auf Bundesebene sei unsere repräsentative Demokratie die beste Antwort auf die komplizierten

14 Bündnis 90/Die Grünen, Regierungsprogramm 2021, S. 178.

15 Bündnis 90/Die Grünen, Regierungsprogramm 2025, S. 110.

16 SPD, Zukunftsprogramm 2021, S. 28.

17 SPD, Regierungsprogramm 2025, S. 41.

Probleme unserer Zeit.¹⁸ Und er fügt hinzu: „Nicht nur bei uns, sondern auch in Europa und darüber hinaus ist die repräsentative Demokratie das einzig geeignete System, Gruppeninteressen und Gemeinwohlinteressen auszugleichen.“¹⁹

Sollten diese fundamentalen Veränderungen der Forderungen nach der Einführung von Plebisziten nicht nachdenklich stimmen? Offensichtlich ist ihnen allen die Erkenntnis gemeinsam, dass Plebiszite allein kaum die Demokratie retten, sie vielleicht sogar eher gefährden können. Man muss sie aber auch nicht generell fürchten. Denn in bestimmten Fällen und Situationen vermögen sie einen Beitrag zu einer wirksamen Demokratie zu leisten: Bei grundlegenden Weichenstellungen des Gemeinwesens, die eine öffentliche Debatte unausweichlich machen, können unter solchen Umständen Volksentscheide die parlamentarische Demokratie stärken und den Populismus, jedenfalls auf längere Zeit, bezähmen.²⁰ Damit wird die klare grundgesetzliche Präferenz für die repräsentativen staatlichen Entscheidungen²¹ nicht infrage gestellt. Plebiszitäre Verfahren können als ergänzendes, balancierendes

18 „Simplex Ja oder Nein reicht nicht“. Gauck lehnt Volksentscheide auf Bundesebene ab, in: t-online v. 20.07.2016.

19 J. Gauck, Unser Land, FAZ v. 24.03.2012, S. 9.

20 So H. Meier, Epilog, Die Vergangenheit einer Illusion, in: Graf/Meier, a.a.O., S. 341 ff., 345.

21 So klar K. Hesse, Die Grundzüge der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995, Rn. 130 ff.

und korrigierendes Element in bestimmten Fällen hinzutreten.²²

Keine Diskussion über den Bestand und über Reformen des demokratischen Systems darf die Auswirkungen der technologischen Revolution der Neuen Medien, Plattformen und insbesondere der KI außer Acht lassen. Allerdings sind hierüber zurzeit keine verlässlichen Aussagen möglich. Diese technologischen Entwicklungen dürften jedoch die Voraussetzungen und Bedingungen demokratischer Willensbildung und -entscheidung nicht unerheblich verändern.

Zur Repräsentativverfassung gibt es keine Alternative. Die eingangs beschriebenen Herausforderungen für das demokratische Regierungssystem – darunter vor allem Ungleichheit, Abstiegsängste, Globalisierung – lassen sich nur durch eine Vielzahl komplexer Politiken in Angriff nehmen. Allerdings sind diese konkret nur begrenzt auf die in der Wahlentscheidung der Bürger zum Ausdruck kommenden Präferenzen zurückzuführen. Hier kann man durchaus von einem Repräsentationsdefizit sprechen. Dieses lässt sich nur höchst punktuell durch Plebiszite schließen. Nicht zuletzt angesichts der Auswirkungen der Neuen Medien sind sie – wie oben beschrieben – hinsichtlich Form und Verfahren sorgfältig ausgewählt einzusetzen.

Aber auch in anderer Hinsicht zeichnet sich das Repräsentativsystem durch eine mangelhafte deskriptive Reprä-

22 So E.-W. Böckenförde, Demokratie und Repräsentation, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1992, S. 389.

sentativität aus (s.o., Kap. III). Wie gezeigt erfüllt das parlamentarische System nur eingeschränkt die Anforderungen von demokratischer Gleichheit. Dazu tragen auch die Schwächen des Parteien- und Wahlsystems bei. So dringlich eine Reduzierung dieser Schwächen des repräsentativen Systems erscheint, so dürfte realistischerweise bestenfalls deren Reduzierung, nicht jedoch deren Beseitigung zu erwarten sein.

Erforderlich scheint deshalb die Suche nach alternativen Beteiligungsformen zur Ergänzung des repräsentativen Charakters des politischen Systems. Neue Mechanismen demokratischer Teilhabe sind gerade wegen der unter den heutigen sozialen und historischen Bedingungen gestiegenen Schwächen von Repräsentation unverzichtbar. Dabei richtet sich der demokratische Imperativ „nicht mehr allein auf die Rückführung allen staatlichen Handelns auf das Parlament, sondern auf die Vervielfältigung demokratischer Ausdrucks- und Einspruchsmöglichkeiten, die sich gegenseitig ergänzen“.²³ Ein ausreichendes Niveau demokratischer Partizipation lässt sich nur erreichen durch eine Verbindung von Formen indirekter und direkter Demokratie. Unter direkter Demokratie sind jedoch nicht nur Plebiszite zu verstehen, die jedenfalls auf Bundesebene nur in ausgewählten Fällen in Betracht kommen. Direkte Demokratie stellt sich vielmehr heute

23 D. Schwarz, Die deliberative Neuerfindung des Petitionsrechts: Ein Anstoß zur Zukunft demokratischer Repräsentation, in: A. Brade, A.-K. Hübers, A. Hussing et al. (Hrsg.), Zukunftsverfassungsrecht, Baden-Baden 2025, S. 95 ff., S. 101 unter Verweis auf P. Rosanvallon, Demokratische Legitimität, a.a.O.

in anderen Formen der direkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger dar. Die heutigen Voraussetzungen demokratischer Herrschaft zwingen dazu, über eine Weiterentwicklung der Demokratie nachzudenken. Dies bedeutet für die Theorie und die Praxis zweifellos intellektuelle Herausforderungen, die über die Forderung nach Plebisziten hinausgehen. Möglicherweise entscheidet die erfolgreiche Suche nach neuen Formen demokratischer Partizipation über die Zukunftsfähigkeit des demokratischen Regierungssystems.

