

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.

