

DEUTSCHLAND & EUROPA



DEMOKRATIE IN KRISENZEITEN - HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN

Chefredaktion

Ralf Engel, ralf.engel@lpb.bwl.de

Redaktionsassistentz

Sylvia Rösch, sylvia.roesch@lpb.bwl.de
Claudia Kornau, Claudia.Kornau@lpb.bwl.de

Anschrift der Redaktion

Lautenschlagerstraße 20, 70173 Stuttgart
Telefon: 07 11/16 40 99-45
Fax: 07 11/16 40 99-77

Gestaltung Titel

VH-7 Medienküche GmbH,
Stuttgart / Ralf Engel

Gestaltung Innenteil

PMGi Agentur für Medien GmbH
Telefon: 02385/931-273 | pmgi.de

Druck

W. Kohlhammer Druckerei GmbH + Co. KG
Augsburger Straße 722 | 70329 Stuttgart

»Deutschland & Europa« erscheint zweimal im Jahr. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung. Nachdruck oder Vervielfältigung auf elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Titelfoto:

Querdenken 711: Demo auf dem Cannstatter Wasen, 03.04.2021 © picture alliance / Eibner-Pressefoto | EIBENR/DROFITSCH

Auflage dieses Heftes: 15.000 Exemplare

Redaktionsschluss: 15.11.2022

ISSN 1864-2942



Das komplette Heft finden Sie zum Downloaden als PDF-Datei unter www.deutschlandundeuropa.de

DEMOKRATIE IN KRISENZEITEN - HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN

Vorwort der Herausgeber	1
Geleitwort des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg	1
1. Eine Bestandsaufnahme	2
Ralf Engel	
2. Was macht eine Demokratie aus?	12
Felix Heidenreich	
3. Die eingehegte Demokratie – Warum und wie die Demokratie im demokratischen Verfassungsstaat begrenzt wird	16
Alexander Thiele	
4. Die Entwicklung der Qualität der Demokratie und die Akzeptanz demokratischer Institutionen in Europa	28
Hans Joachim Lauth/Lukas Lemm	
5. Eine Gefahr für die Demokratie? - Politische Potenziale des Corona- Protests	42
Edgar Grande	
6. Volksparteien in der Krise?	58
Julia Reuschenbach/Thorsten Faas	
7. Demokratie in Gefahr – Politische Ungleichheit in Deutschland	68
Lea Elsässer	
8. Dialogische Bürgerbeteiligung – Potenziale und Grenzen von Bürgerräten	80
Ulrich Eith	
9. Zur Lage der Europäischen Union nach 65 Jahren	90
Dieter Grimm	

Deutschland & Europa intern

D&E-Autorinnen und Autoren – Heft 84	102
--	-----



Begleitmaterialien zu allen Heften finden Sie in dem Moodle-Raum „Deutschland & Europa – Begleitmaterialien“ der Landeszentrale für politische Bildung.

Falls noch nicht erfolgt, ist eine Anmeldung erforderlich:

1. Anmeldung bei der Moodle-Plattform der LpB: <https://www.elearning-politik.net/moodle39/>

2. Senden Sie eine Mail an Ralf.Engel@lpb.bwl.de mit dem Betreff „Aufnahme in Moodle“ und bitten Sie unter Nennung Ihres Namens und der Institution/Schule, an der Sie tätig sind,

um Aufnahme in den Kursraum „Deutschland & Europa – Begleitmaterialien“.

3. Innerhalb weniger Tage werden Sie in den Raum aufgenommen. Eine gesonderte Bestätigung ergeht nicht.

4. Von diesem Moodle-Raum gelangt man auch zu einem offenen Moodle-Raum für Schülerinnen und Schüler, in dem interaktive Elemente genutzt werden können.

VORWORT DER HERAUSGEBER

In Zeiten globaler Krisen wachsen auch die Herausforderungen für das demokratische System: Befeuert durch die sogenannten sozialen Medien grassieren Verschwörungsmythen, der Hass nimmt nicht nur im Netz zu und insgesamt geht die Zustimmung zu unserem politischen System zurück. So offenbart eine von der gemeinnützigen Körber-Stiftung in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2021, dass lediglich 32 Prozent der Befragten Bundestag und Bundesregierung, nur 20 Prozent den Parteien vertrauen.

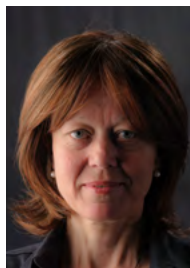
Populistische Strömungen greifen diese Unzufriedenheit auf, indem sie vorgeben, für „das Volk“ zu sprechen, und treiben so die Polarisierung durch eine klare Grenzziehung voran, indem wahlweise „die Eliten“, „die Migranten“ oder die „Volksverräter“ für die Probleme verantwortlich gemacht werden. Die politische Bildung muss diese einfachen Lösungen mit der Komplexität sowie den Zielkonflikten demokratischer Entscheidungen konfrontieren. In diesem Sinne kann kritische Urteilsbildung und demokratische Handlungskompetenz geschult werden. Die Größe dieser Aufgabe kommt in einem Zitat von Prof. Dr. Alexander Thiele aus diesem Heft zum Ausdruck: „Denn das Privileg, in einer demokratischen Ordnung leben zu können, ist bei einem Blick in die Welt keine Selbstverständlichkeit. Wir sollten uns dessen stets bewusst sein.“

Hierzu leistet die vorliegende Ausgabe von „Deutschland & Europa“ mit dem Titel „Demokratie in Krisenzeiten – Herausforderungen und Chancen“ einen wichtigen Beitrag, indem der Status Quo beschrieben, einzelne Herausforderungen näher beleuchtet, jedoch auch Lösungsansätze vorgestellt werden. Die von renommierten Autorinnen und Autoren verfassten Basisartikel ermöglichen interessante Einblicke in die wissenschaftliche Diskussion.

Abgerundet wird das Angebot wieder durch didaktische Materialien, die einen kontroversen Blick u. a. auf Bürgerräte, Volksparteien oder die Corona-Proteste ermöglichen. Diese werden ergänzt durch vielfältige Zusatzmaterialien in einem Moodle-Raum und erstmalig durch einen Podcast, der das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat vertiefend beleuchtet.



Lothar Frick und Sibylle Thelen
Direktion, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg



Ralf Engel
Chefredakteur von „Deutschland & Europa“



Theresa Schopper
Ministerin für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg

GELEITWORT DER MINISTERIN FÜR KULTUS, JUGEND UND SPORT BADEN-WÜRTTEMBERG

Demokratie ist die einzige Staatsform, die ihre Bürgerinnen und Bürger immer wieder erneut von sich überzeugen muss. In einer Zeit, die von enormen Herausforderungen für die Menschen und die Politik geprägt ist, ist diese Aufgabe besonders anspruchsvoll aber auch besonders wichtig. Globalisierung, Digitalisierung, Klimawandel, Migration sowie die aktuellen Krisen im Kontext der Corona-Pandemie und des Krieges in der Ukraine wirken sich unmittelbar auf nahezu alle Bereiche des Lebens aus und verunsichern viele Menschen: in Bezug auf ihren Wohlstand, ihren Arbeitsplatz, ihre Sicherheit und ihre Teilhabemöglichkeiten in unserer Gesellschaft.

Die Entwicklungen, die sich in der Folge nicht nur in Deutschland, sondern europaweit beobachten lassen, setzen die Demokratie unter Druck: eine schwindende Bindungskraft von Parteien der politischen Mitte, der Aufstieg populistischer Parteien, eine sinkende Wahlbeteiligung, eine wachsende gesellschaftliche Polarisierung sowie abnehmendes Vertrauen in politische Institutionen und das Funktionieren von Demokratie.

Vor diesem Hintergrund hat das Kultusministerium eine umfassende und schulartübergreifende Konzeption zur Stärkung der Demokratiebildung an den Schulen in Baden-Württemberg entwickelt. Kernelement ist der „Leitfaden Demokratiebildung“. Er bietet Lehrkräften aller Fächer und Schularten eine verlässliche Orientierung für die Vermittlung von Demokratiekompetenzen in Schule und Unterricht.

Die vorliegende Ausgabe von D&E mit dem Titel „Demokratie in Krisenzeiten – Herausforderungen und Chancen“ unterstützt diese Zielsetzungen: Sie beleuchtet die beschriebenen Herausforderungen ausführlich, liefert fundierte Informationen und bietet abwechslungsreiche Materialien für einen handlungsorientierten Unterricht für Demokratiebildung im besten Sinne!

EINE BESTANDSAUFNAHME

RALF ENGEL

„Wie Demokratien sterben: Und was wir dagegen tun können“ (Levitsky/Ziblatt, 2018), „Krisen der Demokratie“ (Przeworski, 2020), „(Ent-)Demokratisierung der Demokratie“ (Manow, 2021), „Die demokratische Regression“ (Schäfer/Zürn, 2021) – die Reihe der Buchtitel aus den letzten Jahren ließe sich beliebig fortsetzen.

Gerät also die Demokratie in Krisenzeiten selbst in die Krise, oder ist die augenblickliche Lage letztlich Ausdruck des Wesens der Demokratie, die vom Dissens lebt, deren Entscheidungen immer Kompromisse darstellen und den Ausgangspunkt neuer politischer Auseinandersetzungen bilden? Ist die derzeit von vielen konstatierte „Krise der Demokratie“ folglich nicht eher die Beschreibung eines Dauerzustands, der schon immer beklagt wurde? Oder ist die heutige Situation substantiell etwas anderes, wenn Außenministerin Annalena Baerbock in einem Interview im Juli 2022 vor Unruhen warnt (vgl. RedaktionsNetzwerk Deutschland, 2022) oder das Politikberatungsunternehmen Pollytix eine „dringende Krisenwarnung“ vor einem „deutlich gewaltbereiten Rand der Gesellschaft“ ausspricht (Sauerbrey/Ulrich, 2022)?

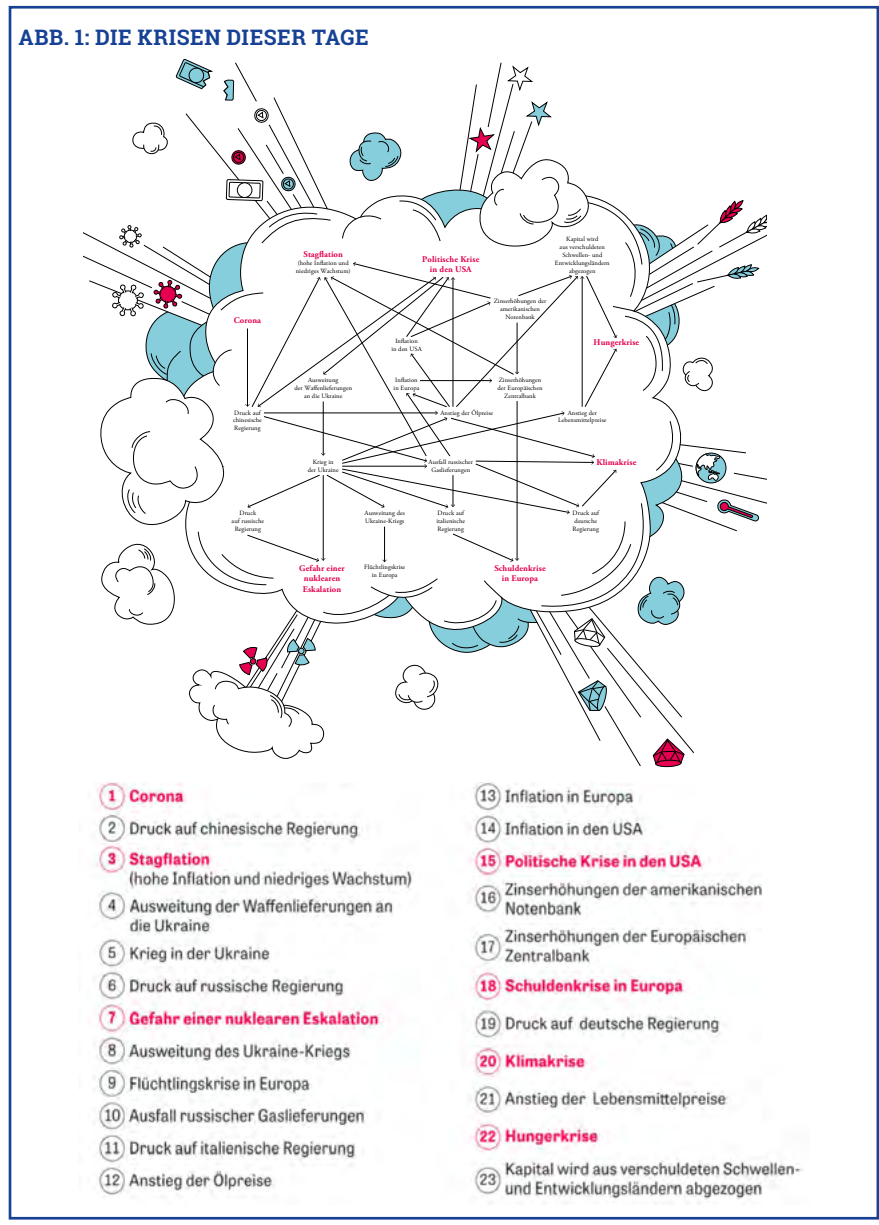
Die Herausforderungen für die liberalen Demokratien des Westens sind augenfällig: Der durch die sogenannten sozialen Medien befeuerte Hass auf „die Politiker“, „das System“ oder „die Eliten“ hat bisher unbekannte Dimensionen erlangt und reicht in vielen demokratischen Staaten bis in die Mitte der Gesellschaft. Den Affekten wird freier Lauf gelassen, eine Selbstkontrolle, für Norbert Elias immerhin das Wesen der Zivilisation, findet immer seltener statt. Der autoritäre Populismus agiert im Namen eines einheitlichen Volkswillens, andere Meinungen sind illegitim und „Volksverräterinnen“ zuzurechnen (vgl. Schäfer/Zürn, 2021; 15), die liberale Demokratie wird grundsätzlich abgelehnt.

Möglicherweise kann das globale Umfeld mit multiplen Krisen Anhaltspunkte dafür geben, inwiefern sich die jetzige Krise der Demokratie von früheren Szenarien unterscheidet: Die Corona-Pandemie, der Krieg in der Ukraine, explodierende Rohstoffpreise, Lebensmittelkrisen, hohe Inflationsraten, dazu die sich immer weiter verschärfende Klimakatastrophe – der Krisenmodus als Dauerzustand. Gemeinsam ist diesen Gefahren eine doppelte Entgrenzung, indem sie sowohl global auftreten als sich auch über vielfältige

Wirkungskanäle gegenseitig beeinflussen, meistens verstärken. Adam Tooze spricht in diesem Zusammenhang von einer „Polykrise“, „in der das Ganze gefährlicher ist als die Summe seiner Teile“ (Tooze, 2022). So führen die Sanktionen gegen den Aggressor Russland im Krieg in der Ukraine zu einer Verknappung des Angebots v.a. an Gas, die die Energie- und Rohstoffpreise explodieren lässt, was – teilweise im Zusammenspiel mit den Problemen bei den Lieferketten als Folge der Corona-Pandemie – zu Preissteigerungen für fast alle Waren führt. Daraufhin erhöhen die Zentralbanken die Leitzinsen, was wiederum die Gefahr einer Rezessi-

on mit unabsehbaren Folgen für Wachstum und Arbeitsmarkt mit sich bringt. Gerade in Deutschland, das von russischem Erdgas besonders abhängig war, werden Alternativen gesucht und unter anderem zwölf Kohlekraftwerke wieder ans Netz genommen, was negative Auswirkungen auf die Klimakrise hat.

Diese Phänomene wirken jedoch nicht nur exogen auf das politische System ein, und können z.B. durch die Gefahr des wirtschaftlichen Abstieges für Wut und Frustrationen sorgen, sondern bringen auch die politischen Institutionen verstärkt unter Druck: So bedingt das Wesen



© ZEIT-Grafik

ABB. 2: HOW IS DEMOCRACY CHARACTERIZED?

Varieties of Democracy	Narrow and broader: electoral, liberal, participatory, deliberative, or egalitarian democracy
Regimes of the World	Narrow: electoral or liberal democracy
Lexical Index	Narrow: electoral (or liberal) democracy
Boix-Miller-Rosato	Narrow: electoral democracy
Polity	Narrow: electoral and liberal democracy
Freedom House	Narrow: electoral or liberal democracy
Bertelsmann Transformation Index	Broad: electoral, liberal, participatory, deliberative, and effective democracy
Economist Intelligence Unit	Broad: electoral, liberal, participatory, deliberative, and effective democracy

Quelle: Bastian Herre: Democracy data: how do researchers identify which countries are democratic?, <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>, <https://ourworldindata.org/democracies-measurement> (03.11.2022)

von Krisen oftmals ein schnelles Handeln der Politik, sodass die Rolle der demokratisch legitimierten Parlamente abnimmt, und die Stunde von allenfalls indirekt legitimierten internationalen Institutionen, von Experten oder der Exekutive schlägt, wodurch die Legitimation des politischen Systems weiter unter Druck gerät.

Man kann feststellen, dass durch die Vielzahl an Krisen und dem damit einhergehenden bzw. bevorstehenden Wohlstandsverlust ein qualitativ anderes Umfeld entstanden ist, das die Legitimation und die damit verbundene Stabilität des politischen Systems auf eine bisher nicht bekannte Art und Weise herausfordern kann und schon jetzt zu einem Vertrauensverlust in die Funktionsfähigkeit der westlichen Demokratien führt sowie den autoritären Populismus befeuert.

Dies wird durch den Blick auf empirische Daten gestützt, den *Hans-Joachim Lauth* und *Lukas Lemm* in ihrem Beitrag „Die Entwicklung der Qualität der Demokratie und die Akzeptanz demokratischer Institutionen in Europa“ vornehmen. Sie kommen unter Anwendung der Demokratie-matrix (vgl. *Abb. 2, S. 29*) zu der Einsicht, dass „der Aufschwung der Demokratisierung [...] nicht nur abgeebbt und zum Stillstand gekommen ist, sondern dass auch rückläufige Tendenzen in Richtung Hybridisierung und Autokratisierung festzustellen sind.“ Die beiden Autoren können zeigen, dass die generelle Akzeptanz der Demokratie (diffuse Systemunterstützung) sehr hoch ist, wohingegen die Zufriedenheit mit dem tatsächlichen Funktionieren und den Leistungen der Demokratie (spezifische Systemunterstützung) deutlich geringer ausfällt (vgl. *Abb. 9, 10, S. 33 f.*).

Unverkennbar ist, dass der autoritäre Populismus das bestehende System weit weniger in eine Autokratie als in eine vermeintlich „echte“ Demokratie verwandeln will. So wird z.B. selbst in Ungarn unter Viktor Orbán die Fassade der Demokratie (zumindest das Wahlrecht) aufrechterhalten, es wird jedoch durch die Ausschaltung der freien Presse, die politische Besetzung von Gerichten etc. nahezu unmöglich, die Regierung abzuwählen. Die Bedrohungen für die Demokratien bestehen im Gegensatz zu früheren Zeiten weniger darin, dass diese durch einen Militärputsch oder Staatsstreich beendet werden, sondern sie in einem schleichenden, langsamen Prozess sterben (vgl. *Schäfer/Zürn, 2021: 199*): „Es fahren keine Panzer durch die Straßen. Verfassungen und andere nominell de-

mokratische Institutionen bleiben bestehen. Die Menschen gehen weiterhin zur Wahl. Gewählte Autokraten halten eine demokratische Fassade aufrecht, während sie die demokratische Substanz auflösen“ (*Levitsky/Ziblatt, 2018: 14*).