Direkte Demokratie gewinnt damit auch eine andere Bedeutung. Der einzelne Bürger soll und kann direkt mitwirken an der politischen Entscheidungsfindung. Diese Beteiligung verläuft nicht beliebig, sondern ist eingebunden in das repräsentative System. Und sie weist deliberative Elemente auf. Die so gestaltete direkte Demokratie kann zur Stärkung der Responsivität des politischen Systems beitragen. Plebiszite kommen demgegenüber allenfalls als „Notbehelfe“ (J.-P. Müller) in eng begrenzten Situationen in sorgfältig ausgestalteten Verfahren zum Zuge.

In Kap. V sind eine Reihe unterschiedlicher, sich ergänzender Mechanismen neuer Formen demokratischer Teilhabe vorgestellt worden. Die in vielen Ländern zu beobachtenden neuen Modelle von bürgerschaftlicher Partizipation sollten mit ihren Stärken und Schwächen analysiert werden. Sie sollten gegebenenfalls unter Evaluationsvorbehalt eingesetzt werden. Dadurch werden die Chancen einer Weiterentwicklung des politischen Systems verbessert. „Nicht nur Wirtschaft und Sozialstaat müssen refor-

mierbar sein, sondern auch die Demokratie.“²⁴ So wichtig die Reformen von Wirtschaft und Sozialstaat auch sein mögen, auch die Reform der Demokratie gehört dingend auf die politische Agenda!

Neue Formen der demokratischen Teilhabe würde dem begrüßenswerten Wunsch nach einer stärkeren Partizipation entgegenkommen. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass in einer freiheitlichen Gesellschaft wie der unseren respektiert wird, dass die Einzelnen sich ins Private zurückziehen können. Anders als in totalitären Gesellschaften gibt es keine Partizipationspflicht.²⁵ Auch die Bedürfnisse dieser Bürgerinnen und Bürger sind von der Politik zu berücksichtigen und können nur durch repräsentative Mechanismen berücksichtigt werden.

Dabei lässt sich in gewisser Weise ein demokratisches Paradox feststellen. Auf der einen Seite ist eine unaufhaltsame Moralisierung politischer Sachverhalte festzustellen, wenn über die mangelnde demokratische Beteiligung geklagt wird. Auf der anderen Seite fehlt die Bereitschaft, die dafür notwendige politische Kompetenz zu erwerben. „Eine Gesellschaft, die gern mitreden will“, urteilt Münkler, „in der sich aber zunehmend weniger Menschen die Mühe machen, Sachverstand und Urteilkraft zu erwerben.“ Dies unterschätzten all jene, die vehement die Einführung von mehr plebiszitären Elementen fordern, um

24 J. Koltermann, Falsches Signal. Zum Aus bundesweiter Bürgerräte, FAZ v. 28.11.2025, S. 13.

25 Vgl. R. Steinberg, Die Repräsentation des Volkes, Baden-Baden 2013, S. 193 ff.

der Partizipationskrise der westlichen Demokratien entgegenzuwirken: Die direkte Demokratie hat nämlich sehr viel höhere Kompetenzvoraussetzungen als die repräsentative Demokratie, die als ein institutionalisierter Rabatt auf Zeitaufwand und Einkommensverzicht der politikpartizipierenden Bürger begriffen werden kann.²⁶ Die oben (V.2.) beschriebenen neuen Formen demokratischer Partizipation vermögen wegen ihrer edukativen und deliberativen Elemente diese Probleme zu mildern.

Einen Beitrag zur Zukunftssicherung der Demokratie kann sicherlich auch eine Steigerung, besser eine Wiedererlangung der Leistungsfähigkeit des politischen Systems leisten. Es wird eine neue Politik erwartet, die die in den letzten Jahren angewachsenen Probleme in den Griff bekommt. Die neue Präsidentin des Wissenschaftszentrums Berlin, Nicola Fuchs-Schündeln, und der dortige Direktor Michael Zürn betonen zu Recht, dass ein funktionierender Staat Extremismus verhindere. Dort, wo die Daseinsvorsorge – das Angebot an Grundgütern des Staates – vernachlässigt werde, steige die Zustimmung zum autoritären Populismus. „Dabei kommt“, so unterstreichen sie, „dem Zugang zu Grundgütern wie Bildung, Gesundheit, Mobilität, Sicherheit sowie Wohnen, insgesamt also einer funktionierenden öffentlichen Infrastruktur vor Ort, eine Schlüsselfunktion zu. [...] Es gilt: Der Staat muss im täglichen Leben als wirkmächtig wahrgenommen werden. Wenn das nicht gelingt, fühlen sich die Menschen ‚abge-

26 Münkler, in: Graf/Meier, a.a.O., S. 115; ähnlich J.-P. Müller, *Demokratische Gerechtigkeit*, München 1993, S. 160.

hängt‘ und vom politischen System ‚nicht gehört‘. Wo die Daseinsvorsorge versagt, findet das Narrativ autoritärer Populisten fruchtbaren Boden.“²⁷ Als Beleg für diese These weisen sie auf die Wahlerfolge der AfD in eher dünn besiedelten Gebieten mit tendenziell schlechterer Daseinsvorsorge im Unterschied zu besser versorgten Städten hin. Dies dürfte ungeachtet der Tatsache gelten, dass hier auch Faktoren wie ein unterschiedlicher sozialer Status mit Bildungs- und Einkommensunterschieden eine erhebliche Rolle spielen könnten.

