

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 Urteilstkraft 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 Anspruchs- und Verschuldensdynamik 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 ungezügelte 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 „Somewheres“ (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 Hinzuzufügen 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.