Wenn sich Autokraten auf die Demokratie berufen, ist also „eine Selbstvergewisserung über die genaue Bedeutung des Demokratiebegriffs“ umso wichtiger, was *Felix Heidenreich* in seinem theoretischen Grundlagentext „Was macht eine Demokratie aus?“ leistet. Dabei betont er, dass „Demokratie [...] nicht einfach die uneingeschränkte, ungebundene, „soveräne“ Herrschaft des Volkes“ bezeichne, sondern „ein zweites Prinzip [komme] zum Prinzip der Volkssouveränität hinzu: Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und der individuellen Schutzrechte.“ So-

„Wenn sich Autokraten auf die Demokratie berufen, ist „eine Selbstvergewisserung über die genaue Bedeutung des Demokratiebegriffs“ umso wichtiger.“

mit stellt er „naive“ Formen der Demokratie, wie die illiberale Demokratie und die Postdemokratie, einem „anspruchsvollen Demokratiebegriff“ gegenüber, der „zwischen Volkssouveränität und Rechtsstaat“ vermittelt. Demgegenüber führe „Volkssouveränität ohne Rechtsstaatlichkeit [...] in eine Form von Autokratie“. Folglich sei „eine „illiberale Demokratie“ oder eine „Volksdemokratie“ [...] eben keine Demokratie.“

ABB. 3A: NUMBER OF DEMOCRACIES AND NON-DEMOCRACIES, WORLD

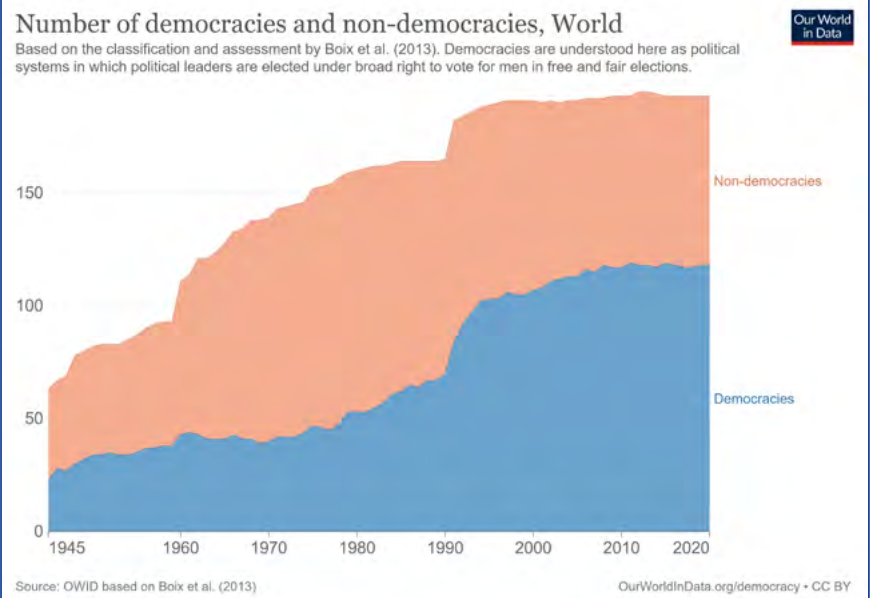
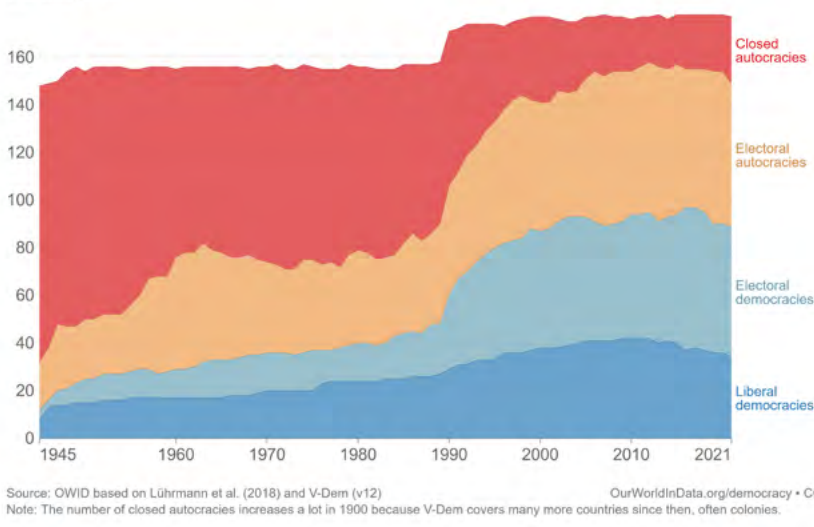


ABB. 3B: NUMBER OF DEMOCRACIES AND AUTOCRACIES, WORLD

Number of democracies and autocracies, World

Political regimes based on the criteria of the classification by Lührmann et al. (2018) and the assessment by V-Dem's experts.



Quelle: Bastian Herre and Max Roser (2013) - „Democracy“. Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: <https://ourworldindata.org/democracy> [Online Resource]

Unterschiedliche Definition von Demokratie liegen auch dem Democracy Data Explorer (<https://ourworldindata.org/democracy>) zugrunde (Abbildung 2). Eine Definition von Demokratie, die sich vor allem auf Wahlen stützt und die die rechtlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen für freie und faire Wahlen nicht thematisiert, kommt zu einer deutlich höheren Zahl an Demokratien (Abbildung 3a) als ein Index, der auch Rechtsstaatlichkeit (Meinungsfreiheit, Gewaltenteilung, rechtliche Überprüfung politischer Entscheidungen) oder gar deliberative Elemente umfasst (z.T. Abbildung 3b). Eine Unterrichtssequenz, wie man anhand empirischer Daten mittels einer Recherche bei OneWorldindata sowie der Demokratiematrix das Demokratieverständnis thematisieren kann, findet man auf [Moodle MoI](#).

Zwar kommt man je nach Ansatz auf eine unterschiedliche Anzahl an Demokratien und Autokratien, doch trotz aller Unterschiede steht am Ende die Erkenntnis: „Democracy is in decline, regardless of how we measure it – whether we look at big changes in the number of democracies and the people living in them; at small changes in the extent of democratic rights; or at medium-sized changes in the number of, and people living in, countries that are autocratizing“ (<https://ourworldindata.org/less-democratic>).

Die verschiedenen Demokratiekonzepte unterscheiden sich somit vor allem hinsichtlich der Rolle des Rechtsstaats. Hier setzt [Alexander Thiele](#) in seinem Beitrag „Die eingeebte Demokratie – Warum und wie die Demokratie im demokratischen Verfassungsstaat begrenzt wird“ an. Dabei verdeutlicht er, dass „in einer

demokratischen Ordnung nicht über alles demokratisch entschieden werden“ dürfe. Eine „akzeptierte (mithin legitime) politische demokratische Herrschaft [müsse] begrenzt sein“, das Mehrheitsprinzip dürfe gerade „nicht jeden Bereich des (privaten) Lebens durchdringen“. Nur so könne die „Gefahr des „demokratischen Mehrheitsübergriffs“ gebannt und auch die Zustimmung der überstimmten Minderheit gesichert werden. Das Mehrheitsprinzip werde durch den Rechtsstaat eingeschränkt, der „sich einer potentiell unbegrenzten Demokratie entgegenstemmt und diese behutsam einhegt.“

ABB. 4: POLARISIERUNG



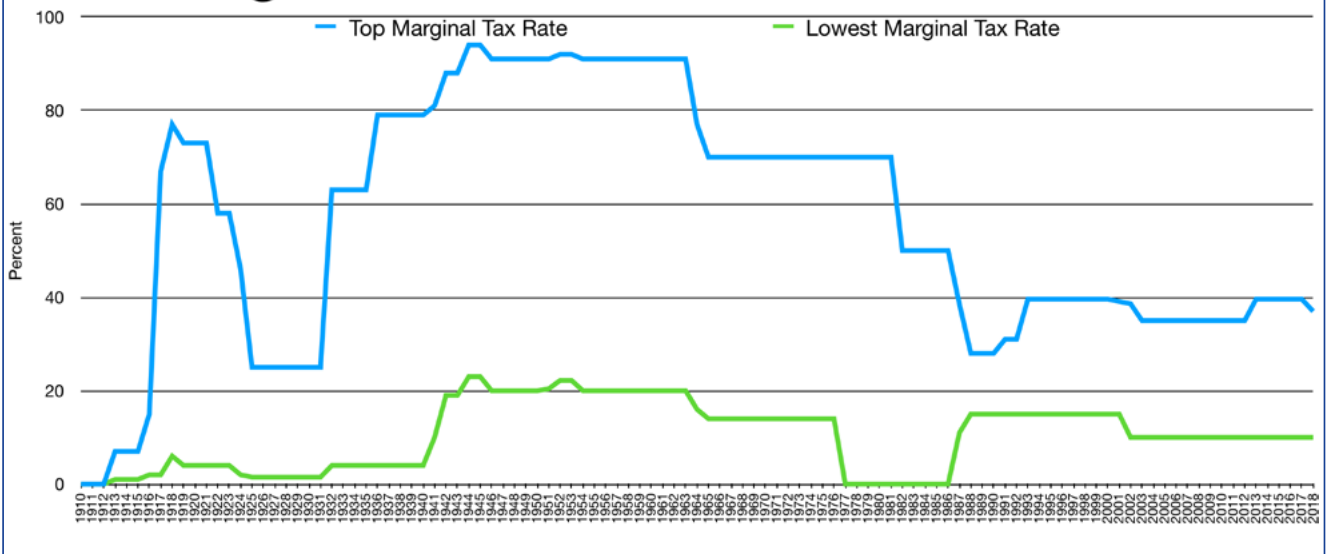
© Gerhard Mester, 2022

Erstmals gibt es einen **LpB-Podcast** in der Reihe POLITISCH BILDET zu einem Heftbeitrag von „Deutschland & Europa“. Den Podcast mit Alexander Thiele kann man hier  <https://www.lpb-bw.de/podcast/folge-9> hören.

Wie bereits erwähnt, ist das Neue an der gegenwärtigen Krise der Demokratie, dass der autoritäre Populismus das bestehende System im Sinne einer vermeintlich „echten“ Demokratie („Wir sind das Volk“) zu überwinden trachtet. Dieses Muster ist auch bei den sogenannten Corona-Protesten zu erkennen, die [Edgar Grande e.a.](#) in ihrem Beitrag „Eine Gefahr für die Demokratie? – Politische Potenziale des Corona-Protests“ thematisieren. Sie gehen der Frage nach, inwiefern „der Corona-Protest tatsächlich eine Gefahr für die Demokratie“ darstellt. Sie konstatieren, dass nicht nur „der rechtsradikale Rand des politischen Spektrums [...] überdurchschnittlich stark vertreten“ wäre, sondern „der größte gemeinsame Nenner des heterogenen Mobilisierungspotenzials im Corona-Protest das fehlende Vertrauen in die Schlüsselinstitutionen der parlamentarischen Demokratie“ sei. Da die Proteste „eine zunehmende Radikalisierung und Gewaltbereitschaft“ aufwiesen, repräsentierten sie „eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die liberale Demokratie“, da in ihnen eine tieferliegende „Vertrauenskrise der parlamentarischen Demokratie“ zum Ausdruck komme. Deshalb sei der Corona-Protest auch nicht auf die staatliche Pandemiepolitik beschränkt und grundsätzlich mit andern Themenfeldern kompatibel.

ABB. 5: ENTWICKLUNG DER EINGANGS- UND SPITZENSTEUERSÄTZE IN DEN VEREINIGTEN STAATEN SEIT 1913

Marginal Tax Rates in the United States



Von Guest2625 - Eigenes WerkSource:Tax Foundation, "U.S. Federal Individual Income Tax Rates History, 1862-2013", 17 October 2013.Weblink: <http://taxfoundation.org/article/us-federal-individual-income-tax-rates-history-1913-2013-nominal-and-inflation-adjusted-brackets>, CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=21588961>

Zwischenfazit: Der mit den „Polykrisen“ einhergehende Wohlstandsverlust und die Konflikte um die Lastenverteilung setzen die Legitimation der westlichen Demokratien unter enormen Druck. Obwohl die konkrete Ausgestaltung unseres demokratischen Systems immer mehr an Legitimation verliert, fällt auf, dass die Ablehnung zum allergrößten Teil nicht im Sinne einer autokratischen Alternative (trotz Putin-Fahnen bei diversen Demonstrationen), sondern unter Berufung auf die Demokratie selbst geführt wird. Die Polarisierung der westlichen Gesellschaften ist dann auch genau das, was Putin mit seinem Krieg gegen die Ukraine gerne als „Kollateralnutzen“ in Kauf nimmt.

WARUM SIND DIE BOTSCHAFTEN POPULISTISCHER PARTEIEN UND BEWEGUNGEN ERFOLGREICH?

Eine genaue Analyse der Ursachen für die Krise der Demokratie ist im wahrsten Sinne des Wortes Notwendig, um Lösungsansätze zur Verteidigung der Demokratie zu finden (vgl. Schäfer/Zürn 2021: 60).

Wie *Abbildung 3* (S. 30) zeigt, setzt der weltweite Siegeszug der Demokratie nach 1945 und somit in einem internationalen Umfeld ein, das in den westlichen Industrieländern durch steigenden Wohlstand für weite Teile der Bevölkerung gekennzeichnet war. Dieser beruhte auf einem Wirtschaftsmodell, das durch industrielle Massenproduktion dafür sorgte, dass große Teile der Bevölkerung an dem wirtschaftlichen Erfolg partizipierten. Dazu waren relativ hohe

Löhne erforderlich, die die entsprechende Nachfrage schufen. Der wirtschaftliche Erfolg einer liberalen Handelspolitik, die auf Zollsenkungen setzte, wurde auf nationalstaatlicher Ebene durch den Ausbau von sozialstaatlichen Strukturen ergänzt, die die Ungleichheit abfederten. Beispielfähig wären hier u.a. die enorm hohen Spitzensteuersätze in den USA zu nennen, die bis in die 1970er Jahre galten (vgl. *Abb. 5*), aber auch die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland, die einen Ausgleich zwischen wirtschaftlicher Freiheit und sozialer Gerechtigkeit, aber auch zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern anstrebte. Nur konsequent war deshalb auch der Wandel der SPD von einer sozialistischen Arbeiterpartei hin zu einer Volkspartei, der mit dem Godesberger Programm und dem Bekenntnis zur Marktwirtschaft 1959 vollzogen wurde. Sowohl das ökonomische als auch das politische System wirkten integrierend und stabilisierten sich gegenseitig – Demokratie und Wohlstand gingen über Jahrzehnte Hand in Hand.

Die ökonomischen Krisen der 70er-Jahre leiteten eine Trendwende hin zu „weniger Staat und mehr Markt“ ein, die durch die Wahlsiege Margaret Thatchers 1979 und Ronald Reagans 1981 eingeleitet wurde. Durch die Verbesserung der Angebotsbedingungen für Unternehmen sollten die Marktkräfte entfaltet und Wohlstand generiert werden. Diese neue, neoliberale „Spielanordnung“ sollte zunächst ganz bewusst den Reichen zugutekommen, deren Einkommenszuwachs jedoch durch den sogenannten Trickle-Down-Effekt sukzessive auch zu den Mittel- und Unterschichten der Gesellschaft durchsickern sollte.

Die volle Kraft entfaltete dieser Ansatz mit dem Ende der Systemkonkurrenz nach 1989, als globaler Freihandel möglich wurde, und der Siegeszug von Marktwirtschaft und Demokratie als „End of history“ unaufhaltsam schien (*Fukuyama, 1992*).

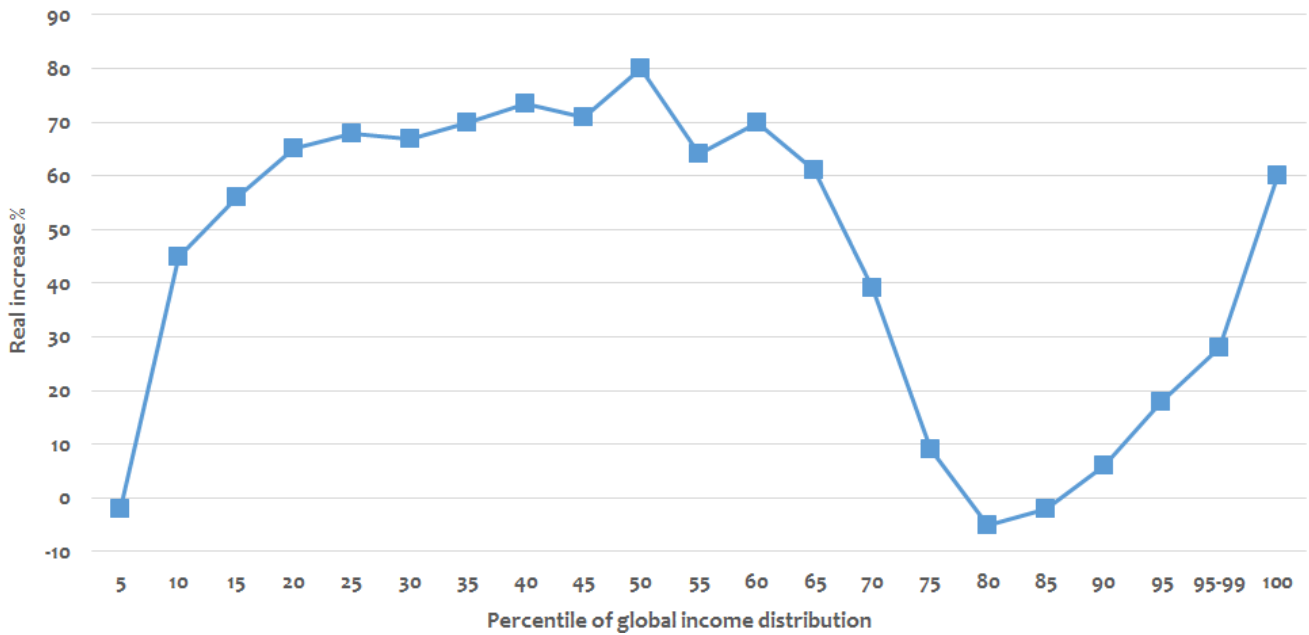
Doch warum ebte die Ausbreitung der Demokratie nach dem Jahr 2000 ab und ging ab ca. 2010 in eine Regressionsphase über? Was sind die Gründe, dass (liberale) Demokratien im 21. Jahrhundert immer mehr von autoritär-populistischen Strömungen herausgefordert werden? Diese Ursachen will ich in drei Bereiche unterteilen.