Der gleiche Therapieansatz liegt auch den Empfehlungen der unter der Schirmherrschaft von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier eingesetzten Sachverständigengruppe bestehend aus Julia Jäkel, Thomas de Maizière, Peer Steinbrück und Andreas Voßkuhle zugrunde, die im Juli 2025 ihren Bericht einer „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ vorgelegt hat.²⁸ Die 35 Empfehlungen liefern vor allem Vorschläge zur Staatsreform, zu einer Modernisierung des Gemeinwesens. Der Bericht wird von der Überzeugung geleitet, dass ein handlungsfähiger Staat eine Grundvoraussetzung dafür ist, das schwindende Vertrauen der Bevölkerung in unseren Staat zurückzugewinnen. „Das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit unseres Staates schwindet, und damit schwindet auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie. Dieses

27 N. Fuchs-Schündeln, M. Zürn, Ein funktionierender Staat verhindert Extremismus, FAZ v. 20.03.2025, S. 17.

28 J. Jäkel, Th. de Maizière, P. Steinbrück, A. Voßkuhle, Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Freiburg, 2025.

Vertrauen müssen wir zurückgewinnen. Dafür sind tiefgreifende Reformen notwendig.“²⁹

Die krisenhaften Veränderungen in den letzten Jahren, die zu dem Gefühl der Verletzlichkeit der sozialen Lebenswelten und zu einer erheblichen Verunsicherung geführt haben, erfordern eine engagierte Politik der Daseinsvorsorge, die sich auf die Bewältigung von Risiken, Gefahren und Schäden vorbereitet.³⁰ Aber anders als in der Zwischenkriegszeit besitzen die westlichen Länder reichliche und immer noch wachsende Ressourcen zur Verbesserung der Lebensbedingungen möglichst vieler Menschen. Unsicherheit rührt nicht zuletzt daher, dass diese Ressourcen falsch verwendet werden. Die Regierung sollte einen wesentlichen Teil dieser Mittel einsetzen, um sinnvolle Arbeitsplätze im Gesundheits- und Bildungsbereich zu schaffen, die öffentliche Infrastruktur und den Umweltschutz zu verbessern sowie höhere Beträge für die Forschung und Entwicklung einzusetzen. Das Ziel sollte sein, damit die Lebensqualität der gesamten Gesellschaft zu verbessern.

So wichtig und zukunftsweisend viele dieser Vorschläge der Sachverständigengruppe zum „Maschinenraum des Staates“ (Jäkel et al.) auch sein mögen, sie nehmen – von der bereits erwähnten Empfehlung zu den Bürgerräten abgesehen (Kap. V. 2) – ausschließlich die „Politics“-Seite in den Blick und sparen das Thema der Partizipation der

29 Dies., a.a.O., S. 14.

30 R. Schmidt, Mehr als Gesetzesgehorsam wird nicht verlangt, in: Festschrift für H. Dreier, Tübingen 2024, S. 649 ff., 660.

Bürger, d. h. die demokratische „Input“-Seite, weitgehend aus. Die Autoren selbst scheinen zu ahnen, dass ihre Empfehlungen „vielleicht etwas technisch“ erscheinen.³¹ Aber auch praktische Verbesserungen der Politik sind kein Allheilmittel. Notwendig erscheint auch, die Partizipationschancen aller Gruppen und Schichten zu verbessern – durch eine stärkere Berücksichtigung in den Parlamenten und durch eine Reihe verbesserter, auch neuer Mitwirkungsformen.

Derartige Maßnahmen könnten sicherlich die Unzufriedenheit vieler reduzieren. Wenn jedoch die Neigung zu einer autoritär-populistischen Politik in den Ängsten vor einem Statusverlust oder der Bedrohung der eigenen traditionellen Werte wurzelt, dann dürfte es schwierig sein, Lösungen zu finden, die mit den Prinzipien einer liberalen Demokratie vereinbar sind.³² Im rechtspopulistischen Milieu hat sich eine „Affektlage des Ressentiments“, ein „Gefühl der Kränkung“ herausgebildet, das darauf sinnt, die vermeintlich für das Unglück des Abgehängtseins Verantwortlichen abzustrafen. Die Protesthaltung der Unzufriedenen hat sich verfestigt. „Sie sind nicht mehr erreichbar. Skandale in der AfD, Nazi-Parolen, Korruption – wen interessiert’s? Ihnen kommt es darauf an, dass das an ihnen geschehene Unrecht wiedergutmacht wird.“³³

31 So Jäkel et al. ., a.a.O., S. 151.

32 So Norris/Inglehart, a.a.O., S. 464 f.

33 D. Pollack, Große Versprechen. Die westliche Moderne in Zeiten der globalen Krise, München 2015, S. 145.- Ähnlich auch J. Bender, Was will die AfD?, Neuausgabe, München 2025, S. 195 ff.

Ob dies mit einer anderen Politik gelingen könnte, erscheint auch Wolfgang Reinhard mit seinem weiten Blick über mehr als eintausend Jahre Staatsgewalt alles andere als gewiss. Der demokratische Sozialstaat erwecke zwar mit seiner Allgegenwart und Allzuständigkeit immer noch den Eindruck eines starken Staates, sei aber im Hinblick auf seinen innenpolitischen Handlungsspielraum längst zum schwachen Staat geworden, Opfer der Anspruchsdy-
namik der von ihm selbst geschaffenen sozialpolitischen Besitzstände und der Verschuldensdynamik, die damit zusammenhänge. Wegen der mit Zähnen und Klauen verteidigten Besitzstände sei eine langfristig verantwortliche Politik nicht möglich.³⁴

