

III. Krise der Repräsentation

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

1. Einschränkungen der Gleichheit der Wahl

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

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

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

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

1 BVerfGE 131, 316, 336 f.

2 So etwa ebd., S. 337 f.

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

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

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

III. Krise der Repräsentation

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

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

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

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

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

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

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

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

9 Statista v. 24.02.2025.

die Stimmenzuwächse gegenüber der Wahl 2021 fast 40 Prozent.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

19 BVerfGE 169, 331, Rn. 275 ff.

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

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

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

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

21 BVerfGE 169, 331.

22 BVerfGE 169, 331, Rn. 176.

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

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

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

25 BVerfGE 146, 327 Rn. 154.

26 BVerfGE 169, 331, Rn. 191.

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

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

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

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

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

III. Krise der Repräsentation

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

2. Das Parlament: Spiegelbild des Volkes?

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

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

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

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

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

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

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

32 Ebd., S. 27.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Krise der Repräsentation

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

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

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

39 Kürschner Volkshandbuch, Januar 2021.

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

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

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

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

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

III. Krise der Repräsentation

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

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

44 Ebd., S. 859.

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

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

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

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

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

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

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

47 Im Einzelnen vgl. § 12 BWahlG.

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

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

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

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

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

III. Krise der Repräsentation

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

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

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

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

53 P. Steinbrück, a.a.O., S. 410 f.

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

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

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

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

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

57 Ebd., S. 71.

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

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

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

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

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

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

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

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

63 Ebd., Rn. 70.

3. Schmales und selektives Parteiwesen

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

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

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

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

64 Quelle: Statista 2025.

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

III. Krise der Repräsentation

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

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

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

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

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

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

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

68 Ebd.

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

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

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

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

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

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

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

72 BVerfGE 151, 1 Rn. 50 ff.

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

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

73 BVerfGE 92, 91, 109.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁰ Schwarz, a.a.O., S. 97.

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

81 F. Arnaboldi, B. Casu, A. Gallo, E. Kalotychou, Gender diversity and bank misconduct, *Journal of Corporate Finance*, 2021, zit. FAS v. 11.05.2025, S. 18.

82 Vgl. FAZ v. 27.05.2025, S. 17. – Darüber hinaus erhöhte eine höhere Frauenquote in Aufsichtsräten laut der Studie das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, das nominale BIP-Wachstum, die Bruttoinvestitionen und verringerte die Arbeitslosenquote. Die Studie basierte auf einem breiten Datensatz der größten börsennotierten amerikanischen Unternehmen („S&P 500“-Unternehmen“) über einen Zeitraum von zwei Jahrzehnten.

III. Krise der Repräsentation

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

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

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

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

84 Ebd.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁸ V. Best et al., a.a.O., S. 72.

⁸⁹ Ebd.

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

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

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

III. Krise der Repräsentation

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

4. Stärkung der Repräsentativität der politischen Parteien

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

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

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

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

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

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

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

92 Steinbrück, a.a.O., S. 40 f., 330.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Krise der Repräsentation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Krise der Repräsentation

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

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

104 Steinberg, ZParl 2014, S. 412 f.

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

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