„Wer von der Globalisierung nicht profitierte [waren] Mittelschichten in den Demokratien der Industrieländer.“

1. Im ökonomischen Bereich stellte sich bald heraus, dass die Globalisierungsgewinne nicht allen Bevölkerungsschichten (gleichermaßen) zugutekamen. Die sogenannte Elefantenkurve (vgl. *Abb. 6*), die auf den Ungleichheitsforscher Branko Milanović zurückgeht, illustriert, dass die weltweit mittleren Einkommen, d.h. die Mittelschichten in China, Indien, Brasilien etc., ebenso wie die Spitzenverdiener große Zuwächse erfahren haben (vgl. auch *Schäfer/Zürn, 2021: 7 ff.*). Für unseren Zusammenhang ist jedoch noch wichtiger, wer von der Globalisierung nicht profitierte: Die Mittelschichten in den Demokratien der Industrieländer, die im globa-

ABB. 6: „ELEFANTENKURVE“

Change in Real Income from 1988 to 2008



Quelle: By Farcaster - <http://heymancenter.org/files/events/milanovic.pdf>, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=49781915>

Lesehilfe: Auf der waagerechten Achse sind Einkommensgruppen markiert. Ganz links befinden sich die Ärmsten der Weltbevölkerung, ganz rechts die Reichsten. Die Kurve zeigt an, wie stark das Einkommen der jeweiligen Gruppe zwischen 1988 und 2008 gewachsen ist.

len Vergleich im 75. – 85. Perzentil angesiedelt sind. Deren Einkommen stagnierten oder gingen sogar zurück. Gerade die Industriearbeiterschaft in den westlichen Ländern konnte von dem größer werdenden Kuchen nichts ergattern. Aufgrund der globalen Konkurrenz und der Schwächung der Gewerkschaften stagnierten ihre Löhne oder die Arbeitsplätze wurden ins Ausland verlagert. Auch dort, wo, wie in den USA, die Arbeitslosigkeit kaum anstieg, mussten viele ehemalige Industriearbeiter nun mit deutlich schlechter bezahlten Jobs im Dienstleistungssektor vorliebnehmen, die auch weniger Ansehen boten.

Gleichzeitig wurden die Sozialleistungen zurückgefahren, die aus Sicht des neoliberalen Modells als Kostenfaktor im weltweiten Standortwettbewerb galten und reduziert werden mussten, um einerseits für Investitionen attraktiv zu sein und andererseits die Exportwirtschaft nicht zu schädigen. Der Spielraum für eine nationale Korrektur der Marktergebnisse wurde immer geringer, eine wichtige Grundlage des Erfolgs der Demokratien somit untergraben.

Folglich sehen Schäfer/Zürn (2021: 9 f.) die liberalen Demokratien mit zwei Herausforderungen konfrontiert: Einerseits scheint das antidemokratische China zu zeigen, dass auch autokratische Regime für Wohlstand sorgen können, und andererseits löste die wachsende Ungleichheit in den rei-

chen Ländern des Westens den Konnex zwischen individuellem Wohlstand und Demokratie auf und entzog dieser die materielle Basis. Diese Entwicklungen rückten durch die Polykrise der letzten Jahre umso mehr in den Fokus. Es ist sicher kein Zufall, dass gerade diese abstiegsgefährdete Mittelschicht DAS Wählerreservoir für autoritäre populistische Bewegungen bildet. So folgert Alexander Thiele in seinem Beitrag für D&E (16 ff.): „Schließlich muss eine demokratische Ordnung den BürgerInnen auch etwas bringen, also konkrete Vorteile nach sich ziehen. Sie muss durch ihre Entscheidungen insbesondere dafür Sorge tragen, dass die soziale Ungleichheit keine Ausmaße erreicht, die es den BürgerInnen unmöglich macht, sich noch als politisch gleich und damit zusammengehörig zu erkennen.“

Doch wie ist es zu erklären, dass gerade auch Teile der (noch) relativ gut situierten Mittelschicht einem Milliardär wie Donald Trump folgen, Marine Le Pen oder die AfD wählen?

2. Neben dieser ökonomischen Komponente müssen deshalb auch kulturelle Aspekte betrachtet werden. Die kosmopolitisch ausgerichteten Nutznießer der Globalisierung mit hohem Bildungsabschluss, die in urbanen Zentren leben und arbeiten, treiben mit ihrem individualistischen Lebensstil, basierend auf postmateriellen Werten wie Selbstverwirklichung, Kreativität oder Flexibilität,

auch den kulturellen Wertewandel voran. Diese „neue Mittelklasse“ prägt die Konsummuster und übt großen Einfluss auf die Politik aus.

Demgegenüber geraten die „alten Mittelschichten“ mit niedrigeren Bildungsabschlüssen, oftmals in der Industrie oder im Handwerk tätig, eher im ländlichen Raum lebend, Pflicht- und Akzeptanzwerten folgend, nicht nur ökonomisch, sondern auch kulturell unter Druck. Diese Abwertungserfahrungen verbunden mit realen Abstiegsängsten werden noch verschärft durch die Bildungsexpansion, wodurch der eigene Bildungsabschluss noch mehr an Wert verliert (vgl. Reckwitz, 2019).

Die Ablehnung „der Eliten“ ist unter diesem Gesichtspunkt weit weniger ein ökonomischer als ein kultureller Reflex, der sich oft an (gesellschafts-)politischen Fragen wie der Klimakrise, der Migration oder der Rolle der Frau – und konkret am Gendersternchen, dem Veggie Day etc. – entzündet. Dieser Protest gegen „die da oben“, den „übergriffigen Staat“, ist kompatibel mit der Ablehnung des konkreten politischen Systems. Wie kein anderer konnte Donald Trump diese Affekte gegen die „political correctness“, die „wokeness“ und insgesamt die Lebensweise der „Eliten“, einsammeln und für seine Macht nutzen.

Gemeinsam ist all den Bewegungen des autoritären Populismus die Betonung der

Grenzen: Ob es sich nun um die Frage der Migration oder der Rolle von internationalen Institutionen handelt, es werden die „äußeren“ Ansprüche durch Berufung auf den Volkswillen abgewehrt, wobei klar definiert ist, wer zum Volk gehört. Ebenso wird auf einer klaren Grenzziehung zwischen den Geschlechtern beharrt oder das einfache Volk den Eliten gegenübergestellt: „Wir gegen die anderen“. Die Betonung der Grenzen trägt aus Sicht des Individuums dazu bei, die eigene Identität, die durch obige Prozesse ins Wanken geraten ist, durch Abgrenzung zu festigen. So ist es nur folgerichtig, dass z.B. die Klimakrise bestritten werden muss, da dieser nur in einem transnationalen Raum entgegengewirkt werden kann, der vermeintlich übergreifige Staat jedoch Grenzen überschreitet, wenn er mit „Verbotspolitik“ in die individuelle Freiheit eingreift.

„Gemeinsam ist all den Bewegungen des autoritären Populismus die Betonung der Grenzen“

Eine Haltung des „Wir gegen die anderen“, die Vertreter anderer Positionen nicht als politische Gegner, sondern als Feinde betrachtet, macht Kompromisse nahezu unmöglich und beschleunigt die schon lange schwelende Krise der Volksparteien. Der Beitrag *„Volksparteien in der Krise?“* von *Julia Reuschenbach und Thorsten Faas* „erläutert anhand der Entwicklungen der zurückliegenden Jahre den aktuellen Zustand der Volksparteien und skizziert, warum das Konzept der Volkspartei zukunftsfähig sein kann“. Dabei betonen Reuschenbach/Faas, dass Volksparteien gerade jetzt „mit integrativer Wirkung in die Breite der Gesellschaft besonders wichtig“ wären. Da Volksparteien auch dahingehend integrierend wirkten, dass „sie gesellschaftliche Konflikte im ersten Schritt intern, also innerhalb der eigenen Organisation, angehen und zumindest vorklären“, führe ihr Bedeutungsverlust dazu, dass „Konflikte sich zunehmend von der parteiinternen Ebene auf die Ebene zwischen Parteien“ verlagerten. Dies kann natürlich die Polarisierung weiter verschärfen.

3. Um die Spezifik der heutigen Krise der liberalen Demokratie – und den rationalen Kern der populistischen Herausforderungen – zu erfassen, ist auch das politische System selbst in den Blick zu nehmen. Teile der Bevölkerung empfinden einen doppelten Ausschluss: Zum einen hat eine immer ungleicher werdende Gesellschaft dazu geführt, dass sowohl die Repräsentativität als auch die Responsivität des – nationalen – politischen Systems schwindet, gleichzeitig

nimmt dessen Macht ab, da immer mehr politische Entscheidungsprozesse zu allenfalls indirekt legitimierten internationalen Institutionen wie der EZB, der EU-Kommission oder auch internationalen Gerichten verlagert werden.

Den ersten Aspekt thematisiert *Lea Elsässer* in ihrem Beitrag *„Demokratie in Gefahr – Politische Ungleichheit in Deutschland“*. Menschen aus unteren Einkommensgruppen besäßen das „Gefühl der mangelnden politischen Selbstwirksamkeit“, was sich auch in Wahlabstinenz niederschlägt: So liege „der Unterschied in der Wahlbeteiligung zwischen armen und reichen Stadtteilen [...] mittlerweile oftmals bei über 40 Prozentpunkten“, wobei sich diese Unterschiede mit steigender sozialer Ungleichheit verstärkt hätten. Diese zunehmende Resignation weiter Teile der Bevölkerung sei nicht unbegründet, denn politische Entscheidungen seien „systematisch zugunsten der sozial und ökonomisch Bessergestellten verzerrt.“ Die ungleiche Responsivität des politischen Systems führe dazu, dass die „Verkäuferin im Supermarkt oder der Fensterreiner [...] viel seltener erleben, dass ihre Anliegen vom Bundestag umgesetzt werden, als die Hochschulprofessorin.“ Dies gelte vor allem bei verteilungspolitischen Fragen, weshalb die soziale Ungleichheit sich weiter vertiefe. Die Ursachen dafür sieht Elsässer sowohl in der unterschiedlichen Wahlbeteiligung, wodurch die Anliegen der Besserverdienenden, die mehrheitlich zur Wahl gingen, mehr Gewicht hätten, als auch in der mangelnden Repräsentativität der Parlamente. Elsässer folgert: „Wenn aber politische Macht an ökonomische Ressourcen gebunden ist, dann droht die Demokratie ihre Legitimitätsgrundlage zu verlieren“ und dem autoritären Populismus letztlich das Einfallstor zu bereiten.

Den Aspekt der mangelnden Legitimation der Entscheidungen auf der internationalen Ebene – hier am Beispiel der EU – nimmt *Dieter Grimm* in seinem Aufsatz *„Zur Lage der Europäischen Union nach 65 Jahren“* in den Blick. Die fehlende Akzeptanz habe zur Folge, dass „europaskeptische bis -feindliche Parteien [...] Zulauf“ bekämen. Einen wesentlichen Grund für den Vertrauensschwund sieht er darin, dass „einige der einschneidendsten Integrationsschritte [...] über die Unionsbürger gekommen [seien], ohne dass diese gefragt worden wären.“ Er negiert jedoch, dass der Legitimationsschwäche der EU durch eine Aufwertung des Europäischen Parlaments begegnet werden könnte, da „die europäischen Wahlen nicht wirklich europäisiert“ seien. Demgegenüber ergeben sich für Grimm „die wichtigsten Gründe für die Legitimationsschwäche [...] aus der Verselbständigung der exekutiven und judikativen Institutionen der EU, Kommission und

Gerichtshof, von den demokratischen Prozessen in den Mitgliedstaaten und der EU selbst.“ Er richtet den Blick auf die „Konstitutionalisierung der Verträge“, in deren Folge seit den 60er-Jahren „europäisches Recht in den Mitgliedstaaten unmittelbar und mit Vorrang vor dem nationalen Recht, selbst den nationalen Verfassungen, gilt.“ Dies hätten Wirtschaftsakteure ausgenutzt, um „unter Berufung auf die vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten [...] gegen nationales Recht vorzugehen, das ihrer wirtschaftlichen Betätigung Grenzen setzte.“ So sei „ein wirtschaftsliberaler Grundzug in die europäische Integration [gekommen], der so von keinem Mitgliedstaat mit Ausnahme Großbritanniens gewollt war.“ Um die Legitimation zu steigern, schlägt Grimm u.a. vor „die Legitimationsressourcen, welche in der Wahl liegen, besser auszuschöpfen“, sowie der „Verselbständigung der exekutiven und judikativen Institutionen“ entgegenzuwirken.

FAZIT ODER: DER WAHRE KERN DES POPULISMUS

Lässt man die Ausführungen noch einmal Revue passieren, dann scheinen die Herausforderungen unser politisches System zu erdrücken: Kann es sein, dass die Welle der Demokratisierung nach dem Zweiten Weltkrieg eben doch spezifischen Rahmenbedingungen (hohe Wachstumsraten, Massenkonsum und Wohlfahrtsstaat) geschuldet war, die heute nicht mehr gegeben sind, sodass *Schäfer/Zürn (2021)* eine „demokratische Regression“ konstatieren. Die jetzige Krise der Demokratie wäre dann weniger eine Ausnahmesituation als der Normalzustand, weshalb dann auch der Aufstieg autoritärer Kräfte keinen Betriebsunfall, sondern Ausdruck interner Krisensymptome darstellen würde.

„[Der autoritäre Populismus] wäre beides zugleich: Eine Gefährdung der Demokratie, aber auch eine Reaktion auf die Gefährdung der Demokratie.“

Es wird deutlich, dass sowohl die ungleiche Responsivität als auch die Verlagerung von immer mehr Entscheidungen auf die internationale Ebene die politische Ungleichheit steigern, die Legitimation der Entscheidungen unterminieren und zu einer Politik im Interesse der Bessergestellten beitragen. Dieses Potential versucht der autoritäre Populismus zu heben, indem er im Namen der „wahren Demokratie des Volkes“ gegen die liberale Demokratie und die Eliten antritt. So merkt Philip Manow provokativ an, dass

ABB. 7: WIR SIND DAS VOLK



© Gerhard Mester, 2020

die liberale Demokratie die Volkssouveränität, die vermeintliche Demokratie der Populisten jedoch den Rechtsstaat schleife (vgl. Manow, 2021: 18).

Der autoritäre Populismus wäre dann keine irrationale Revolte von Globalisierungs- und Modernisierungsverlierern, sondern die Polykrisen unserer heutigen Zeit hätten wie mit einer Lupe dessen rationalen Kern – die wahren Defizite der liberalen Demokratie – offenbart (vgl. Schäfer/Zürn, 2021: 137 f.). Und er wäre beides zugleich: Eine Gefährdung der Demokratie, aber auch eine „Reaktion auf die Gefährdung der Demokratie“ (Manow, 2021: 10).

Vielleicht muss man tatsächlich Ursache und Folge tauschen: Vielleicht ist der Populismus nicht nur die Ursache für die Schwäche der Demokratie, sondern gleichzeitig auch die Folge von deren krisenhafter Schwäche? Der vorherrschenden Perspektive zufolge stürzt der Aufstieg populistischer Gruppierungen die Demokratien in eine schwere Krise, doch diese Sichtweise darf einen anderen Aspekt nicht verdecken, dass nämlich die schon langanhaltenden Erosionstendenzen der Demokratie ein Wegbereiter des autoritären Populismus sind, der die Schwachstellen der liberalen Demokratie offenlegt. „Wer über den Aufstieg des Populismus spricht, muss sich mit den inneren Schwächen etablierter Demokratien beschäftigen“ (Schäfer/Zürn, 2021: 60). Dies deckt sich wiederum mit den

Befunden, dass die Demokratie generell nach wie vor breiteste Zustimmung erfährt, ja die „Ablehnung des Systems“ mit Berufung auf die „wahre“ Demokratie erfolgt.

Um es deutlich zu sagen: Es geht nicht darum, in irgendeiner Form Verständnis für den menschenverachtenden Hass aufzubringen, der das politische und gesellschaftliche Klima schon seit einiger Zeit hochgradig vergiftet und unser politisches System herausfordert, zumal in einer Epoche, in der angesichts der schon beinahe übermenschlichen Herausforderungen mehr denn je Solidarität angebracht wäre. Dennoch ist es Notwendig, die Ursachen dieser Entwicklung zu analysieren, um diesen begegnen zu können.

Auch stellt der Populismus nicht annähernd eine produktive Kraft dar, die die Stimmen derjenigen, die sich von der politischen Elite nicht repräsentiert fühlen, aufnimmt und in den politischen Entscheidungsprozess einbringt. So sind die jüngsten Versuche der Republikaner in den USA, die Hindernisse für den Zugang zu Wahlen für potenzielle Wähler*innen der Demokraten zu erhöhen, ein Beispiel dafür, dass die Wahlen gerade nicht gleicher bzw. inklusiver werden sollen. Die „voter suppression“ sieht neben dem sogenannten Gerrymandering oder Hürden für die Briefwahl u.a. verkürzte Öffnungszeiten und weniger Wahllokale vor, um die Stimmabgabe für bestimmte Grup-

pen zu erschweren, was das Vertrauen in den Wahlprozess als dem grundlegenden Akt der Demokratie weiter erschüttert.

LÖSUNGSANSÄTZE

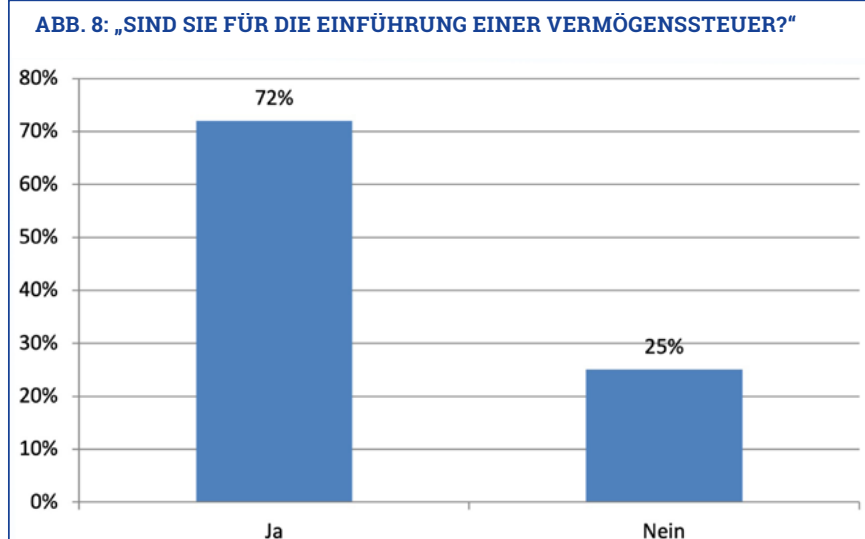
Eine derartige Sicht auf die Ursachen der Krise rückt dann auch die Chancen für die Demokratie, die sich aus den Krisenzeiten ergeben, in den Vordergrund. Demnach bestehen die Herausforderungen weniger in dem zerstörerischen Hass, den man leicht als irrationalen Affekt abtun kann, sondern man muss sich mit den realen Defiziten unseres politischen Systems auseinandersetzen, was wesentlich schwieriger ist, als Bevölkerungsteile einfach als verblendet darzustellen (vgl. Schäfer/Zürn, 2001: 198).