Dieser Sorge liegen soziale Entwicklungen zugrunde, durch die die Fähigkeit des Staates zu verbindlichen Entscheidungen und der Gestaltung der umfassend von ihm in Anspruch genommenen Lebensbereiche erheblich geschwächt wird. Zu nennen sind vor allem die soziale, ethnische, ethische und weltanschauliche Diversifizierung. Sie ruft ständig neue Gruppen auf den Plan, die ihre Ansprüche auf Kosten jener anmelden, die bereits erfolgreich waren: „Die partikularistische Dekonstruktion des modernen Staates lässt sich bis ins Unendliche fortsetzen – oder zumindest bis zu einem endgültigen Zerfall.“³⁵ Was damit angesagt sei – so sieht es Wolfgang Reinhard –, sei ein Gemeinwesen voll von intermediären Instanzen anstelle

34 W. Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt*, 2. Aufl., München 2000, S. 518 f.

35 Ebd., S. 516.

eines zentralen Staates, ein neues Mittelalter, allerdings ohne eine gemeinsame Wertvorstellung. Die Gesellschaft als Ganze habe keinen gemeinsamen Willen mehr und werde nur durch die verbleibende Staatsmacht oder einige gemeinsame ökonomische Interessen zusammengehalten. Politik bestehe längst nicht mehr im Durchsetzen von Vorstellungen der Staatsgewalt, sondern im Aushandeln mit gesellschaftlichen Organisationen, die auf diese Weise ein Mitspracherecht an großen Teilen des Staatshaushalts besäßen. „Die Folge sind fragmentierte politische Diskurse und reduzierte staatliche Gestaltungsfähigkeit. Profilierte Politiker verzweifeln schon lange an den fehlenden Möglichkeiten zur positiv-gestalterischen Koordination von Politikprozessen, während sich eine Negativkoordination durch Selbstorganisation von selbst ergab. [...] Die Politik ist aus den angegebenen Gründen zur effektiven Intervention in den Systemzusammenhang nicht mehr in der Lage und zieht sich mit neuer Kreditaufnahme aus der Affaire.“³⁶

Das Ende des durchsetzungsfähigen Staates bedeutet aber nicht sein Verschwinden. In den letzten zehn Jahren sind mehr als 600.000 neue Staatsbedienstete in Deutschland hinzugekommen. Darin spiegelt sich das ungezügeltere Anwachsen seiner Aufgaben, ein Anwachsen, das die beschriebenen Probleme eher mit einer wachsenden Bürokratisierung und einer wachsenden Ausgabenlast bewältigen will. Neue Erwartungen an den Staat führen zu neuen Verwaltungsstellen. Als Beispiel seien nur neue Auf-

36 Ebd., S. 518 f.

gaben im Umwelt- und Klimaschutz oder im Pflege- und frühkindlichen Bildungsbereich genannt. Dass sich jetzt auch die Bundesregierung der Einsamkeit der Menschen annimmt, mag da kaum zu überraschen. Von einem entgrenzten Staat wird die Lösung jedweder sozialer und menschlicher Probleme erwartet. Die Politik ist durch solche Ansprüche zunehmend überfordert.³⁷ Eine Kritik bisheriger Aufgaben unterbleibt jedoch, nicht zuletzt, weil dies von interessierter Seite verhindert wird.

Man muss nicht der Diagnose von Wolfgang Reinhard folgen, der ein Verständnis von Staatsgewalt zugrunde liegt, das dem Verdikt Carl Schmitts vom Ende des Staates³⁸ erstaunlich gleicht. Die Governance des Gemeinwesens kann nicht mehr überwiegend hoheitlich erfolgen, sondern erfordert das Zusammenführen einer vielfältig sozial, kulturell und ethnisch gegliederten Gesellschaft zu einem handlungsfähigen Gemeinwesen. Dabei entstehen Probleme, die Reinhard sicherlich zutreffend beschrieben hat. Das erfordert komplexe Lösungen jedenfalls bei Sachfragen, die sich der schlichten Ja/Nein-Logik von Plebisziten, aber auch der schlichten hoheitlichen Anordnung entziehen. Sie sind stattdessen angewiesen auf Prozesse des Verhandelns, des Aushandelns, der Suche nach Kompromissen und Kompensationen. All dies vermögen die repräsentativen Strukturen des politischen Systems eher zu leisten, ohne dass hier in jedem Fall optimale Ergebnis-

37 Pollack, a.a.O., S. 149.

38 C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 8. Aufl., Berlin 2009, S. 10: „Die Epoche der Staatlichkeit geht jetzt zu Ende. Darüber ist kein Wort mehr zu verlieren.“

se sichergestellt sind. Die Stärkung der Responsivität des Repräsentativsystems auch durch neue Formen der bürgerschaftlichen Partizipation ist jedoch – wie dargestellt – wichtig.

Die Beobachtungen Reinhards lassen jedoch auch deutlich werden, dass durch eine bessere Politik allein die heutigen Dilemmata des demokratischen Systems nicht beseitigt werden können. Vor allem können sie nicht die Spaltungen der Gesellschaft entlang der Linie der „Anywheres“ und „Somewhores“ (D. Goodhart) aufheben, die durch wachsende Ungleichheit, zunehmende Abstiegsängste und die als Bedrohung empfundene Globalisierung und Europäisierung begründet wird. In gewisser Weise bedürfte es nicht nur einer besseren, sondern vielmehr einer anderen Politik. Dies bringt der ehemalige Außenminister Joschka Fischer deutlich zum Ausdruck, wenn er klagt: „Es wurden schwere Fehler gemacht. Die Vorstellung eines globalen Ultraliberalismus hat sich als kontraproduktiv erwiesen. Handel ist nicht nur eine technokratisch-sachliche Veranstaltung, er betrifft eben unendlich viele Menschen in der Ereigniskette.“ Das bedeute, dass man sich mit den Problemen der Menschen auseinandersetzen müsse, die diese umtrieben und die sie an der freiheitlich-demokratischen Verfassung und deren Institutionen zweifeln ließen. Die Antwort könne aber nicht darin liegen, den „fundamental Oppositionellen und Rechtsnationalisten“ die Instrumente an die Hand zu geben, mit denen sie die

freiheitlichen Werte weiter schwächen könnten.³⁹ Diese Einschätzung eines führenden Grünen-Politikers wird zunehmend geteilt: So fragt der Historiker Heinrich August Winkler, was die liberalen Kräfte falsch gemacht hätten im Zuge der Revolution des Neoliberalismus: „In den letzten ein bis zwei Jahrzehnten hat sich ein Gefühl herausgebildet, dass die politische Klasse [...] elitär und abgehoben ist, dass sie die materiellen Sorgen der einfachen Leute ignoriert. Solange die liberalen Kräfte nicht begreifen, dass sie mit schuld sind an dem jetzigen Zustand, wird es keine Umkehr geben.“⁴⁰

