

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 Enthaltensamkeit 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 zugesprochen 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/Fritsche, 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 Planfeststellungsschlüsse 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.