Grundsätzlich steht die Politik im Spannungsverhältnis von notwendiger internationaler Kooperation und demokratischen Entscheidungsverfahren, die vor allem im nationalstaatlichen Rahmen organisiert sind. Angesichts der Komplexität und Entgrenzung der Herausforderungen werden künftig noch mehr Entscheidungen auf internationaler Ebene getroffen werden müssen, was das Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Mitsprache und politischer Problemlösung verschärfen wird (vgl. Schäfer/Zürn, 2021: 200 f.). Da eine Demokratisierung der Entscheidungen auf internationaler Ebene angesichts der Interessen der Nationalstaaten wenig

realistisch ist, gilt es, die nationalstaatliche Ebene in den Blick zu nehmen und die demokratische Legitimation dort zu stärken.

Ein Ansatzpunkt, um unterrepräsentierte Teile der Bevölkerung wieder stärker in das politische System einzubinden und so dessen Legitimation zu steigern, ist die Etablierung von Bürgerräten, die Ulrich Eith in seinem Aufsatz „*Dialogische Bürgerbeteiligung – Potenziale und Grenzen von Bürgerräten*“ aufgreift. Merkmal dieser Beteiligungsformate sei „ihr deliberativer, dialogorientierter Charakter sowie in aller Regel die Auswahl der Teilnehmenden nach dem Zufallsprinzip.“ Trotz der Tatsache, dass Bürgerräte lediglich Empfehlungen aussprechen könnten, überwiegen für Ulrich Eith die Vorteile, gerade auch vor dem Hintergrund einer sinkenden Partizipation sowie dem „Rückzug bestimmter sozialer Gruppen aus der Politik.“ Studien zeigten, dass Interesse und Verständnis für Politik geweckt würden, und es zu einer „Versachlichung der politischen Auseinandersetzung“ komme. Zwar bestehe die Gefahr, dass die Ergebnisse kaum Berücksichtigung fänden und grundsätzlich sei die Reichweite dieses Instruments sehr begrenzt, dennoch plädiert Ulrich Eith dafür, „Bürgerbeteiligung als frühzeitiger, informeller und argumentativer Diskussionsprozess [...] sowohl direktdemokratischen als auch repräsentativdemokratischen Entscheidungen“ vorzuschalten.

Diese instrumentelle Maßnahme müsste von Entscheidungen orchestriert werden, die die Ursachen der Krise angehen: Wenn es richtig ist, dass die Welle der Demokratisierung nach 1945 vor allem auf einem Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell ba-



Quelle: Infratest dimap für das ARD-Morgenmagazin, Dezember 2019, eigene Darstellung.

siertere, bei dem die breite Masse am wachsenden Wohlstand partizipieren konnte, wäre das ein Fingerzeig, in welche Richtung es gehen könnte, um die demokratischen Systeme in einem nun weit schwierigeren globalen Umfeld zu stärken. Wenn zum Beispiel 72 % der Bevölkerung für eine Wiedereinführung der Vermögenssteuer plädieren (vgl. Abb. 8), diese jedoch nicht auf der politischen Agenda steht, zeigt sich die mangelnde Responsivität des politischen Systems wie in einem Brennglas. Wenn Arbeit aber weit höher als Kapital und vor allem Vermögen besteuert wird, ist das eine Frage der Gerechtigkeit, die politisch geändert werden kann. So könnte einer breiten Masse der Bevölkerung wieder das Gefühl vermittelt werden, dass es in unserer Gesellschaft fair zugeht, was unter Umständen eine höhere Partizipation gerade der Schichten, die sich von dem politischen System

bereits weitgehend abgewendet hatten, zur Folge haben könnte. Eine höhere Legitimation der Entscheidungen im nationalstaatlichen Rahmen könnte möglicherweise auch die Legitimation der Entscheidungen auf internationaler Ebene steigern, an denen ja die nationalen Regierungen mitbeteiligt sind.

Wenn Menschen wieder den Eindruck bekommen, ihre Interessen werden stärker berücksichtigt, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich dem System wieder annähern. Und wenn dann auch der Output wieder mehr die Interessen breiter Teile der Bevölkerung abbildet, könnten auch die gesellschaftlichen Gräben schmaler werden. Denn: „die Demokratie ist ein Gleichgewicht. Das Gleichgewicht wird nur dann erhalten, wenn Mehrheiten Demokratien wollen. Wenn das nicht der Fall ist, hilft keine Institution dieser Welt“

LITERATURHINWEISE

Democracy Data Explorer, <https://our-worldindata.org/democracy> (03.11.2022).

Fukuyama, Francis (1992): *The End of History and the Last Man*.

Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel (2018): *Wie Demokratien sterben. Und was wir dagegen tun können*, München.

Manow, Philip (2020): Eine Demokratie muss viel aushalten können, Deutschlandfunk Kultur, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/politologe-philip-manow-eine-demokratie-muss-viel-aushalten-100.html> (03.11.2022).

Manow, Philip (2021): (Ent-)Demokratisierung der Demokratie, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Nida-Rümelin, Julian (2021): *Demokratie in der Krise. Ein Weckruf zur Erneuerung im Angesicht der Pandemie*, Herausgeber: Körber-Stiftung, Hamburg, https://koerber-stiftung.de/site/assets/files/20354/demokratie_in_der_krise.pdf (03.11.2022).

Przeworski, Adam (2020): *Krisen der Demokratie*, Berlin.

Reckwitz, Andreas (2019): *Das Ende der Illusionen: Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*, Berlin.

RedaktionsNetzwerk Deutschland (2022): *Baerbock fürchtet Unruhen*, <https://www.rnd.de/politik/annalena-baerbock-bei-rnd-vor-ort-kritik-an-kretschmers-ukraine-forderungen->

[LCS7M3YGWZAIZE65WH5NZB62KA.html](https://www.rnd.de/politik/annalena-baerbock-bei-rnd-vor-ort-kritik-an-kretschmers-ukraine-forderungen-) (03.11.2022).

Sauerbrey, Anna/Ulrich, Bernd: *Verbohrt*, DIE ZEIT, Nr. 36/22, <https://www.zeit.de/2022/36/wutwinter-studie-pollytix-gewaltbereitschaft-bundesregierung> (03.11.2022).

Schäfer, Armin/ Zürn, Michael (2021): *Die demokratische Regression*, Berlin.

Tooze, Adam: *Kawumm!*, DIE ZEIT, 29/2022, <https://www.zeit.de/2022/29/krisenzeiten-krieg-ukraine-oel-polykrisse> (03.11.2022)

DIE BEITRÄGE VON HEFT 84 IM ÜBERBLICK



DIE UNTERRICHTSENTWÜRFE IN DIESEM HEFT STAMMEN VON:



Dr. Gerhard Altmann: Studiendirektor, Fachberater für Gemeinschaftskunde, Wirtschaft/WBS am Regierungspräsidium Stuttgart, Gymnasium Friedrich II., Lorch



Florian Benz: Studiendirektor, Fachberater für Gemeinschaftskunde, Wirtschaft/WBS am ZSL, Lehrbeauftragter am Seminar Esslingen, Remstalgymnasium Weinstadt



Jana Deiß: Studiendirektorin, Abteilungsleiterin am Gymnasium Friedrich II., Lorch



Tobias Gerber: Studiendirektor, Fachberater für Wirtschaft/WBS am ZSL, Lehrbeauftragter am Seminar Karlsruhe, Fichte-Gymnasium Karlsruhe



Antje Kaz: Studiendirektorin, Fachberaterin für Gemeinschaftskunde, Wirtschaft/WBS am ZSL, Ellenrieder Gymnasium Konstanz



Andrea Rall: Studienrätin, Lehrbeauftragte für Wirtschaft/WBS und Gemeinschaftskunde am Seminar Esslingen, Gymnasium Plochingen



Jonas Rau: Studiendirektor, Abteilungsleiter am Dietrich-Bonhoeffer-Gymnasium Filderstadt

WAS MACHT EINE DEMOKRATIE AUS?

FELIX HEIDENREICH

Wer sich heute einen Überblick über aktuelle Demokratietheorien verschafft, kann vom geopolitischen Kontext nur schwer abstrahieren. „Demokratie“ ist in der Auseinandersetzung zwischen autoritären Regimen wie der Russischen Föderation und der Volksrepublik China einerseits und den liberalen Demokratien andererseits zu einem Kampfbegriff geworden. Die Feinde der Demokratie nennen sich selbst explizit Demokraten und sprechen von der eigentlichen, der wahren „Volksdemokratie“. Sie behaupten, die liberale Demokratie sei nur ein westlicher Sonderweg, seit Anbeginn verbunden mit Imperialismus und Kolonialismus, Ausdruck eines überbordenden Individualismus. In der gemeinsamen Erklärung von Xi Jinping und Vladimir Putin vom Februar 2022 wurden diese Thesen ganz offen und explizit formuliert (*Gemeinsame Erklärung, 2022*).

1. EINE NEUE GEOPOLITISCHE LAGE

Eine Selbstvergewisserung über die genaue Bedeutung des Demokratiebegriffs scheint vor diesem Hintergrund auch ideenpolitisch geboten. Denn neben der externen Bedrohung liberaler Demokratien gibt es auch neue Feinde im Inneren. Ein besonders augenfälliges Beispiel hierfür ist zweifellos der Sturm auf das Kapitol in Washington am 06. Januar 2021. Doch die Bilder vom Mob, der einen Wahlzertifizierungsprozess zu stoppen versucht, stellt ja nur den Gipfel des Eisberges dar. Die Ablehnung des „Systems“ und der Hass auf die „Eliten“ reichen in vielen demokratischen Ländern bis in die Mitte der Gesellschaft.

Damit ändert sich zwar die zentrale Frage der Demokratietheorie nicht. Noch immer geht es darum, zu bestimmen, was Demokratie ist, wie sie zu erkennen und wie von konkurrierenden Systemen zu unterscheiden ist. Und doch verändert sich durch die neue Lage der Kontext, in dem diese Frage gestellt wird.

Lange schien es darum zu gehen, „mehr“ Demokratie, eine bessere, direktere, partizipativere Demokratie zu etablieren. Heute hingegen scheint bereits die Verteidigung demokratischer und rechtsstaatlicher Mindeststandards anspruchsvoll zu sein. Nicht die Reform von Institutionen und Verfahren steht heute im Zentrum der Debatte, sondern deren Verteidigung. Nicht mehr die „Auflistung des Wünschbaren“, sondern die Plausibilisierung des Erreichten wird derzeit gebraucht, so muss man befürchten.

Vor diesem Hintergrund muss ein Überblick die dominanten demokratietheoretischen Positionen auf die drängende Herausforderung einer Anfeindung der Demokratie beziehen. Dieser Aufgabe werde ich begegnen, indem ich in drei Schritten vorgehe. Im ersten Abschnitt will ich eine Definition von Demokratie vorstellen, die es erlaubt, die verwirrende Rede von der „wahren Volksdemokratie“

aufzulösen (2.). Im folgenden Schritt will ich ein Spektrum von Demokratietheorien zeichnen, welches sich zwischen den sogenannten „realistischen“ und „minimalistischen“ Vorstellungen einerseits (3.1) und den normativutopisch aufgeladenen Vorstellungen andererseits (3.2) entspannt. Ein dritter und letzter Abschnitt wird sich dann der Frage widmen, inwiefern aktuelle Herausforderungen wie die Migrationskrise von 2015, die Corona-Pandemie und der wachsende Druck des Klimawandels die Gewichte im demokratietheoretischen Diskurs verändern.

2. ZWEI NAIVE UND EIN ANSPRUCHSVOLLER DEMOKRATIEBEGRIFF

Dass „Demokratie“ wörtlich übersetzt die Herrschaft des Volkes bezeichnet, ist eine Trivialität, die oft für Verwirrung sorgt. Ein naiver Begriff von Demokratie läuft nämlich Gefahr, die Idee der Volkssouveränität

„Die Feinde der Demokratie nennen sich selbst explizit Demokraten.“

als eine bloße Herrschaft von Mehrheiten zu begreifen: Demokratie bezeichnet nicht einfach die uneingeschränkte, ungebundene, „souveräne“ Herrschaft des Volkes. Ein zweites Prinzip kommt nämlich zum Prinzip der Volkssouveränität hinzu: Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und der individuellen Schutzrechte. Mehr noch: Man wird sagen dürfen, dass die Grundidee des *Rule of Law* der Demokratisierung historisch vorausgeht. Erste Kodifizierungen von Abwehrrechten finden wir beispielsweise in der *Bill of Rights* von 1689, mit der das britische Parlament gegenüber dem Thron spezifische Rechte erstritt und in der *gegebenen* Rechte proklamiert wurden: Es wird behauptet, dass es Rechte gibt, die der politischen Verfügungsgewalt entzogen sind. Und genau diese Denkfigur ist bis heute für den anspruchsvollen Demokratiebegriff zentral. Die Menschenwürde, zu deren Ach-

tung und Schutz der Staat im deutschen Grundgesetz verpflichtet wird, ist vorpolitisch. Sie geht auch der Volkssouveränität voraus.

Was aber folgt daraus für den Demokratiebegriff? Ein naiver Demokratiebegriff verkürzt diesen auf die Herrschaft des Volkes

„Die Menschenwürde [...] ist vorpolitisch. Sie geht auch der Volkssouveränität voraus.“

– und übersieht dabei, dass der Demokratiebegriff zwei Komponenten beinhaltet, die sich gegenseitig ergänzen, ja bisweilen auch in einem Spannungsverhältnis stehen können: Volkssouveränität und Rechtsstaatlichkeit gehören zusammen wie zwei Seiten einer Medaille. Nur wenn unsere individuellen Menschenrechte gesichert sind und wir darauf vertrauen können, nicht zum Opfer von Terror zu werden, können wir die Volkssouveränität überhaupt frei ausüben und uns politisch beteiligen. Und nur, wenn wir uns auch politisch beteiligen können, werden die Menschenrechte tatsächlich mit Inhalten gefüllt, denn es würde gegen die Menschenwürde verstoßen, müssten wir unter einer paternalistischen Regierung leben, auf die wir gar keinen Einfluss hätten. Dass Menschenrechte damit den Spielraum des demokratisch Gestaltbaren auch einschränken, ist immer wieder kritisiert worden. (*Menke, 2018*). Der Philosoph Jürgen Habermas hat vor diesem Hintergrund auch von der „Gleichsprüchlichkeit“ von Volkssouveränität und Menschenrechten gesprochen (*Habermas, 1994*).

Damit soll aber nicht verbrämt werden, dass das Verhältnis der beiden demokratischen Prinzipien zueinander auch durchaus spannungsvoll sein kann. Mit Verweis auf die Volkssouveränität lässt sich begründen, dass es in Demokratien *etwas* zu entscheiden geben muss. Mit Verweis auf die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit lässt sich begründen, warum auch

in Demokratien *nicht alles* entschieden werden kann. In Demokratien gibt es also Freiräume – und zugleich Einschränkungen von politischen Freiräumen. Oft werden diese durch Verfassungsgerichte gezogen, manchmal aber auch durch einfache Gerichte, wenn diese selbst rechtssetzende Funktion haben können.

Die Unterscheidung zwischen naivem und reflektiertem Demokratiebegriff macht nicht nur deutlich, warum die vermeintlichen „Volksdemokratien“ Russland und China keine Demokratien sind. Evidentermaßen gibt es dort weder unabhängige Gerichte noch einen Schutz der Menschenrechte. Selbst wenn Vladimir Putin und Xi Jinping folglich eine Mehrheit der Bürgerinnen ihrer Länder hinter sich hätten – demokratisch wären die jeweiligen Regime deshalb nicht. Eine „illiberale Demokratie“ oder eine „Volksdemokratie“ ist eben keine Demokratie. Volkssouveränität ohne Rechtsstaatlichkeit führt in eine Form von Autokratie, die sich bisweilen auf Mehrheiten stützen mag, deshalb aber noch nicht demokratisch ist.

Doch „naiv“ kann der Demokratiebegriff auch in die andere Richtung verkürzt werden. Begriffe wie „Postdemokratie“ (Crouch, 2008) sollen ein Phänomen beschreiben, bei dem zwar die Rechtsstaatlichkeit gesichert bleibt und die Menschenrechte geschützt sind, die Volkssouveränität aber untergraben wird. Eine solche inhaltliche Aushöhlung der Demokratie wird bisweilen auch mit dem Begriff „elections without choice“ bezeichnet: Wenn durch internationale Verträge, die Abhängigkeit von institutionellen Investoren oder andere Handlungsrestriktionen der politische Spielraum verschwindet, werden Wahlen bedeutungslos. Dann besteht eine vermeintliche Demokratie nur noch in der *Rule of Law*, aber die Wünsche der Bevölkerung verhallen ungehört. Die Brexiteers zeichneten ein solches Bild von einer britischen Demokratie, die im Paragrafengefängnis der EU erstickt würde. Und auch in vielen anderen Ländern speist sich der Aufstieg populistischer Bewegungen aus dem Wunsch, über Migration, die Umweltpolitik oder den Lebensstil „frei“, also „souverän“, entscheiden zu dürfen. Wie realistisch das Schreckbild einer formal funktionierenden, inhaltlich aber ausgehöhlten Demokratie ist, bleibt umstritten.

Für einen anspruchsvollen Demokratiebegriff folgt aus diesen Überlegungen zunächst einmal, dass Demokratien immer von Spannungen durchzogen sind. Unmittelbarkeit, ein letztes Wort, ein völlig klares Ergebnis sind hier nicht zu erwarten. Immer geht es darum, Zielkonflikte auszuhandeln, Kompromisse zu finden, vorläufige Lösungen vorzuschlagen, zwischen Volkssouveränität und Rechtsstaat zu vermitteln. Diese Aufgabe macht Demokratie immer auch zu einer Zumutung, zu einem komplizierten, ja anstrengenden Geschäft.