Grundsätzlich ist Steven Levitsky und Daniel Ziblatt zuzustimmen, wenn sie davor warnen, den Einfluss der liberalen Minderheiten auf die Politik zu verringern.⁴¹ Dabei kann es sich jedoch nur um solche Positionen handeln, die ihre Rechte als Gleiche betreffen. Das betrifft die

39 J. Fischer, „Das Ende des Westens ist schon besiegelt“, Handelsblatt v. 10.05.2025.

40 Interview mit R. Bollmann, A. Kilb, Trump ist nicht das letzte Wort der Geschichte, FAZ v. 19.09.2025, S. 11. – Von der „Entdemokratisierung“, zu der das europäische Elitenprojekt gegen nationale Mehrheitsentscheidungen führe und die das Einfallstor für diejenigen öffne, die das Volk gegen die Eliten in Stellung bringe, spricht A. Rödder, Für den Primat des Politischen, FAZ v. 15.10.2025, S. 14. – Ganz ähnlich auch der französische Geograf Ch. Guilluy, „L'élection de Trump est une réaction à des années d'indivision et d'ostracisation de la majorité ordinaire“, Figaro v. 08.11.2024, S. 18.

41 St. Levitsky, D. Ziblatt, *Wie Demokratien sterben*, 5. Aufl., München 2018, S. 266 f.

gleichen Rechte von Homosexuellen, Angehörigen religiöser⁴², ethnischer oder nationaler Minderheiten.

Ob allerdings alle Formen sog. Identitätspolitik den gleichen Schutz verdienen, erscheint zweifelhaft. Wenn in dem Senat einer großen deutschen Universität stundenlang über die Einrichtung einer dritten Toilette in einem Neubau diskutiert wird, empfinden das viele als übergriffig. Die Minderheiten sollten deshalb auch Bedacht nehmen auf einen rücksichtsvollen Umgang mit traditionellen Werten, die die „Somewheres“ durch die „Anywheres“ bedroht sehen. Bedroht fühlen sie sich durch die aufgeklärten, weltoffenen, pluralistischen, diversen Perspektiven der aktiven Eliten, die die Politik in Staat und Gesellschaft bestimmen. Den sich ausgeschlossen fühlenden Menschen ist zumindest zu signalisieren: „Wir nehmen eure Anliegen ernst.“ So wichtig institutionelle Reformen und eine Modernisierung des Regierungsapparats auch sind, es muss etwas anderes hinzukommen: Politische Entscheidungen sollten auf die Befindlichkeiten, Werte und Interessen der Anderen stärker Rücksicht nehmen. Nur mit Hilfe eines gewissen Maßes an sozialer Empathie lässt sich angesichts eines weitgehenden Verlustes an Gemeinsamem der Zerfall des Gemeinwesens verhindern.

Zwar ist es richtig, dass zentrale liberale Werte nicht aufgegeben werden sollten. Aber könnten sie nicht mit größerer Rücksichtnahme auf die Empfindungen vieler

42 Zu der Position von Muslimen in der freiheitlichen Demokratie R. Steinberg, *Zwischen Grundgesetz und Scharia*, Frankfurt 2018.

praktiziert werden? Bernhard Schlink hat diese Überlegungen treffend zum Ausdruck gebracht. Als Grund für populistischen Aufschwung sieht er viele Gründe: „Ein Grund, nicht der wichtigste, aber ein besonders eindrücklich erlebter, ist die kulturelle Entwicklung mit ihrer für viele unverständlichen, viele abstoßenden Wokeness, der übertriebenen Beschäftigung mit Transgeschlechtlichkeit, der übertriebenen Moralisierung. [...] Der Blick auf die Vergangenheit, der sich weniger dafür interessiert, wie sie war, sondern wie sie moralisch zu beurteilen ist, das Absagen von Vorträgen, deren Themen oder Thesen für fragwürdig gehalten werden, die Eingriffe von Lektoraten in Bücher, damit niemand an ihnen moralisch Anstoß nimmt, der akademische Sprachgebrauch, der auf jede moralische Sensibilität Rücksicht nimmt. Das provoziert einen Rückschlag, der hoffentlich nicht zu viel kaputt macht.“⁴³ Hinzufügen ist: die für viele bedrohlich wirkende Migrationspolitik⁴⁴ und schließlich eine zu sehr an nichtberufstätigen Gruppen orientierte Sozialpolitik.

