

IV. Funktion und Wirken der direkten Demokratie

1. Verwirklichung der Demokratie durch Elemente direkter Demokratie?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Neue Formen der Kommunikation

a. Wirkungen der Neuen Medien

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

51 Ebd.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

61 Le Monde v. 26.06.2025, S. 9.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit

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

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

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

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

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

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

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

oder weniger deliberativen Modus der Meinungs- und Willensbildung gefährdet.

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

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

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

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

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

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

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

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

c. Der Elektroschock der neuen Internettechnologien für die Demokratie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Erfahrungen in anderen Ländern

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

a. Schweiz

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

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

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

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

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

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

⁸⁹ Mueller/Linder, a.a.O., S. 308.

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

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

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

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

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

hene Initiative zur Totalrevision der Bundesverfassung ist hingegen bedeutungslos geblieben.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

103 J. P. Müller, a.a.O., S. 159.

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

b. Frankreich

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

erfolgreich sein könnten. Andernfalls drohten Streiks und Protestbewegungen.¹¹⁰

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

116 Reynié, a.a.O., S. 113 ff.

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

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

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

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

118 Reynié, a.a.O., S. 121.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sellschaftlichen Debatten musste man mit dem Internet rechnen.¹²⁷

c. Italien

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

129 Rüb, a.a.O.

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

4. Populisten und Plebiszite

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

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

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

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

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

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

132 BT/Drs. 19/16.

133 Reynié, a.a.O., S. 223.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

stehen. Auch das allein schließt derartige Verfahren nicht aus.

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

5. Formen und Verfahren

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

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

Formen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Verfahren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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