3. MINIMALE UND MAXIMALE ANSPRÜCHE AN DEMOKRATIE

Diese erste Abgrenzung von zwei Varianten eines naiven Demokratiebegriffs – illibera-

le „Volksdemokratie“ einerseits, liberaler, aber paternalistischer Rechtsstaat ohne Input-Legitimation andererseits – macht gewisse Verwirrungen erkennbar. Aber selbst dort, wo die Komplexität des Demokratiebegriffs vorausgesetzt werden kann, ist das Spektrum möglicher Ausdeutungen

ABB. 1A: „ANSPRUCHSVOLLER DEMOKRATIEBEGRIFF“ DER LIBERALEN DEMOKRATIE

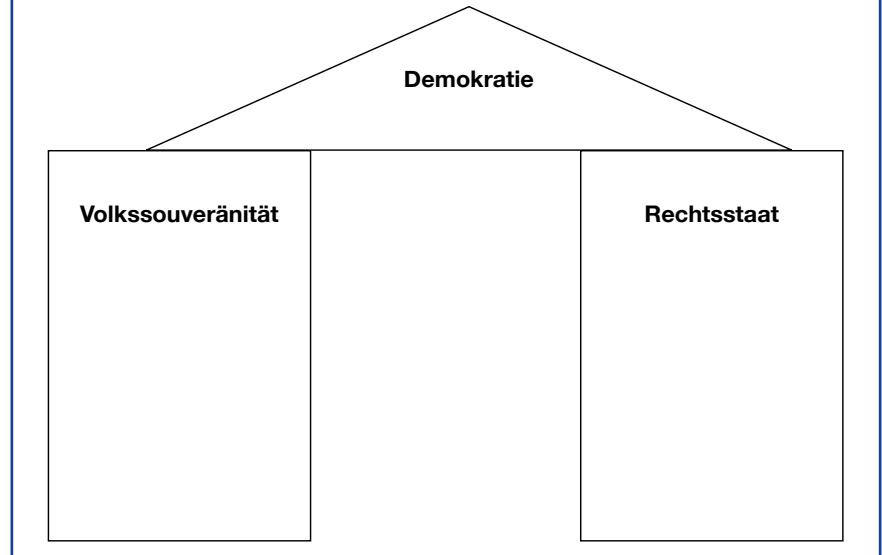


ABB. 1B: ILLIBERALE DEMOKRATIE

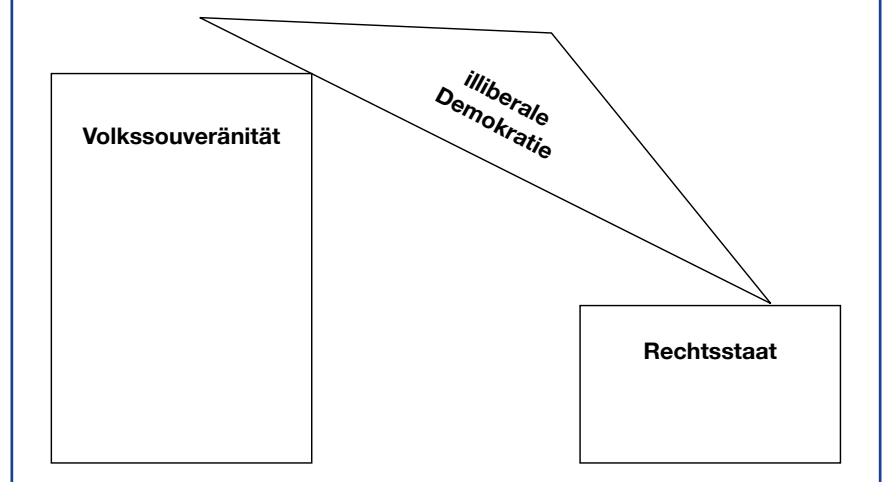
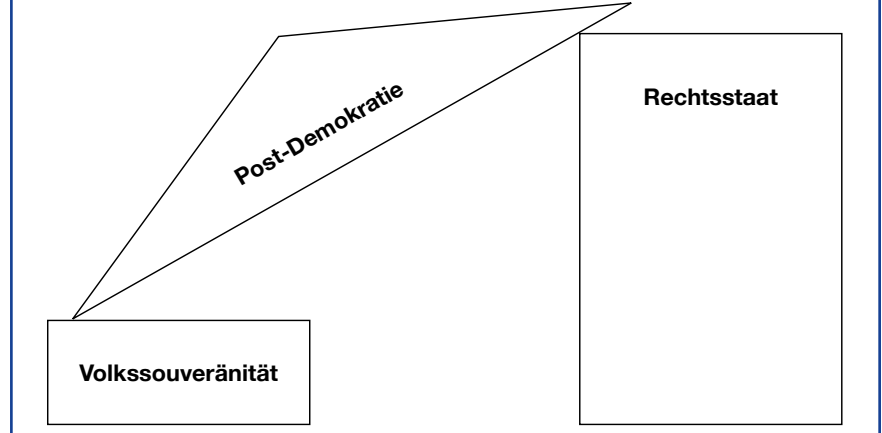


ABB. 1C: POST-DEMOKRATIE



© Felix Heidenreich

natürlich groß. Am einfachsten lässt sich in die unendliche Vielfalt demokratiethoretischer Vorschläge wohl Ordnung bringen, wenn man diese nicht historisch zu

„Wenn durch internationale Verträge [...] oder andere Handlungsrestriktionen der politische Spielraum verschwindet, werden Wahlen bedeutungslos.“

ordnen versucht, sondern nach einer systematischen Orientierung sucht. Im Folgenden will ich dies versuchen, indem ich das Maß an normativen Erwartungen als Kriterium anwende. An Demokratien – und damit implizit auch an Demokratinnen und Demokraten – kann man minimale, aber auch maximale Erwartungen formulieren.

3.1 MINIMALE MODELLE: FAIRE KONKURRENZ UM MACHT (SCHUMPETER)

Beginnen wir zunächst mit einer „realistischen“, bzw. „ökonomischen“ Theorie der Demokratie, die nur minimale normative Erwartungen formuliert. Ein oft aufgerufen und in der Tat traditionsbildender Klassiker stellt hier Joseph Schumpeter dar. Seine Theorie der Demokratie beschreibt diese als eine faire Konkurrenz um Macht (*Schumpeter, 1942*). Demokratie lässt sich demnach denken als ein funktionierender Markt, auf dem verschiedene Anbieter, bspw. politische Parteien, um die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger werben und hierzu konkurrierende Angebote machen. Niemand muss hier aus Altruismus handeln – wir können uns diese Demokratie als eine Gesellschaft von Menschen vorstellen, die ganz und gar nach dem Modell des Homo oeconomicus agieren: Bürgerinnen und Bürger wählen, wen und was ihnen nutzt; Politiker bieten an, was Erfolg verspricht; Parteien beschließen, was Stimmen und Macht verspricht.

„Minimal“ ist eine solche Konzeption von Demokratie, weil hier weder Bürgertugenden noch von ehernen Zielen geleitete Eliten vorausgesetzt werden müssen. Wie im liberalen Modell der freien Marktwirtschaft soll auch hier gelten: Wenn jeder an sich denkt, ist an alle gedacht. Entscheidend ist lediglich, dass dieser „Markt“ offen ist, also tatsächliche, faire Konkurrenz herrscht, unliebsame Regierungen abgewählt werden können, und somit keine politischen Monopole entstehen.

Eine solche rein formal anmutende Konzeption hat durchaus inhaltliche Konsequenzen. Mit Schumpeter kann man nämlich davon ausgehen, dass die Bürgerinnen

und Bürger nur ein beschränktes Interesse an politischer Beteiligung haben. Sie wählen und wählen gegebenenfalls ab – aber eine durchgängige Partizipation wäre viel zu aufwendig und würde sich, ökonomisch gesprochen, nicht „rechnen“. Schumpeter gilt daher auch als ein Theoretiker der Elitenherrschaft. Die Idee der Repräsentation wird hier nach dem Modell einer ökonomischen Beauftragung gedacht: Politische Eliten werden hier als Dienstleister verstanden, die eine Leistung erbringen sollen. „Souverän“ sind die Bürgerinnen und Bürger vor allem, weil sie zwischen konkurrierenden Anbietern wählen können, und nicht, weil sie sich selber an der politischen Arbeit beteiligen.

Zu den minimalen normativen Erwartungen, die wir an Demokratien stellen müssen, gehört nach Schumpeter jedoch ein gewisser Pluralismus: Der friedliche Wechsel von Regierungen muss möglich sein. Wo dieser unmöglich ist oder durch mehr oder weniger subtile Formen der Unterdrückung faktisch unmöglich gemacht wird (indem man beispielsweise die Opposition bekämpft oder Wahlen fälscht), haben wir es nicht mit einer Demokratie zu tun. Der Markt ist dann kollabiert und ein Monopol wurde errichtet.

Der Vorteil einer solchen minimalen Theorie der Demokratie ist ihre Voraussetzungslosigkeit. Weder muss man hier eine angeborene Tendenz zum Altruismus voraussetzen noch zum Pathos der kollektiven Selbstbestimmung greifen. Es reicht das Modell einer Gesellschaft, in der alle ihre Interessen durchsetzen wollen – sich dabei aber an das Gebot der Fairness und der Rechtsstaatlichkeit halten. Zivilisierter Egoismus ist aus dieser Sicht völlig unproblematisch.

Gerade unter Bedingungen einer sinkenden Wahlbeteiligung wird dieses Modell bisweilen bemüht, um die Legitimität von demokratischer Herrschaft zu erklären, auch wenn an deren Zustandekommen nur wenige beteiligt waren: Wer nicht wählen geht, sieht dazu offenbar keinen Anlass, ist also mit dem Lauf der Dinge zufrieden. Bürgerinnen und Bürger durch „Angebote“ oder Beteiligungsverfahren zur Partizipation zu animieren, muss aus dieser Perspektive wie die Überdüngung eines Marktes erscheinen, das Kreieren einer künstlichen Nachfrage. Solange es jeder und jedem offensteht, in den Konkurrenzkampf um Ämter und Macht einzusteigen, sollten hier keine marktverzerrenden Maßnahmen ergriffen werden.

3.2 DIREKTE, PARTIZIPATIVE, DELIBERATIVE, RADIKALE DEMOKRATIE

In einer minimalen Konzeption der Demokratie ist die Auswahl von Eliten durch

Wahlen zentral: Demokratie und Repräsentation schließen sich nach diesem Verständnis nicht nur nicht aus, nein, sie bedingen sich sogar, vor allem im Kontext moderner Massengesellschaften. Anders als in den antiken Stadtgesellschaften oder den kleinen Kantonen der Schweiz wird der Mechanismus der Repräsentation als unumgänglich verstanden.

Doch die Kritik am Mechanismus der Repräsentation ist alt und laut. Schon Jean-Jacques Rousseau behauptete wirkmächtig, jede Form der Delegation politischer Kompetenzen käme einer Entmachtung des Volkes gleich. Auch der Gewaltenteilung stand er daher – zumindest in seinem Hauptwerk, dem *Contrat social*, äußerst kritisch gegenüber. Wäre es nicht viel besser und gerechter, wenn alle direkt mit sprechen könnten? Wäre das nicht die „wahre“ Demokratie?

Formen der direkten Demokratie, wie sie in der Schweiz und in Kalifornien praktiziert werden, geben dieser Skepsis gegenüber der Repräsentation Ausdruck: Was alle angeht, sollen auch alle entscheiden – und zwar höchstpersönlich, nicht vermittelt über Repräsentanten. Die heftige Debatte über Vor- und Nachteile dieser Praxis dauert bis heute an. Was genau lässt sich auf direkte Weise entscheiden? Nur der Brückenbau in helvetischen Alpentälern oder auch die Aushandlung internationaler Handelsverträge? Und wie genau soll die Debatte vor der Abstimmung organisiert sein? Wie will man vermeiden, dass finanzstarke Akteure über Kampagnen unverhältnismäßig Einfluss nehmen? Nicht zuletzt das Brexit-Votum in Großbritannien gilt vielen Kritikern als Beleg für die notwendige Organisation vorausgehender Deliberation und Beratung. Ähnlich wie bei der Abstimmung über den EU-Verfassungsvertrag 2005 in Frankreich schienen auch hier sekundäre Erwägungen bedeutsam gewesen zu sein: Man wollte „denen da oben“ einen Denkkzettel verpassen, die Sachfrage war sekundär.

Will man die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nicht auf direkte Abstimmungen beschränken, so eröffnet sich das große Feld der partizipativen Demokratie. Nicht nur Wahlen, nicht nur direkte Abstimmungen, sondern auch die Mitarbeit in anderer Form ist dann gefragt. Hierzu können beispielsweise die berühmten „Bürgerhaushalte“ gehören, bei denen Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene direkt über Investitionsentscheidungen abstimmen können. Diese Praxis findet immer öfter Anwendung, nicht immer mit großem Erfolg. Aber Partizipation kann auch, wie im Schweizer Milizsystem, die konkrete Mitarbeit an öffentlichen Aufgaben beinhalten. Dabei beteiligen sich Bürgerinnen und Bürger direkt an der Arbeit von Ämtern, beispielsweise indem sie Aufgaben der Schulaufsicht übernehmen.

Eine zentrale These in der Schule der partizipativen Demokratietheorien lautet, dass dabei die *Beratung*, die *Deliberation* entscheidend ist: Nicht erst Abstimmungen machen Demokratien demokratisch, sondern vor allem der faire Austausch von Argumenten ist demnach Kernbestand der Demokratie. Dieses Modell hat vor allem *Jürgen Habermas* immer wieder plausibel zu machen versucht. Der demokratischen Öffentlichkeit kommt unter diesen Voraussetzungen natürlich eine zentrale Rolle zu.

Die Vertreterinnen und Vertreter dieser Demokratievorstellung hoffen dabei nicht nur auf eine wachsende gegenseitige Anerkennung der Bürgerinnen und Bürger, sondern auch auf tatsächlich bessere Lösungen, also einen epistemischen Mehrwert: Mehr Personen sollen auch mehr Perspektiven, mehr Erfahrungen, mehr Einsichten zusammenführen – und dadurch die bessere Lösung ermöglichen.

Ein in den vergangenen Jahren immer bedeutenderes Instrument hierfür sind die sogenannten „Bürgerräte“, bei denen meist durch Los ausgewählte Personen zu vorab definierten Themen deliberieren. Dazu werden in der Regel Expertinnen und Experten hinzugezogen. Durch das Zufallsprinzip soll hier ein tatsächlich „repräsentativer“ Querschnitt der Gesellschaft zusammenkommen. Ermunternde Beispiele hierfür gibt es nicht nur in British Columbia oder Irland, sondern auch in Frankreich. In British Columbia wurde 2004 ein Vorschlag für eine Wahlrechtsreform erarbeitet, in Frankreich entwickelte der Bürger-Klimarat 2020 eine ganze Reihe konkreter Vorschläge zum Klimaschutz. Auch in Deutschland gewinnt das Format an Bedeutung und wird praktisch erprobt.

Den Grenzbegriff normativ anspruchsvoller Demokratietheorien bilden sicher die „radikalen“ Demokratietheorien. Das Spektrum ist hier groß; sehr verschiedene Ansätze werden unter diesem Label zusammengefasst. Gemeinsam ist ihnen nicht zuletzt, dass hier „Demokratie“ nicht mehr

nur als eine *Regierungsform*, sondern als eine *Lebensform* verstanden wird. Nicht nur sollen möglichst alle zur Teilhabe ermächtigt werden, sondern es wird auch der transformierende Charakter von Demokratie betont. Während bei Schumpeter demokratische Entscheidungen eine Dienstleistung darstellen, die Eliten für Wählerinnen zu leisten haben, versteht man in den radikaldemokratischen Demokratietheorien Demokratie als ein noch immer un abgeschlossenes Projekt mit offenem Ausgang, welches den Menschen im Ganzen betrifft.

In all diesen Fällen – der direkten, partizipativen, deliberativen, radikaldemokratischen Demokratie – sind die normativen Erwartungen hoch. Wollen die Menschen sich denn wirklich beteiligen? Wie groß ist das Interesse an Sachfragen tatsächlich? Darf man Bürgerinnen und Bürger mit der Zumutung der Demokratie auch gegen ihren Willen konfrontieren? All diese Fragen lassen sich nicht ohne normative Voraussetzungen beantworten. Zudem steht die Frage im Raum, inwiefern Demokratietheorien mit unrealistischen Erwartungen auch dazu beitragen können, eine systematische Frustration zu nähren, die aus dem schlichten Umstand erwächst, dass Demokratien nie so gut sind, wie sie sein könnten oder sollten.

„Nicht erst Abstimmungen machen Demokratien demokratisch, sondern vor allem der faire Austausch von Argumenten ist demnach Kernbestand der Demokratie.“

4. AUSBLICK

Ausgangspunkt dieser Skizze war der geopolitische Kontext, in dem die Selbstvergewisserung in den demokratischen Gesellschaften stattfindet. Dass auch in Demokratien über den genauen Charakter der Demokratie keine Einigkeit herrscht,

ist nicht erstaunlich: Demokratie lebt auch vom Dissens. Demokratien sind also auch daran erkennbar, dass in ihnen die Frage nach dem Wesen der Demokratie umstritten ist. In diesem Sinne gehört eine latente Krisenhaftigkeit zweifellos zur Demokratie dazu. Paradoxaerweise wären die Feinde der Demokratie dann gerade daran erkennbar, dass sie von sich behaupten, die einzig richtige, die „wahre“ Form der Demokratie zu vertreten – und jedem Widerspruch mit Zensur und Gewalt begegnen.

Dass es nicht die eine richtige Antwort auf die Frage nach der Ausgestaltung der Demokratie geben kann, ergibt sich bereits aus dem Vergleich verschiedener Demokratien: In manchen Ländern wird der Aspekt einer offenen und fairen Konkurrenz um Macht akzentuiert (Großbritannien), andere haben Strukturen ausgebildet, die stark auf Konsens und Kooperation abzielen (Schweiz). Das Ringen um einen angemessenen Demokratiebegriff stellt also immer auch den Versuch dar, eine Antwort auf die Frage zu formulieren, welche Demokratie gewünscht ist.

Die zahlreichen Krisen der vergangenen Jahre haben aber noch eine andere Frage auf die Agenda gesetzt: Angesichts von Migrationskrisen, globaler Pandemie und einer mit immer heftigeren Ereignissen sich ankündigenden Klimakrise stellt sich die Frage, wie ein demokratischer Staat gestaltet sein muss, um diese Krisen zu überstehen. Die bloße Orientierung an Legislaturperioden scheint unbrauchbar, wenn es um die Bewältigung von Herausforderungen geht, die mehrere Generationen beschäftigen werden. Auch wird angesichts der Klimakrise die Frage nach der Privatheit individueller Entscheidungen neu verhandelt. Längst rücken nicht nur das Mobilitätsverhalten und der Energieverbrauch, sondern auch das Ernährungsverhalten von Bürgerinnen und Bürgern in den Fokus. Die Frage nach dem demokratischen und zugleich nachhaltigen Staat wird nicht nur die Demokratietheorie, sondern auch die Öffentlichkeit daher intensiv beschäftigen.

LITERATURHINWEISE

Buchstein, Hubertus/Pohl, Kerstin/Trimcev, Rieke (2021): *Demokratietheorien. Von der Antike bis zur Gegenwart*, Frankfurt a.M. (Wochenschauverlag), 10. Auflage.

Crouch Colin (2008): *Postdemokratie*, Frankfurt a.M.

Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und der Volksrepublik China zu den internationalen Be-

ziehungen auf dem Weg in eine neue Ära und zur globalen nachhaltigen Entwicklung (Februar 2022), <http://en.kremlin.ru/supplement/5770> (23.08.2022)

Habermas, Jürgen (1994): Über den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie, in: Ulrich K. Preuß (Hg.): *Zum Begriff der Verfassung*. Frankfurt a.M. 1994, S. 83–94.

Menke, Christoph (2018): *Kritik der Rechte*, Berlin.

Schaal, Gary S./Heidenreich, Felix (2017): *Einführung in die Politischen Theorien der Moderne*, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung).

Schumpeter, Joseph A. (1942): *Capitalism, socialism and democracy*. New York/London: Harper & Brothers. (1te Auflage).