Populistische Bestrebungen können so auch als ein durchaus nützliches Korrektiv zur liberalen Demokratie wirken. Indem sie auf tatsächliche Probleme aufmerksam machen, können populistische Bewegungen Druck von unten für dringend erforderliche demokratische Reformen ausüben. Sie vermögen als ein nützliches Korrektiv entfremdete Bürger wieder politisch zum Engagement und zur Teilnahme an Wahlen zu bewegen. „Instead of swee-

43 B. Schlink, Interview in: Chrismon 06.2025, S. 27 f.

44 Dazu eingehend D. Thym, Migration steuern, München 2025.

ping problems under the carpet, populism may force political representatives to listen more carefully to genuine public concerns about the rapid pace of social change, the economic disruptions caused by globalization, and the negative consequences of migration,“ betonen Pippa Norris und Ronald Inglehart.⁴⁵

Man sollte auch einmal nachdenken über den Beitrag, mit dem der polnische Historiker Andrzej Nowak den Wahlsieg des von der PIS unterstützten Präsidentschaftskandidaten Karol Nawrocki begründet:

„Gemeinsam ist den USA und Europa, dass ein großer Teil der politischen Eliten nicht so recht auf die Auffassungen der Wähler reagieren will. Diese Kräfte geben sich resistent gegenüber Kritik und nennen Andersdenkende ‚Populisten‘. Und wenn sie lange eine Politik der offenen Tür gegenüber Migranten verfolgt haben und damit nicht mehr weiterkommen, schalten sie plötzlich um und behaupten, sie seien immer schon dagegen gewesen. Kein Wunder, dass die Wähler sich dann oft für eine andere Kraft aussprechen. Ich halte das Ganze für die Korrektur eines Fehlers, nämlich der Ablösung der Eliten von der Grundlage der Demokratie, also vom demos. Hier liegt der Grund für den Erfolg Trumps und Nawrockis und den relativen Erfolg der AfD in Deutschland. In vielen Ländern des Westens hat man Liberalismus und Demokratie in einen Gegensatz gebracht und baut einen undemokratischen Liberalismus

45 Norris/Inglehart, a.a.O., S. 421.

auf. Mit dem Ergebnis, dass die Wähler diese Art von Liberalismus in demokratischen Wahlen ablehnen.“⁴⁶

Diese Ablehnung liberaler Werte halte ich für beklagenswert. Aber der Vorwurf des undemokratischen Liberalismus wiegt schwer. Als wenig angemessen empfinde ich es, wenn Andreas Reckwitz die populistischen Bewegungen, deren Anhänger tatsächliche wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Verluste erlitten haben oder deren Verstärkung in der Zukunft befürchten, mit dem Verdikt des „Verlustunternehmertums“ belegt. Das erscheint als eine Formulierung mit Blendwirkung, wird aber den Empfindungen derer nicht gerecht, „die sich“, wie Reckwitz selbst zutreffend schreibt, „von ökonomischem Strukturwandel, von Deindustrialisierung, ländlicher Entvölkerung oder vom kulturellen Liberalisierungsprozess negativ betroffen sehen“, derjenigen, „die angesichts der postfossilen Energieevolution oder der verstärkten Migration aus dem Ausland Status-, Anerkennungs- und Kontrollverluste befürchten“, oder derjenigen, „die nicht mehr an das soziale Aufstiegsversprechen (für sich selbst oder ihre Kinder) glauben.“⁴⁷

So treffend dies die Ursachen der Erfolge populistischer Kandidaten und Parteien in einer wachsenden Zahl von westlichen Ländern beschreibt, so wenig darf dies aller-

46 K. Nawrocki, „Mein Kandidat ist ein authentisch gläubiger Mensch“, Interview in: FAZ v. 04.06.2025, S. 9.

47 So A. Reckwitz, *Verlust. Ein Grundproblem der Moderne*, 5. Aufl., Berlin 2025, S. 391.

dings – so ist nachdrücklich zu betonen – zur Rechtfertigung einer „illiberalen Demokratie“ dienen.

Sind menschliche Gesellschaften „wirklich dazu fähig, eine gute politische Ordnung auf der Grundlage vernünftiger Überlegung und freier Entscheidung einzurichten“? Oder „sind sie für immer dazu verurteilt, bei der Festlegung ihrer politischen Verfassung von Zufall und Gewalt abhängig zu sein“, von Demagogie und Täuschung? So fragte zu Anfang der Verteidigung der neuen amerikanischen Bundesverfassung in den *Federalist Papers* Alexander Hamilton.⁴⁸ Diese Frage scheint sich heute mit dem Vordringen der Neuen Medien verstärkt zu stellen. Für den Mitverfasser der *Federalist Papers* ist eine Erkenntnis dabei klar: Eine funktionierende Demokratie ist auf zweierlei angewiesen: zum einen auf Repräsentanten, die ihr Amt verantwortungsbewusst wahrnehmen und vor allem auch das notwendige Maß an Führung bei ihrer Aufgabe der Einheitsbildung unter der Direktive des Gemeinwohls an den Tag legen;⁴⁹ und zum zweiten auf Demokraten, d. h. Bürger, die von den Möglichkeiten demokratischer Teilnahme verantwortungsbewusst Gebrauch machen. Repräsentation und Partizipation bilden den un-

48 A. Hamilton, *The Federalist Papers* No. 1.

49 Zum Amtsgedanken s. W. Hennis, *Amtsgedanke und Demokratie* begriff, in: Festgabe für R. Smend, 1962, S. 51 ff. – Einen ähnlichen Gedanken verfolgt Bäumlin, a.a.O., S. 47, mit dem Begriff des „stellvertretenden Dienstes“, durch den selbst in der kleinräumigen Demokratie „ständig neu für andere – etwa für die Teilnahmelosen und für interessierte Zuschauer – das geschichtliche Recht verwirklicht werden muß“.

verzichtbaren Zusammenhang politischer Integration.⁵⁰ Ohne beide – verantwortungsbewusste Repräsentanten und verantwortungsbewusste, engagierte Bürger – kann letztlich kein demokratisches Regierungssystem gelingen.

50 Zum unverzichtbaren Zusammenhang von Repräsentation und Partizipation nach wie vor am eindringlichsten E. Fraenkel, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen 1958.