DIE EINGEHEGTE DEMOKRATIE – WARUM UND WIE DIE DEMOKRATIE IM DEMOKRATISCHEN VERFASSUNGS- STAAT BEGRENZT WIRD

ALEXANDER THIELE



Abb. 1: Protest am Reichstag, 29.08.2020 © picture alliance / NurPhoto | Achille Abboud

Sollte in einer demokratischen Ordnung nicht über alles demokratisch entschieden werden? Ist es nicht gerade das, was eine gute Demokratie ausmacht? Intuitiv dürften viele diese Frage vermutlich mit einem klaren „Ja“ beantworten. Was sollte auch gegen umfassend demokratische Entscheidungen einzuwenden sein? Die Gefahr, die mit einem solchen unbedingten demokratischen Entscheidungsmodus einhergeht, wird jedoch erkennbar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Demokratie nicht Einstimmigkeit bedeutet. Wenn eine Demokratie, gerade eine moderne Demokratie mit mehreren Millionen von BürgerInnen, in der Lage sein soll, bedeutende Entscheidungen für eine Gesellschaft zu treffen, um nicht im Stillstand zu verharren, kommt als Entscheidungsmodus daher allein das Mehrheitsprinzip in Betracht – es wird nicht selten praktisch mit der Demokratie gleichgesetzt. Wie sollte man in einer pluralistischen Gesellschaft auch einstimmige Entscheidungen in so umstrittenen Bereichen wie der Außenpolitik, der Verteidigungs- oder der Rentenpolitik erzielen können? An der Mehrheitsentscheidung führt in einer Demokratie insofern tatsächlich kein Weg vorbei – sie ist gewissermaßen „alternativlos“.

I. DEMOKRATIE UND MINDERHEIT

Bei der Rede über das Mehrheitsprinzip wird jedoch nicht selten übersehen, dass zu diesem notwendig auch eine (über-

stimmte) Minderheit gehört. Tatsächlich liegt bei dieser Minderheit auch gewissermaßen die „offene Flanke des Mehrheitsprinzips“. Soll es in der Praxis funktionieren, ist es erforderlich, dass die überstimmte Minderheit die Entschei-

dung der Mehrheit trägt, obwohl sie mit dieser im Ergebnis an sich nicht einverstanden ist. Es wäre für eine demokratische Ordnung schlicht nicht möglich, jede getroffene Entscheidung bei der überstimmten Minderheit mit Befehl und

Zwang durchzusetzen – schon die personellen Ressourcen dafür wären nicht vorhanden. Dies ist einer der Gründe, warum autokratische Ordnungen ihr Wohlstandspotential nie vollständig auszuschöpfen in der Lage sind. Freiwillige Befolgung ge-

Ein Beispiel mag diese eher theoretischen Überlegungen verdeutlichen: In der Bundesrepublik ist es über alle Parteigrenzen vergleichsweise unumstritten, dass wir ein demographisches Problem haben. Kurz gesagt: Es werden zu wenig Kinder

fragt: Würden junge Frauen (und Männer) ihre Familienplanung nunmehr nolens volens nach diesem Gesetz ausrichten? Die sehr wahrscheinliche Antwort auf diese Frage lautet: Nein. Demokratietheoretisch zeigt sich hier genau das Problem der „widerständigen Minderheit“. Die Familienplanung präsentiert sich als ein so privater, intimer Bereich, dass niemand bereit wäre, ausgerechnet hier eine Mehrheitsentscheidung, die den eigenen Vorstellungen widerspricht, zu akzeptieren, selbst wenn sie formal demokratisch getroffen worden sein sollte. Dass die Entscheidung im Parlament – der Herz-

„Bei der Rede über das Mehrheitsprinzip wird jedoch nicht selten übersehen, dass zu diesem notwendig auch eine (überstimmte) Minderheit gehört.“

troffener Mehrheitsentscheidungen auch durch die Minderheit muss daher in einer Demokratie die Regel sein, wenn sie sich nicht mit ständigen Durchsetzungsproblemen lähmen will – Durchsetzungsproblemen, die sich bis zu offener Rebellion der Minderheit auch in anderen Fragen steigern und damit die Demokratie insgesamt in Frage stellen können.

Diese notwendige freiwillige Befolgungswilligkeit der Minderheit ist zunächst der Grund, warum demokratische Ordnungen die Meinungsfreiheit rechtlich gewährleisten und faktisch sicherstellen müssen. Erst durch sie wird ein offener (politischer) Diskurs gewährleistet, der es ermöglicht, Argumente auszutauschen und sich gegenseitig von der eigenen Ansicht zu überzeugen. Ein solchermaßen offener und erklärender Diskurs macht es dann auch der überstimmten Minderheit leichter, sich mit der getroffenen Entscheidung zu versöhnen und sich ihr jedenfalls nicht dauerhaft zu widersetzen. Diese Bedeutung der Meinungsfreiheit für die öffentliche Meinungsbildung wird auch daran sichtbar, dass sie in autokratischen Ordnungen als erstes unter die Räder kommt. Warum sollten autokratische Regierungen solche Mühen aufwenden, die Meinungsfreiheit abzuschaffen, wenn mit ihr keine besondere revolutionäre Kraft einherginge?

So weit so gut. Das Problem ist jedoch, dass es auch im Rahmen eines durch Meinungsfreiheit abgesicherten offenen Diskurses Bereiche geben kann, in denen eine überstimmte Minderheit unter keinen Umständen bereit sein wird, die demokratische Mehrheitsentscheidung zu akzeptieren. Gemeint sind vor allem (aber nicht allein) höchstpersönliche Lebensbereiche, in denen wir alle gerade nicht demokratisch, sondern äußerst willkürlich entscheiden (wollen). Würden in diesen Bereichen gleichwohl demokratische Mehrheitsentscheidungen getroffen und deren Befolgung auch durch die überstimmte Minderheit verlangt, riskierte das demokratische System nicht nur eine Minderheitsrebellion gegen diese Entscheidung, sondern mittelfristig sogar gegen die Organisation der Demokratie an sich, weil sie nicht mehr als prinzipiell gerecht anerkannt würde.

geboren. Staatliche Stellen versuchen dem durch sogenannte Anreize abzu helfen, die dafür Sorge tragen sollen, dass die Entscheidung für ein Kind möglichst nicht an finanziellen oder infrastrukturellen Herausforderungen scheitert. Beispiele für solche Anreize sind das Kindergeld im Steuerrecht oder der Anspruch auf einen (bisweilen sogar kostenfreien) Kindertagesstättenplatz im Sozialrecht. Gleichwohl kommt die Geburtenrate nicht so wirklich in Schwung. Nehmen wir an, im politischen Raum käme nun in unserem Beispiel die Idee auf, anstatt mit solchen Anreizen lieber mit unmittelbaren Verpflichtungen zu arbeiten. Jede Frau soll danach im Grundgesetz verpflichtet werden, bis zum Alter von 29 Jahren mindestens zwei Kinder zu gebären. Sofern ein solcher Nachweis gegenüber dem Sozialamt nicht gelingt, sind finanzielle Verpflichtungen vorgesehen, unter anderem durch erhöhte steuerliche Abgaben. Nehmen wir zudem nun an, dieses „Kinderverpflichtungsgesetz“ (das vermutlich eher „Lebendige-Zukunft-Gesetz“ getauft würde) findet im Bundestag nach heftiger Debatte tatsächlich eine deutliche Mehrheit, wird mit anderen Worten demokratisch beschlossen. Wäre die überstimmte Minderheit, die mit diesem Gesetz nicht einverstanden ist, bereit, es mitzutragen? Anders ge-

„Die Familienplanung präsentiert sich als ein so privater, intimer Bereich, dass niemand bereit wäre, ausgerechnet hier eine Mehrheitsentscheidung, die den eigenen Vorstellungen widerspricht, zu akzeptieren.“

kammer der Demokratie – von einer Mehrheit getroffen wurde, ändert daran in diesem Fall daher nichts. Die Folgen dieser Entscheidung für die Demokratie wären aber vermutlich noch fataler. Es stünde zu befürchten, dass die überstimmte Minderheit ihren Glauben an die politische Ordnung insgesamt verliert und damit auch in anderen Fällen rebelliert: „Wie kann ein gerechtes politisches System solche Entscheidungen treffen?“, wäre die Frage, die sich vermutlich viele stellen würden. Es drohte offener Widerstand, bis hin zur Revolution – aufgrund einer einzigen, demokratisch getroffenen Entscheidung.

ABB. 2: EIN-KIND-POLITIK IN CHINA (WURDE IM OKTOBER 2015 ABGESCHAFFT)



© picture alliance / dpa | Liu Jianhua

Demokratien müssen sich dieser Gefahr des „demokratischen Mehrheitsübergriﬀs“ daher sehr bewusst sein und müssen die demokratisch zu treffenden (politischen) Entscheidungen auf die Bereiche begrenzen, in denen die Akzeptanz einer überstimmten Minderheit zumindest wahrscheinlich ist. Anders gewendet: Sie müssen stets einen „Raum der Dunkelheit“ gewährleisten, der der demokratischen Ausleuchtung nicht zugänglich ist, wenn sie ihre eigene Zukunft nicht gefährden wollen. Das (zugegebenermaßen) drastische Beispiel hat damit gezeigt, dass in einer Demokratie richtigerweise nicht alles demokratisch entschieden werden sollte. Damit aber stellt sich sogleich die nächste Frage: Wie kann der demokratische Verfassungsstaat sicherstellen, dass diese „Demokratiegrenzen“ einschließlich der Meinungsfreiheit gewahrt bleiben?

II. DAS RECHTSSTAATS-PRINZIP ALS ZENTRALES BEGRENZUNGS-INSTRUMENT

Akzeptierte (mithin legitime) politische demokratische Herrschaft muss also begrenzt sein, darf nicht jeden Bereich des (privaten) Lebens durchdringen. Und sie muss zudem notwendig auch den offenen Diskurs ermöglichen, also Meinungsfreiheit gewährleisten. Wie aber stellt man sicher, dass sich die politischen EntscheidungsträgerInnen an diese notwendigen Grenzen auch halten? In der Vergangenheit – insbesondere im aufgeklärten Absolutismus – hat man insoweit versucht, vor allem an die Vernunft der Herrschenden zu appellieren, die ja ein Interesse daran haben müssten, dass die Minderheit nicht ständig rebellierte und jeder – in den Worten *Friedrichs des Großen* – „nach seiner *Façon glücklich werden*“ kann. Dieser Weg hat sich freilich als Sackgasse erwiesen – im Zweifel haben die Herrschenden (einschließlich *Friedrichs des Großen*) eben doch durchregiert und die Grenzen überschritten.

Das „Rechtsstaatsprinzip [...] [stemmt] sich einer potentiell unbegrenzten Demokratie entgegen [...]. Die moderne Demokratie wird dadurch zur eingehegten Demokratie.“

Der moderne demokratische Verfassungsstaat zieht daraus die notwendigen Konsequenzen und etabliert mit dem Rechtsstaatsprinzip ein Prinzip, das sich einer potentiell unbegrenzten Demokratie entgegenstemmt und diese behutsam einhegt. Die moderne Demokratie wird dadurch zur „eingehegten Demokratie“. Sie ist in den zentralen politischen Bereichen weiterhin durch Mehrheitsentscheidungen geprägt, bleibt also handlungsfähig, stellt aber gleichzeitig sicher, dass

diese die skizzierten Akzeptanzgrenzen (oder Legitimitätsgrenzen) nicht überschreiten und damit gewährleisten, dass sie auch von der Minderheit im Grundsatz getragen und befolgt werden. Das Rechtsstaatsprinzip sichert einen „Raum der Dunkelheit“, in den sich die BürgerInnen zurückziehen können und in dem sie schlicht in Ruhe gelassen werden. Dieses Rechtsstaatsprinzip setzt sich aus drei zentralen Elementen zusammen, deren Zusammenwirken den gewünschten Effekt hat und damit die unbedingte Demokratie in den demokratischen Verfassungsstaat wandelt. Die demokratische Mehrheit wird begrenzt, die Gefahr einer „Tyrannei der Mehrheit“ wird (zumindest in der Theorie) abgewandt.

INFORMATION

Die drei zentralen Elemente des Rechtsstaatsprinzips lauten:

1. Der Vorrang der Verfassung
2. Die Gewährleistung der Grundrechte
3. Die Sicherstellung eines effektiven Rechtsschutzes

1. DER VORRANG DER VERFASSUNG

Soll der demokratische Verfassungsstaat seine Funktion als Bändiger der Mehrheitsherrschaft effektiv wahrnehmen können, ist es zwingend, dass der politische Prozess in einen für alle Beteiligten verbindlichen Rahmen gekleidet wird. Dieser verbindliche Rahmen wird durch die Verfassung gebildet, die die demokratische Herrschaft folglich nicht nur begründet und ihr damit einen konkreten Anfang zuweist, sondern diese zugleich begrenzt und einhegt. Diese Begrenzung ruht damit nicht mehr nur auf einem moralischen Appell an die Herrschenden und dessen Gewährung von jederzeit widerruflichen Toleranzen, sondern auf einklagbaren Rechten und Vorgaben, die in

einem Akteur im Rahmen des politischen Prozesses gemacht werden kann.

Wie diese verfassungsrechtliche Begrenzung praktisch wirkt, kann man beispielhaft an der deutschen Schuldenbremse sehen, die in Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes normiert ist: Diese Bestimmung gestattet dem Bund die Schuldenaufnahme nur unter sehr engen Voraussetzungen. Selbst wenn also der politische Wille vorhanden wäre, weit mehr Schulden aufzunehmen – etwa um bestimmte Investitionen in den Klimaschutz zu finanzieren – wären Bundesregierung und Bundestag die Hände gebunden. An den Vorgaben der Schuldenbremse kommt sie nicht vorbei. Möglich bliebe allein eine Änderung der Verfassung selbst, was aber nach Art. 79 Abs. 2 GG besondere Mehrheiten voraussetzt und daher politisch nur sehr schwer durchzusetzen ist.

Dieser Vorranganspruch einer jeden Verfassung als demokratische Grund- und Rahmenordnung ist durch den amerikanischen Verfassungsrichter *John Marshall* erstmals in der berühmten Entscheidung „*Marbury vs. Madison*“ aus dem Jahre 1803 entwickelt worden. Die amerikanische Verfassung enthielt zwar keinen expliziten Artikel, aus dem sich dieser Vorrang ergab. Für *Marshall* aber stand fest, dass die Funktion der Verfassung als politischer Rahmensetzer ohne einen solchen Vorrang nicht denkbar wäre. Er begründete damit zugleich das Recht des amerikanischen Verfassungsgerichts – des Supreme Courts – die Verfassungsmäßigkeit staatlichen Handelns effektiv zu überprüfen; die Entscheidung gilt daher zu Recht als Meilenstein auf dem Weg zu einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit, in deren Tradition sich auch das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe sieht. Anders als in der amerikanischen Verfassung wird der Vorranganspruch des Grundgesetzes jedoch ausdrücklich formuliert. So heißt es in Art. 1 Abs. 3 GG in Bezug auf die Grundrechte explizit, dass diese „Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“ binden. Damit sind wir direkt beim zweiten Element des Rechtsstaates: Den Grundrechten.

2. DIE GRUNDRECHTE

Es sind vor allem die Grundrechte, die den BürgerInnen einen privaten Rückzugsraum gewährleisten und sicherstellen, dass staatliche Herrschaft nicht (wie in unserem Beispiel) zu weit ausgreift. Ein moderner demokratischer Verfassungsstaat ist ohne effektive Gewährleistung eines hinreichenden Grundrechtsschutzes nicht denkbar. Die unterschiedlichen Grundrechte schützen jeweils einen konkreten Lebensbereich vor übergreifender staatlicher Herrschaft. In Art. 5 Abs. 1 GG wird die Meinungsfreiheit gewährleistet,

Art. 4 Abs. 1 GG schützt die Religionsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG die Versammlungsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG die Berufsfreiheit. Welche Grundrechte im Einzelnen gewährleistet werden, muss jede Verfassungsordnung und damit jede Gesellschaft für sich entscheiden. Hier kommt es – abgesehen von einem gewissen Mindeststandard – auf die Erwartungen und Wünsche der Bevölkerung an, die sich in der Verfassung spiegeln müssen. Wie nicht zuletzt das „Recht zum Waffentragen“ in der amerikanischen Verfassung zeigt – das berühmte „2nd Amendment“ – können die Vorstellungen hier auch innerhalb demokratischer Gesellschaften deutlich voneinander abweichen. Veränderte Erwartungen, sich verschiebende Wertvorstellungen und neuartige Bedrohungen können zudem die Erfordernis hervorrufen, den bestehenden Katalog an Grundrechten zu modifizieren oder zu erweitern. Das kann durch eine förmliche Verfassungsänderung geschehen, das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus aber auch neuartige Grundrechte im Rahmen seiner Rechtsprechung entwickelt. Zu den bekanntesten dürfte das im Zusammenhang mit der ersten Volkszählung 1987 etablierte „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ zählen, das nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts seine Grundlage in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG findet und sicherstellt, dass auf die persönlichen Daten des Einzelnen von staatlicher Seite nicht umfassend zugriffen werden darf.



© Gerhard Mester, 2020

INFORMATION

Eine staatliche Maßnahme ist dann als **verhältnismäßig** anzusehen, wenn sie einen legitimen Zweck mit einem legitimen Mittel verfolgt und sich dieses Mittel zur Erreichung des Zwecks als

- geeignet,
- erforderlich und
- angemessen

erweist. Mit anderen (etwas untechnischen) Worten: Der Staat darf nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen.