Namensregister

A

Acemoglu, D. 133–135
Ackermann, B. 11
Akbarian, S. 202
Alexy, R. 197
Arendt, H. 220
Asseh, B. 215

B

Badouard, R. 171
Balke, F. 112
Bas, B. 212
Bassini, M. 97, 173
Bäumlin, R. 17, 232, 254
Bayrou, F. 107, 162
Becker, J. 29
Ben-Gvir, I. 13
Bender, J. 244
Berendsen, E. 126, 127, 132–134, 139
Bernau, P. 38
Best, V. 17, 18, 29, 47, 62, 79, 81, 95, 96, 136
Bieräugel, R. 29
Blair, T. 170
Böckenförde, E.-W. 113, 122, 192, 198, 199, 237
Böcker-Giannini, N. 102
Bofinger, P. 8
Boichot, L. 164
Bollmann, R. 32, 249
Bolton, J.R. 13
Bouffier, V. 220
Boulanger, G. 158
Boutin, Ch. 169, 180

Braun, H. 103
Brennan, J. 78
Brooks, D. 119
Bude, H. 32, 41
Burger, R. 130

C

Cameron, D. 188
Carlson, T. 13
Casu, B. 93
Chirac, J. 160, 168
Clark, Ch. 11
Clinton, H. 131
Cohn-Bendit, D. 234
Conze, W. 9
Couve de Murville, M. 114
Crook, C. 34
Crouch, C. 8, 11
Crozier, M. 13

D

Dahl, R.A. 34, 78
Dahrendorf, R. 14, 50, 51, 61, 69
Dean, R. 212
Decker, F. 17, 29, 47, 62, 115, 116, 136, 160, 174, 206
De Gaulle, Ch. 114, 159, 161, 165, 168, 192
De Maizière, Th. 149, 208, 242
Deneen, P.J. 8, 56
De Weck, R. 157, 158
Doan, R. 159, 213
Dorschel, R. 37

Namensregister

Dreier, H. 8, 25, 48, 59, 60, 81, 83,
90, 113, 187, 199, 200

E

Edenhofer, J. 26
El-Mafaalani, A. 221, 222
Ellwein, Th. 95, 100
Emde, Th. 200
Enzensberger, H.M. 48–50, 54
Eppelsheim, Ph. 208
Esken, S. 101

F

Farage, N. 188
Fetzer, Th. 26
Fischer, J. 248, 249
Fischer, S. 17, 29, 47, 62, 115, 136
Fiss, O.M. 138
Forsé, M. 40
Fortuyn, P. 167
Fourastié, J. 13
Fourquet, J. 32, 42, 43, 161, 169
Fraenkel, E. 255
Frank, R.H. 35, 36
Friedrich, C.J. 70, 121
Fritsche, M. 206, 211–213, 217
Fröhlich-Steffen, S. 180
Fuchs-Schündeln, N. 18, 241, 242

G

Gabriel, O.W. 100
Garg, P. 26
Gauchet, M. 230
Gauck, J. 235, 236
Geißel, B. 109, 212
Gerhardt, M. 204
Giffey, F. 102
Gigerenzer, G. 119, 120
Gisbert, F.-O. 163
Goodhart, D. 248
Goux, D. 43

Graf, F. W. 8, 59, 80, 230
Graf Kielmannseck, P. 158
Grande, E. 63, 79, 177
Grillo, B. 173
Gross, A. 156
Gross, R. 156
Gueniffey, P. 122
Guilluy, Ch. 39, 40, 42, 43, 168,
169, 249

H

Habermas, J. 8, 137
Hallstein, W. 49, 50
Hamilton, A. 254
Hamon, F. 158
Hampel, K. 19
Haneka, A. 163
Hank, R. 26
Harari, Y.N. 15, 128–130
Hart, O. 206
Hastie, R. 194, 221
Hazony, Y. 12, 13
Heaven, W.D. 144
Heller, H. 198
Hellmann, D. 95
Hennis, W. 69, 81, 82, 86, 118, 254
Herzog, R. 184
Hesse, J.J. 95, 100
Hesse, K. 184, 236
Hessel, St. 46
Hikel, M. 102
Hinton, G. 144
Hitschfeld, U. 217
Hobusch, A. 89, 90
Hoffmann, F. 212
Hofmann, H. 83, 113, 199, 200
Hofstätter, P. 16
Hollande, F. 107
Hradil, St. 36, 41
Huber, P. 111
Huntington, S.P. 13
Hurrelmann, K. 19

I

Ingenday, P. 11
 Inglehart, R. 14, 15, 56, 188, 231,
 244, 252
 Issing, O. 197

J

Jäkel, J. 149, 208, 242–244
 Jardin, A. 161, 214
 Jefferson, Th. 118
 Jellinek, G. 110
 Jestaedt, M. 203
 Johnson, S. 133–135
 Jordan, J. 143
 Jun, U. 160
 Jung, St. 212

K

Kägi, W. 117
 Kahneman, D. 119
 Kaufmann, E. 16, 121, 122
 Kelsen, H. 9
 Kirchhof, P. 39, 77, 78
 Klöckner, J. 68, 208
 Köcher, R. 115
 Koebe, J. 91
 Koltermann, J. 208, 240
 Kopsch, S. 95
 Kramp-Karrenbauer, A. 103
 Kretschmann, W. 207, 226
 Kreutzburg, D. 37
 Küpper, B. 124, 125
 Küppers, A. 17, 29, 47, 62, 115, 136
 Kurtenbach, S. 221, 222

L

Lammert, Ch. 33, 34
 Landemore, H.E. 206
 Landfried, Ch. 104
 Large, M. 34

Laschet, A. 103
 Lau, M. 217
 Leggewie, C. 180, 211, 212, 219–221,
 223
 Lehner, F. 154
 Le Pen, M. 92
 Lepsius, O. 203
 Levitsky, St. 8, 14, 249
 Lewandowsky, M. 116
 Linder, W. 114, 115, 118, 120,
 149–151, 154, 155, 180, 182, 185
 Liogier, R. 179
 Lippmann, W. 118
 Lipset, S.M. 60, 61
 Löwenstein, K. 121
 Lübke-Wolff, G. 204
 Luhmann, N. 70