Um allerdings sogleich mit einer Fehlvorstellung aufzuräumen, die nicht zuletzt während der Corona-Pandemie aufgenommen ist: Keines dieser Grundrechte wird in einer demokratischen Ordnung absolut gewährleistet, alle erlauben dem Staat unter bestimmten Vorausset-

„Keines dieser Grundrechte wird in einer demokratischen Ordnung absolut gewährleistet, alle erlauben dem Staat unter bestimmten Voraussetzungen also Eingriffe.“

zungen also Eingriffe, die den Freiheitsraum des Einzelnen verkleinern beziehungsweise modifizieren. Etwas anderes

wäre angesichts des erheblichen Konfliktpotenzials, das mit unbegrenzten Freiheiten in einer pluralistischen Gesellschaft einhergeht, auch nicht vorstellbar. So sind wir zwar alle AnhängerInnen der Meinungsfreiheit, wollen uns aber auch im offenen Diskurs nicht ständig beleidigen lassen und sind daher froh, dass der Gesetzgeber hier gewisse (strafrechtliche) Grenzen eingezogen hat. Und auch unter Berufung auf die Religionsfreiheit würden wir ein ritualisiertes Menschenopfer offenkundig nicht durchgehen lassen. In einer pluralistischen Gesellschaft müssen die Freiheitssphären der Individuen mithin in einen gewissen Ausgleich gebracht werden: Meinungsfreiheit vs. das allgemeine Persönlichkeitsrecht oder Religionsrecht vs. Lebensrecht. Diesen Ausgleich hat vorrangig der Gesetzgeber vorzunehmen, der dabei aber – und hier wird jetzt die verfassungsrechtliche Einhegungsfunktion sichtbar – gewissen Grenzen unterliegt, die in der Corona-Pandemie auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurden: Der Gesetzgeber muss eine Einschränkung von Grundrechten erstens rational begründen können und darf dabei zweitens nicht über das notwendige Maß hinausgehen, muss also in jedem Fall verhältnismäßig agieren. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit folgt zwar einem vergleichsweise klaren Schema, erweist sich in der Praxis allerdings nicht immer als ganz einfach, weil sie vielfach von Wertungen abhängt. Es

gibt dadurch meist einen gewissen Graubereich, bei dem diese Grenzen für den einen schon überschritten und für die an-

dere noch gewahrt erscheinen. Am Ende entscheiden hier die Gerichte in einem transparenten Verfahren. Die Kritik am Verhältnismäßigkeitsprinzip und seiner konkreten Ausgestaltung reißt daher auch in der Rechtswissenschaft nicht ab und erneut liefert die Corona-Pandemie dafür viel Anschauungsmaterial. Letztlich wurzelt diese Kritik in dem Spannungsverhältnis, das zwischen Demokratie auf der einen und dem Rechtsstaatsprinzip auf der anderen Seite besteht, das sich letztlich nie vollständig auflösen lassen. Es kommt eben auch darauf an, wo man den Schwerpunkt setzen will: Bei der Ermöglichung demokratischer Entscheidungen (also

„Letztlich wurzelt diese Kritik in dem Spannungsverhältnis, das zwischen Demokratie auf der einen und dem Rechtsstaatsprinzip auf der anderen Seite besteht.“

dem Demokratieprinzip) oder bei deren Verhinderung (also dem Rechtsstaatsprinzip). Wichtig ist aber: Eindeutig übergriffige Entscheidungen können die Grundrechte mit Hilfe des Verhältnismäßigkeitsprinzips effektiv abwehren. So wäre das oben erwähnte „Kinderverpflichtungsgesetz“ nach allen Ansichten offensichtlich verfassungswidrig, da es sich als unangemessenen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht betroffener Frauen (und Männer) darstellt. In allen anderen Fällen erleichtern die Grundrechte zumindest einen offenen Diskurs, indem sie bestimmte Wertvorstellungen zum Ausdruck bringen, auf denen die

Verfassung und damit auch unsere Gesellschaft ruht. Ob eine Verletzung tatsächlich vorliegt, entscheidet verbindlich dann das (unabhängige) Bundesverfassungsgericht, das dabei diesen vorherigen offenen Diskurs ansprechend verarbeitet. Das bringt uns zum letzten Element des Rechtsstaatsprinzips: Dem effektiven Rechtsschutz.

3. EFFEKTIVER RECHTSSCHUTZ

Die Durchsetzung des Vorrangs der Verfassung und damit insbesondere der Schutz subjektiver und für das Staatshandeln verbindlicher Grundrechte erfolgt im demokratischen Verfassungsstaat durch unabhängige Gerichte. Das Grundgesetz formuliert dieses Element des Rechtsstaatsprinzips explizit in Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.“ Um wirklich machthemmend wirken zu können, bedarf es jedoch gewisser institutioneller Voraussetzungen. Die zu kontrollierende Entscheidung entstammt ja ebenso wie die Gerichte der staatlichen Sphäre. Um glaubwürdig kontrollieren zu können, müssen Gerichte daher nicht nur organisatorisch von den sonstigen Entscheidungsinstanzen getrennt, sondern darüber hinaus auch mit persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit ausgestattet werden. Der Staat muss dadurch das glaubhafte Signal aussenden, dass er Urteile seiner eigenen Gerichte auch dann akzeptieren wird, wenn sie seinen politischen Präferenzen nicht entsprechen sollten. Das ist durchaus voraussetzungsreich – es ist keineswegs selbstverständlich, dass dem Staat und seinen Gerichten ein solches Vertrauen entgegengebracht wird und es kann, wie die Vorgänge in Polen und Ungarn beispielhaft zeigen, vergleichsweise schnell erschüttert werden. Die persönliche Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter manifestiert sich dabei in der grundsätzlichen Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit, der meist auf Lebenszeit erfolgenden Ernennung und einer nur begrenzten Möglichkeit der vorzeitigen Abberufung. Unschädlich ist hingegen die Wahl oder die Ernennung durch VertreterInnen der Legislative oder der Exekutive – wer anderes sollte eine personelle Auswahl auch vornehmen? Die sachliche Unabhängigkeit verlangt die Weisungsfreiheit bei der Entscheidung konkreter Rechtssachen, die ausschließliche Unterworfenheit unter das Recht sowie die Rechtskraft der Entscheidungen, die nur durch die Aufhebung oder Änderung höherer Gerichte – nicht aber durch die Exekutive – durchbrochen werden kann. Was bei umstrittenen Urteilen möglich bleibt, ist eine förmliche Änderung des bestehenden Rechts durch den Gesetzgeber.



Quelle: Beziehungskrise? Bürger und ihre Demokratie in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen und den USA, 2021, S. 19.
© Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart; More in Common Deutschland, Berlin

Das gilt dann aber erstens nur für zukünftige Fälle und erfolgt zweitens natürlich im Rahmen der Verfassung, ermöglicht also weiterhin keine unverhältnismäßigen Eingriffe in die Grundrechte der BürgerInnen.

III. AUSBLICK

Damit der moderne demokratische Verfassungsstaat funktioniert, bedarf es ne-

rer Voraussetzungen. So muss die Verfassungsordnung eine ausreichende Teilhabe der BürgerInnen an der politischen Entscheidungsfindung sicherstellen. Die BürgerInnen wollen also nicht nur in bestimmten Bereichen von staatlicher Herrschaft verschont bleiben, sie wollen da, wo sie erfolgt, auch effektiv mitwirken. Das setzt nicht zuletzt voraus, dass die unterschiedlichen politischen Strömungen ansprechend im Parlament, der poli-

„Denn das Privileg, in einer demokratischen Ordnung leben zu können, ist bei einem Blick in die Welt keine Selbstverständlichkeit. Wir sollten uns dessen stets bewusst sein.“

ben der Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips (Vorrang der Verfassung, Grundrechte, Rechtsschutz) noch weite-

tischen Herzkammer, abgebildet werden. Das Aufkommen populistischer Strömungen in fast allen westlichen demokrati-

ABB. 5: DER STAND DER DEMOKRATIE WELTWEIT

Grad der Demokratie in Ländern weltweit (Democracy Index) 2021*

Vollständige Demokratie

- 9,00-10,00
- 8,00-8,99

Unvollständige Demokratie

- 7,00-7,99
- 6,00-6,99

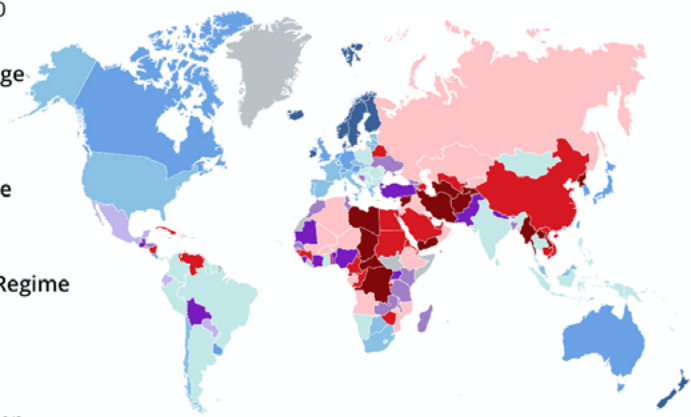
Hybridregime

- 5,00-5,99
- 4,00-4,99

Autoritäres Regime

- 3,00-3,99
- 2,00-2,99
- 0-1,99

● Keine Daten



* Bewertung in den Kategorien Wahlprozess und Pluralismus, Freiheiten der Bürger:innen, politische Beteiligung und Kultur sowie Funktionsfähigkeit der Regierung
Quelle: The Economist Intelligence Unit



reicht, die es den BürgerInnen unmöglich macht, sich noch als politisch gleich und damit zusammengehörig zu erkennen. Mit anderen Worten: Die Aufrechterhaltung einer funktionierenden demokratischen Ordnung ist eine Daueraufgabe, an der wir alle mitwirken sollten. Denn das Privileg, in einer demokratischen Ordnung leben zu können, ist bei einem Blick in die Welt keine Selbstverständlichkeit. Wir sollten uns dessen stets bewusst sein.

Hinweis: In seinem Buch „Der konstituierte Staat - eine Verfassungsgeschichte der Neuzeit“ befasst sich Alexander Thiele ausführlicher mit oben angerissener Problematik. Es ist auch bei der Bundeszentrale zu beziehen: <https://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/508400/der-konstituierte-staat/> (12.07.2022).

INFORMATION

Den LpB-Podcast zum Heftbeitrag von Professor Thiele in der Reihe **POLITISCH BILDET** kann man hier <https://www.lpb-bw.de/podcast/folge-9> hören.



In leichter Sprache ist er hier: <https://www.lpb-bw.de/leichte-sprache-podcast> verfügbar.



schen Verfassungsstaaten ist ein Signal dafür, dass diese Responsivität des politischen Raumes seit einiger Zeit gewisse Defizite aufweist, was an dieser Stelle jedoch nicht vertieft werden kann (vgl. Aufsatz von *Lea Elsässer* in diesem Heft).

Schließlich muss eine demokratische Ordnung den BürgerInnen auch etwas bringen, also konkrete Vorteile nach sich ziehen. Sie muss durch ihre Entscheidungen insbesondere dafür Sorge tragen, dass die soziale Ungleichheit keine Ausmaße er-



POLITISCH BILDET
Podcast der Landeszentrale für politische Bildung BW

#9: Kann in einer Demokratie alles demokratisch entschieden werden?

Im Gespräch mit Professor Alexander Thiele, Business & Law School Berlin



IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Tobias Gerber)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (BASIS-/LEISTUNGSFACH)

Grundlagen des politischen Systems

(1/3) demokratische, autoritäre und totalitäre Typen politischer Systeme vergleichen

(-/5) Modelle der Demokratie charakterisieren (parlamentarisch – präsidentiell)

Gesetzgebung und Regieren

(4/7) die Entscheidungsfindung im föderalen System Deutschlands mit der Vielzahl an Mitregenten und Vetospielern bewerten (Bundesverfassungsgericht)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (KLASSE 8-10)

Kontrolle politischer Herrschaft in Deutschland

(4) Kontrollfunktion des Bundesverfassungsgerichts erläutern und den Einfluss des Bundesverfassungsgerichts auf die Gesetzgebung des Bundestags mithilfe von Material überprüfen

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

- Erklären Sie den Zusammenhang zwischen einer Mehrheitsentscheidung sowie der überstimmten Minderheit in einer modernen, pluralistischen Demokratie.
- Begründen Sie, weshalb in dem „Bereich des (privaten) Lebens“ Mehrheitsentscheidungen in einer Demokratie problematisch sind.
- Erläutern Sie den Begriff der „Tyrannei der Mehrheit“.
- Stellen Sie die im Text dargestellte Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips (Vorrang der Verfassung, Grundrechte, effektiver Rechtsschutz) zur Wahrung der Demokratiegrenzen für eine „eingehengte Demokratie“ in Form eines **Schaubildes** dar. Einen Vorschlag finden Sie auf **Moodle Mo1**.

AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

DIE STELLUNG DER JUSTIZ IN DEN USA UND IN DEUTSCHLAND IM VERGLEICH: DIE USA ALS DEFIZITÄRE DEMOKRATIE?

- Analysieren Sie die Karikatur M 1. Ein interaktives H5P-Element zur **Differenzierung** finden Sie auf **Moodle Mo2**.
- Vergleichen Sie ausgehend von M 2 und M 3 die Position der Richter am Supreme Court sowie dem Bundesverfassungsgericht.
Vertiefung: Zu dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit an diesen Gerichten finden Sie Material auf **Moodle Mo3**.
- Analysieren Sie anhand der Statistik M 4 die Einstellung in der amerikanischen Wahlbevölkerung zu den gesetzlichen Regelungen zum Schwangerschaftsabbruch.

Was ist Ihr erster Eindruck: Wird die Minderheit der Gesellschaft in diesem Fallbeispiel durch den Supreme Court vor der „Tyrannei der Mehrheit“, die Alexander Thiele im Basistext beschreibt, geschützt?

- In dem Online-Ranking der Demokratie-matrix (vgl. Beitrag von Lauth/Lemm, S. 28 ff.) von 2020 wird die USA als defizitäre Demokratie ausgewiesen (<https://www.demokratiematrix.de/ranking>).



- Vergleichen Sie die Demokratiequalität in den USA und in Deutschland im Zeitverlauf – v.a. mit Blick auf das Kriterium „Rechtsgarantie“ – mittels einer Onlineanalyse (<https://www.demokratiematrix.de/anleitung>). Begründen Sie Ihre Darstellungsform.



b) Begründen Sie die Ergebnisse der Recherche anhand der vorliegenden Materialien.

- Erörtern Sie ausgehend von M 2 bis M 6, ob und inwiefern die Demokratie in den USA als gefährdet betrachtet werden kann. Berücksichtigen Sie auch das Spannungsverhältnis zwischen Volksherrschaft und Rechtsstaat (vgl. Basistext).

M1 THE LAST SUPREME COURT BRICK



Quelle: Kevin Siers: "The last Supreme Court brick", in: www.charlotteobserver.com (12.09.2022).

M2 JOSEF BRAML: KONKURRENZ UND KONTROLLE: HORIZONTALE GEWALTENTEILUNG, IN: INFORMATIONEN ZUR POLITISCHEN BILDUNG 349: DAS POLITISCHE SYSTEM DER USA, 2021, S. 28F.

Die Ernennung von Richterinnen und Richtern [Anm. der Red.: auf Lebenszeit] des *Supreme Court* ist ein hochpolitischer Akt. Vor allem das Oberste Gericht entscheidet darüber, wieviel Macht der Präsident hat und welche Grenzen ihm der Kongress setzen darf. Sie bestimmen die Kräfteverhältnisse im US-System der *checks and balances*, der konkurrierenden und sich damit gegenseitig kontrollierenden politischen Gewalten. Jede Neubesetzung von Richterämtern am *Supreme Court* kann die Mehrheitsverhältnisse des Gremiums verändern und damit auch grundlegende, für die Qualität der amerikanischen Demokratie ausschlaggebende Entscheidungen prägen. So konnten die Obersten Richter eine der größten Verfassungskrisen der jüngsten US-amerikanischen Geschichte entschärfen, indem sie im Fall *Bush v. Gore* am 12. Dezember 2000 den Ausgang der heftig umstrittenen Präsidentschaftswahl zugunsten des Republikaners George W. Bush entschieden. Trotz dieser fundamentalen Eingriffsrechte genießt der *Supreme Court* in der US-Bevölkerung höchste Autorität. Seine Zustimmungsraten übertreffen die Werte der anderen politischen Gewalten, namentlich des Kongresses und des Präsidenten.

Gleichwohl sind auch die Rechtsprechungen des Obersten Gerichts nicht in

Stein gemeißelt. Im Laufe der Entwicklung der USA von einer Agrar- über eine Industrie- hin zu einer Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft mussten die Richterinnen und Richter immer wieder neue Realitäten mit den (interpretierbaren) Verfassungsgrundsätzen in Einklang bringen. Doch die Interpretationsfähigkeit des Verfassungstextes ist bis heute umstritten.

Während die einen den Text der Verfassung nur gemäß der „ursprünglichen Absicht“ (*original intent*) ihrer Väter auslegen wollen, sehen die anderen im Verfassungstext ein „lebendes Dokument“ (*living document*). Dementsprechend fordern erstere juristische Zurückhaltung (*judicial restraint*) und verurteilen den Standpunkt der zweiten Gruppe, die weite rechtliche Auslegung, als Aktionismus (*judicial activism*).

Wegen dieses Auslegungsspielraums kann jede Richterbesetzung entscheidend sein, vor allem für Unternehmen und Wirtschaftsverbände, die keine Regulierungen ihrer Geschäftsgebaren wollen. Zuletzt wurde am 26. und 27. Oktober 2020 die erzkonservative Amy Coney Barrett als Nachfolgerin der am 18. September 2020 verstorbenen liberalen Richterin Ruth Bader Ginsburg vereidigt. Alle drei

der von US-Präsident Trump nominierten Richter, also auch Neil Gorsuch und Brett Kavanaugh, sind eindeutig dem Lager der „Originalisten“ zuzuordnen. Sie plädieren dementsprechend für juristische Zurückhaltung – auch im Sinne der Wirtschaftsverbände und Interessenvertreter, die Trump und dessen Richternominierungen massiv unterstützten.

Alle als konservativ geltenden sechs Richter des neunköpfigen *Supreme Court* sind Mitglied der *Federalist Society*, einer mächtigen wertkonservativen und in Wirtschaftsfragen staatskritischen Interessenvereinigung, die mit Argusaugen darauf achtet, dass keinesfalls im Wege der Rechtsfortbildung neue Regulierungen geschaffen werden, die dem Wortlaut der geschriebenen Verfassung ursprünglich nicht zu entnehmen waren.

Wie bereits Trumps vorherige Besetzungen stand auch der Name Amy Coney Barrett auf einer Liste von zwei Dutzend Kandidatinnen und Kandidaten, die die *Federalist Society* Trump schon vor dessen Wahl zum Präsidenten anbot. Trump ließ sich auf diesen Deal ein: Er versprach, als Präsident nur Kandidaten dieser Liste für das höchste Richteramt zu benennen und erhielt dafür die Unter-

stützung der *Federalist Society* und ihrer finanzkräftigen Geldgeber – und nicht zuletzt auch den für seinen Wahlsieg ebenso ausschlaggebenden Segen der wertkonservativen Christlich Rechten.

Mit der Entscheidung des Obersten Gerichts zur Abtreibung (*Roe v. Wade*, 1973) wurden viele Gläubige politisiert. Die Liberalisierung des Abtreibungsrechts gilt als Geburtsstunde der politischen Bewegung der Christlich Rechten, konservativer evangelikaler und katholischer Interessengruppen und ihrer Wählerschaft, die sich seither im Sinne einer „moralischen Mehrheit“ verstärkt

für die Republikaner engagieren. Sogenannte moralische Themen (*moral issues*) wie Abtreibung spalten nicht nur die Bevölkerung in Befürworter und Gegner, sondern beschäftigen seit Jahrzehnten die Politik und die diversen Instanzen im US-amerikanischen Justizsystem.

© <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/345344/konkurrenz-und-kontrolle-horizontale-gewaltenteilung/> (12.09.2022).