M

Maaßen, H.-G. 174
 Maaz, K. 30, 31
 Macpherson, C.B. 8
 Macron, E. 162–166, 169, 187, 213
 Maihofer, W. 10
 Malhuret, C. 132
 Manow, Ph. 15
 Maréchal, M. 13
 Marx, A. 31
 Mau, St. 211
 Maurin, È. 43
 Mazzoleni, O. 152, 153
 Meciar, V. 179
 Meier, Ch. 91
 Meier, H. 59, 80, 82, 230, 236
 Mélenchon, J.-L. 45, 170
 Mellinghoff, R. 39
 Meloni, G. 13, 173
 Merkel, A. 92, 103
 Merz, F. 75, 103
 Meyer, H. 25
 Michels, R. 99
 Micheron, H. 214

Mittelsten Scheid, J. 8
 Mitterand, F. 166
 Mokros, N. 124, 125
 Möllers, Ch. 28, 203
 Mommsen, W. 112
 Monnet, J. 49
 Montesquieu, Ch.-L- 9, 118
 Morawiecki, M. 13
 Morlok, M. 89, 90
 Möstl, M. 116, 183, 185, 191
 Mueller, R. 131
 Mueller, S. 114, 115, 118, 120,
 149–151, 154, 155, 180, 182, 185
 Müller, J.-W. 135, 211, 229
 Müller, J.P. 155, 157, 239, 241
 Müller, M. 41
 Münker, St. 137
 Münkler, H. 86, 87, 230, 232, 240,
 241
 Murray, Ch. 41
 Musk, E. 131, 142

N

Nanz, P. 180, 206, 211–213, 217,
 219–221, 223
 Napoleon 158, 161
 Nassehi, A. 202
 Nawrocki, K. 253
 Neidhart, L. 117
 Netanyahu, B. 13
 Neumann, P. 8, 10, 11, 231
 Niedermayer, O. 85, 94
 Nolte, P. 16
 Norris, P. 14, 15, 56, 188, 231, 244,
 252
 Nowak, A. 252
 Nüchter, O. 29

O

Ogorek, R. 155
 Orban, V. 10, 11, 13, 179

P

Packer, G. 36
 Petersen, Th. 28, 29
 Piketti, Th. 37, 38
 Pistorius, B. 102
 Pollack, D. 244, 247
 Putnam, R.D. 117
 Pyschny, A. 99

R

Reckwitz, A. 15, 43–46, 253
 Reinhard, W. 245, 247, 248
 Rensmann, L. 180
 Retailleau, B. 107
 Reynié, D. 56, 117, 166–168, 175,
 180
 Rhinow, R. 154
 Robinson, J.A. 133
 Rödder, A. 249
 Rosanvallon, P. 17, 27, 40, 41, 112,
 197, 203, 229, 238
 Röttgen, N. 103
 Rousseau, J.J. 9, 110, 111
 Rouvillois, F. 169, 180
 Rüb, M. 172, 173
 Rümelin, J. 8, 15
 Runciman, D. 8, 134

S

Sahm, St. 47
 Saldivia Gonzatti, D. 63, 177
 Saleh, R. 102
 Salmon, J.-M. 131, 132
 Sandal-Önal, E. 125
 Sandel, M.J. 38
 Sarkozy, N. 161, 169
 Schachtschneider, E.E. 62
 Scheuner, U. 118, 122
 Schindler, D. 154
 Schlink, B. 251
 Schmid, A. 29

Schmidt, H. 75
 Schmidt, M.G. 72, 73
 Schmidt, R. 243
 Schmitt, C. 16, 20, 110, 111, 247
 Schnabel, D. 126, 127, 132–134, 139
 Schneider, R.C. 8, 10, 11, 231
 Schnetzer, S. 19
 Schönberger, Ch. 203
 Schulz, M. 101
 Schüttemeyer, S.S. 78, 95, 99, 100
 Schwarz, D. 80, 92, 118, 209, 212, 238
 Shipman, T. 113, 117, 170, 188
 Siekmann, H. 197
 Sintomer, Y. 90, 221
 Skenderovic, D. 152, 153
 Smith, G. 117
 Smotrich, B. 13
 Solar, M. 116
 Staib, J. 130
 Steinbeis, M. 198
 Steinbrück, P. 69, 79, 80, 99, 105, 149, 208, 242
 Stiglitz, J. 34, 35
 Stojanovic, N. 206, 207
 Strohmeier, K.P. 221, 222
 Stumpp, Ch. 91
 Suliak, H. 104
 Sunstein, C.R. 194, 221
 Szeftel, D. 216

T

Tettinger, P. 197
 Teyssier, A. 114, 166, 168
 Thatcher, M. 92
 Thiel, P. 13
 Thiele, A. 51, 52, 54, 90
 Thym, D. 251
 Tocqueville, A. de 28
 Trump, D. 11, 13, 14, 34, 37, 131, 140
 Tucholsky, K. 220

U

Urvoas, J.-J. 168, 180

V

Vance, J.D. 131, 143
 Van Reybrouck, D. 179, 206, 210
 Wirkkungen, H. 132
 von Storch, B. 92
 Vormann, B. 33, 34
 Voßkuhle, A. 149, 208, 242

W

Wagenknecht, S. 97, 174
 Walter-Borjans, N. 101
 Walter, J. 100
 Watnuki, J. 13
 Wauquiez, L. 107
 Weber, M. 11, 12, 74, 76, 112, 117
 Weidel, A. 92, 131
 Weidenfeld, W. 52, 53
 Weil, St. 102
 Werding, M. 41
 Widmaier, U. 154
 Wiegel, M. 163
 Wilders, G. 167
 Winkler, H.A. 139, 249
 Wipfler, B. 212
 Wolff, D. 135, 136
 Wößmann, L. 31, 32

Y

Ypsilanti, A. 100

Z

Zibblatt, D. 8, 14, 249
 Zick, A. 124, 125
 Zingales, L. 206
 Zürn, M. 15, 18, 241, 242