Anmerkung: *Roe v. Wade* [...] war eine Grundsatzentscheidung zum Abtreibungsrecht, die der Oberste Gerichtshof

der Vereinigten Staaten am 22. Januar 1973 fällte. Der Entscheidung zufolge verletzte ein Strafgesetz des US-Bundesstaats Texas zum Schwangerschaftsabbruch das verfassungsmäßige Recht einer Frau, über Abbruch oder Fortführung ihrer Schwangerschaft selbst zu entscheiden. Die Benennung des Falls ergibt sich aus dem anonymisierten Namen der klagenden Frau („Jane Roe“) und dem Namen eines texanischen Bezirksstaatsanwalts (Henry Wade), gegen den sich die Klage aus formalen Gründen richtete. Anfang der 1970er Jahre galten ähnliche Gesetze wie in Texas in der Mehrheit der Bundesstaaten. (aus: Wikipedia)

M3 MANFRED G. SCHMIDT: DAS BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

[D]as Bundesverfassungsgericht [besteht] aus zwei Senaten, dem „Grundrechtssenat“ und dem „Staatsrechtssenat“, so die ältere Bezeichnung. Bis 1956 waren in jedem Senat zwölf Richter tätig, anschließend bis 1962 zehn und seither acht – eine international immer noch relativ hohe Zahl. In den Senat kommen die Bundesverfassungsrichter nicht durch Abordnung, Ernennung, Ko-optation [Hinzuwahl durch die amtierenden Verfassungsrichter] oder Los, sondern durch Wahl mit Supermajoritäten [„Supermajoritäten“] – eine im internationalen Vergleich seltene Kombination. Für die Wahl der Bundesverfassungsrichter sind der Bundestag und der Bundesrat zuständig. Die Bundesverfassungsrichter werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat jeweils mit Zweidrittelmehrheit gewählt. Die Zweidrittelmehrheit soll gegen Majorisierung [Dominieren durch die einfache Mehrheit] schützen und die Mitwirkung der parlamentarischen Opposition sowie der großen Mehrheit der Länder an dieser Wahl sicherstellen. Die Regeln zur Wahl der Bundesverfassungsrichter schreiben ähnlich hohe Schwellen für die Zustimmung vor wie bei Verfassungsänderungen. Die Wahl durch den Bundestag [...] und die Zweidrittelmehrheit machen die Bundestagsopposition zum Vetospieler, sofern sie mindestens ein Drittel der [Bundestagsabgeordneten] auf ihrer Seite hat. Die Zweidrittelmehrheit, die im Bundesrat für die Wahl der Karlsruher Richter erforderlich ist, stattdessen eine Minderheit der Länder mit einer Vetoposition aus. Überwindbar sind die hohen Zustimmungsschwellen bei der Wahl der Verfassungsrichter folglich nur durch zwei große Koalitionen: eine supermajoritäre Koalition im Bundesrat und außerdem eine Allianz von Regierung und Opposition im Bundestag. Somit befestigen die Regeln zur Wahl der Bundesverfassungsrichter den für Deutschlands Politik typischen Zwang zur Kooperation für Regierung und Opposition im Bund und in den Ländern – sofern Blockaden des Entscheidungsprozesses vermieden werden sollen. [...]

Die Amtszeit der Bundesverfassungsrichter währt mittlerweile zwölf Jahre, längstens bis zur Vollendung des 68. Lebensjahres. Die lebenslange Ernennung von Richtern, wie im *Supreme Court* der USA, wurde 1961 abgeschafft. Die Wiederwahl eines Bundesverfassungsrichters ist ausgeschlossen. [...] Der Ausschluss der Wiederwahl soll der Einflussnahme von außen [beispielsweise durch Interessenverbände] und möglicher politischer Selbstbindung der Richter vorbeugen. Diese Regelung erhöht die Wahrscheinlichkeit einer sachorientierten Beratung und Entscheidung. Auflagen fachlicher Art für die Bundesverfassungsrichter kommen hinzu, allen voran die Befähigung zum Richteramt. Das soll für sachkundige Beratung und Beschlussfassung sorgen und Politisierung verhindern. Allerdings sind viele Bundesverfassungsrichter Parteimitglieder. Wer darin ein parteipolitisches Element bei der Wahl der Verfassungsrichter und bei der Rechtsprechung der Karlsruhe-

her Richter sieht, irrt nicht. Doch ist die Rekrutierung der Bundesverfassungsrichter kein Politikum. Wer Bundesverfassungsrichter wird, dem ist ein „rechtswissenschaftliches Adelsprädikat“ zuteil geworden – eine Auszeichnung für einen in der Regel vorzüglichen Rechtsgelehrten. Und obwohl „wertungsgemäße Übereinstimmungen“ der Verfassungsrichter mit dem Parteienlager, das sie zur Wahl vorgeschlagen hat, gegeben sind, ist das Bundesverfassungsgericht kein Ort der Parteiloyalisierung. Davon zeugen die Mehrheitsverhältnisse bei Beschlüssen des Gerichts: Abstimmungsergebnisse, bei denen sich ein Senat „entsprechend den parteipolitischen Nominationshintergründen spaltet, (sind) eine extrem seltene Ausnahme“.


Quelle: Manfred G. Schmidt. Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. Bonn: bpb 42021, S. 227-29.

Das Bundesverfassungsgericht

ist das oberste Organ der deutschen Gerichtsbarkeit und entscheidet bindend über alle Verfassungsstreitigkeiten. Präsident des Gerichts: **Stephan Harbarth** (Vorsitz 1. Senat)
 Stellvertreterin: **Doris König** (Vorsitz 2. Senat)


► Gegründet: 1951 ► Sitz: Karlsruhe

1. Senat



vorwiegend zuständig für Grundrechtsfragen, Normenkontrollverfahren und Verfassungsbeschwerden

2. Senat



vorwiegend zuständig für Bund-Länder-Streitigkeiten, Parteiverbotsverfahren, Wahlbeschwerden

Amtszeit 12 Jahre
Altersgrenze 68 Jahre

Bundestag
(2/3-Mehrheit erforderlich)

wählt

Bundesrat
(2/3-Mehrheit erforderlich)

wählt

Das Bundesverfassungsgericht erledigte seit dem 7. September 1951 bis Ende 2020 insgesamt **249 023** Verfahren.

Davon waren

- 240 251** Verfassungsbeschwerden (davon **5372** erfolgreich)
- 3919** Normenkontrollverfahren
- 10** Parteiverbotsverfahren
- 4818** sonstige Verfahren

aktuell etwa **5000 - 6000** neue Verfahren pro Jahr

dpa•102998 Stand August 2021, bzw. 31.12.20 (Zahlen) Quelle: Bundesverfassungsgericht

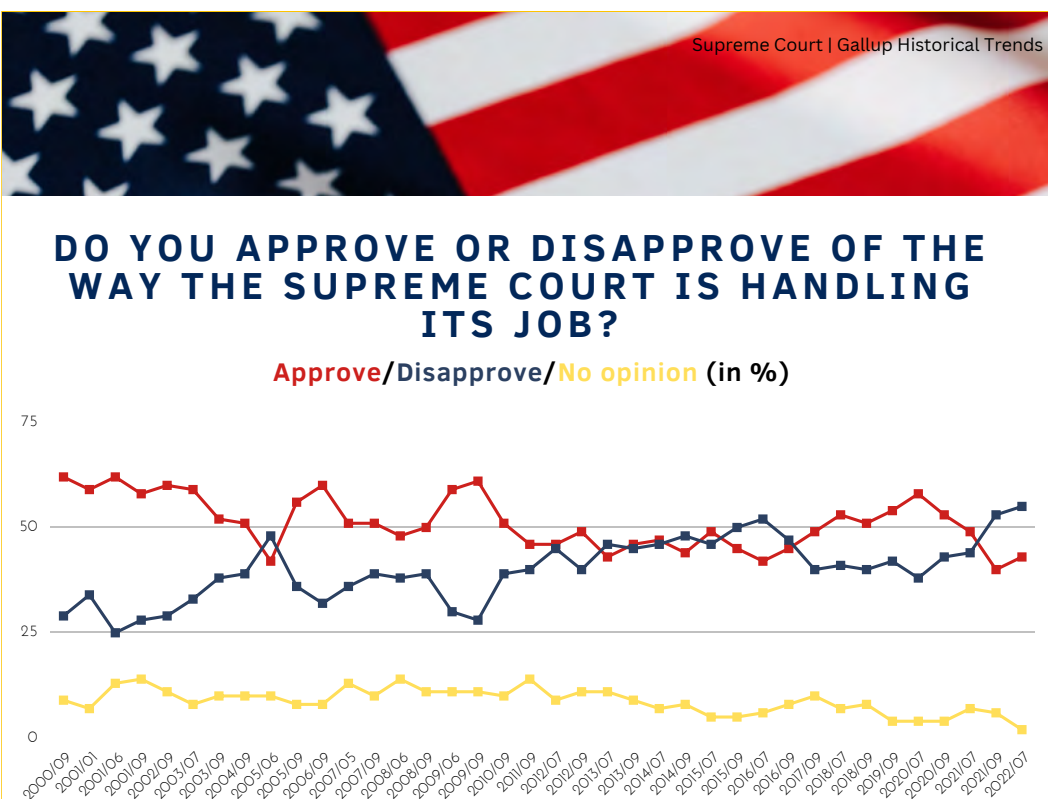
© picture alliance/dpa/dpa Grafik | dpa-infografik GmbH

M4

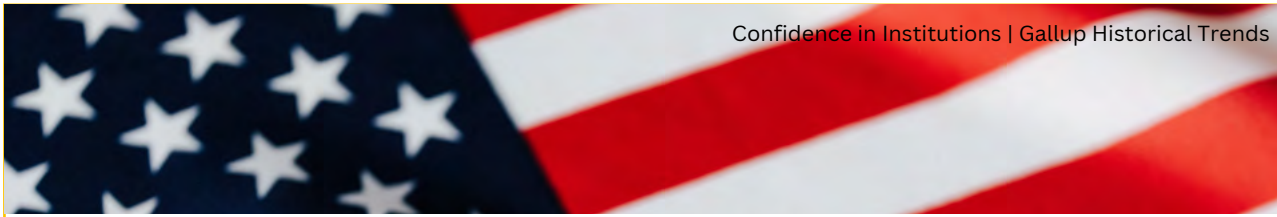


Quelle: GALLUP in Depth: Topics A to Z: Abortion, in: <https://news.gallup.com/poll/1576/abortion.aspx> (12.09.2022), eigene Darstellung
Anmerkung: Unter pro-choice versammeln sich die Befürworter, unter pro-life die Gegner von Abtreibungen.

M5A



Quelle: GALLUP in Depth: Topics A to Z: Supreme Court, in: <https://news.gallup.com/poll/4732/supreme-court.aspx> (12.09.2022), eigene Darstellung



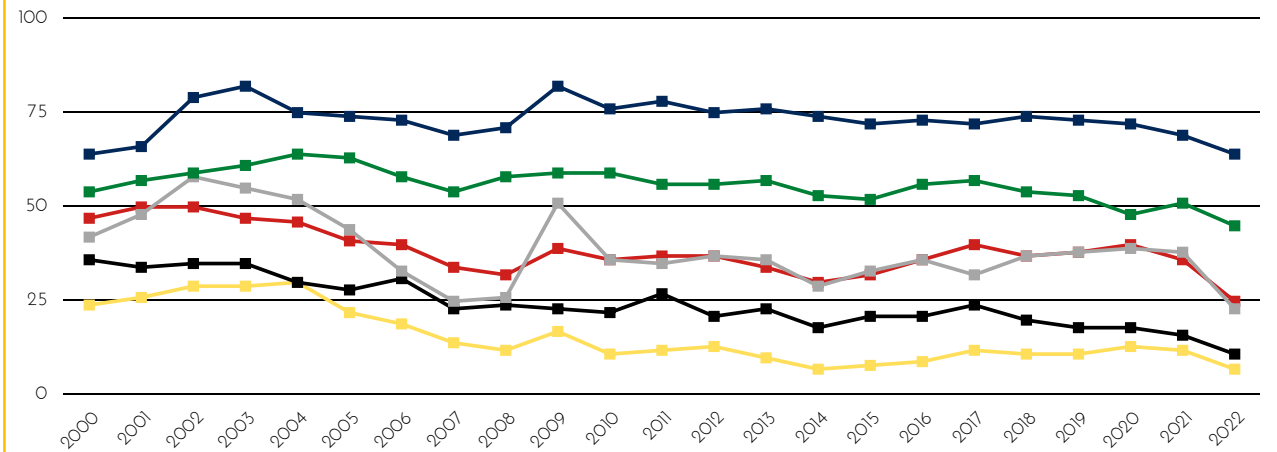
Confidence in Institutions | Gallup Historical Trends

CONFIDENCE IN U.S. INSTITUTIONS

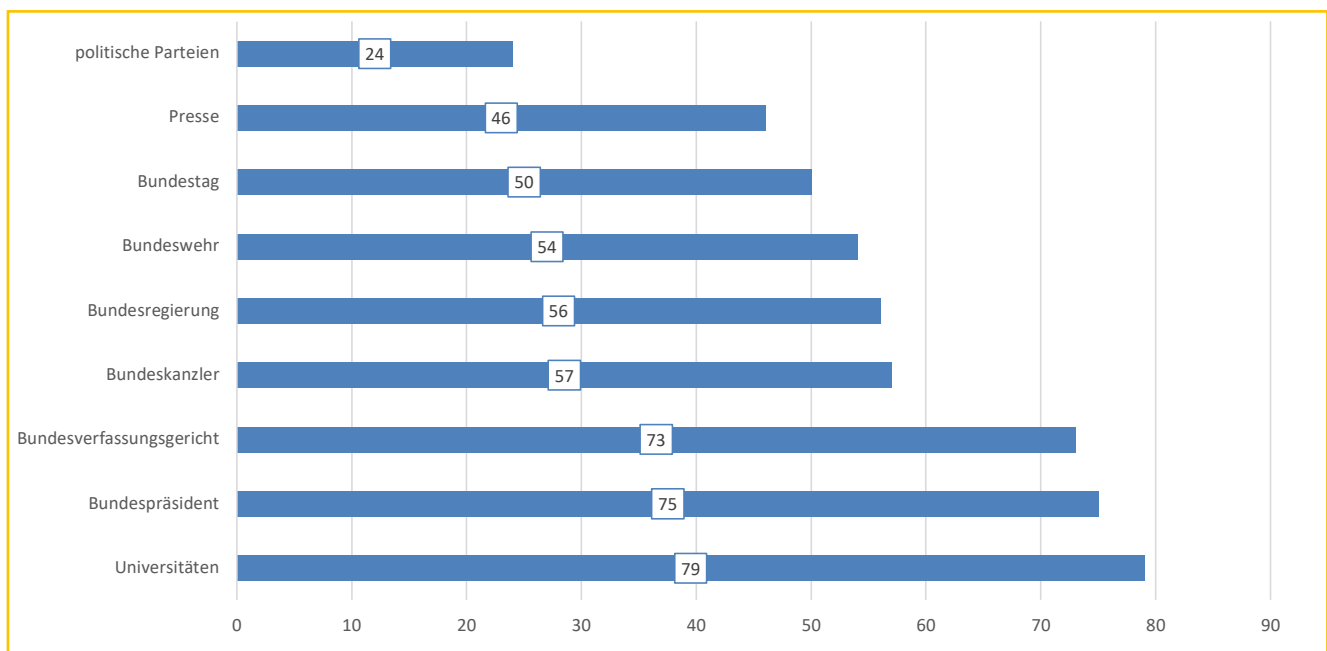
How much confidence do you have in...

(% a great deal/quite a lot of confidence)

the Military/**the Supreme Court**/Congress/Television news/
the Presidency/**the police**?



Quelle: GALLUP in Depth: Topics A to Z: Confidence in Institutions, in: <https://willowresearch.com/american-confidence-courts/> (12.09.2022), eigene Darstellung



Quelle: forsa-Institutionen-Vertrauensranking zur Jahreswende 2021/2022 (4.038 Befragte) Angaben in Prozent, eigene Darstellung

Der Oberste Gerichtshof der USA hat in letzter Zeit mit kontroversen Entscheidungen für einen Aufschrei und viel Unverständnis gesorgt. Ob Abtreibungsrecht, Waffengesetz oder Klimaschutz, die Richter in Washington sprachen sich dabei gegen die in der US-Gesellschaft mehrheitlich vorherrschenden Meinungen aus. Ein weiterer Fall, der noch in diesem Jahr verhandelt werden soll, könnte jetzt sogar die US-Demokratie gefährden.

„Es könnte der Todesstoß für die Demokratie sein“, mahnt die Jura-Professorin Catherine Ross gegenüber der taz. Sie ist an der George Washington University in Washington auf Verfassungsrecht spezialisiert.

Das US-Nachrichtenportal Vox.com titelte sogar, dass der Fall „Moore v. Harper“ die „größte Bedrohung für die US-Demokratie sei“ seit dem Angriff auf das US-Kapitol am 6. Januar des vergangenen Jahres. Damals stürmten Hunderte zum Teil bewaffnete Anhänger von Präsident Donald Trump das Parlamentsgebäude, um die Bestätigung des Wahlsiegs von Joe Biden zu verhindern. Der Grund dafür war die von Trump verbreitete Lüge von einer gestohlenen Wahl.

Supreme Court könnte Gewaltenteilung gefährden

Die Aufarbeitung dieser Ereignisse hat das Vertrauen von vielen Amerikanern in die Demokratie erschüttert. Doch nun könnte auch noch eines der Grundprinzipien der US-Demokratie wegbrechen, sollte die konservative Mehrheit der Richter am Supreme Court das System der Gewaltenteilung infrage stellen.

In dem Fall „Moore v. Harper“ geht es um die Frage, wie viel Freiheiten die einzelnen Bundesstaaten haben, Wahlen zu organisieren. Eine Entscheidung zugunsten der Kläger wäre laut Ross eine absolute Katastrophe für die Demokratie.

„Keine gerichtliche Überprüfung von manipulierten Wahlkreisen, eine Praxis die auch als Gerrymandering bekannt ist. Das hieße, dass Wahlkreise so gestaltet werden können, dass ein Wahlsieg für die an der Macht befindliche Partei praktisch garantiert ist.

Außerdem könnte es den Parlamenten in den Bundesstaaten erlaubt werden, die Stimmen der Wähler bei Präsidentschaftswahlen einfach zu überstimmen. Einige Bundesstaaten arbeiten schon an entsprechenden Gesetzen“, so Ross. Auch könnte die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung unerlaubter Wahleinschränkungen stark begrenzt werden.

Wahlmanipulation durch „Gerrymandering“

In „Moore v. Harper“ geht es im Speziellen um einen durch Gerrymandering manipulierten Wahlkreis in North Carolina. Die Grenzziehung hätte der republikanischen Partei einen „extremen“ Wahlvorteil verschafft und wurde deshalb vom höchsten Gericht North Carolinas für ungültig erklärt.

Das Argument der Gegenseite lautet, dass der Supreme Court in North Carolina gar nicht berechtigt sei, den von Politikern:innen gestalteten Wahlkreis für rechtswidrig zu erklären. Die Basis dafür ist eine Theorie, die auf einer äußerst simplen Auslegung der US-Verfassung basiert.

In der Verfassung steht, dass Zeiten, Orte und Verfahren der Wahl von Senatoren:innen und Abgeordneten:innen von der Legislative in den einzelnen Bundesstaaten bestimmt werden sollen. Das gelte auch für Präsidentschaftswahlen.

Während der letzten 106 Jahre hat der Oberste Gerichtshof diese Deutung der Verfassung, die auch als „Independent State Legislature Doctrine“ bezeichnet wird, mehrfach zurückgewiesen.

Die Richter:innen haben unter anderem argumentiert, dass Gesetze zur Organisation von Wahlen der gleichen Gewaltenteilung unterliegen wie alle anderen Gesetze in einem Bundesstaat auch – Legislative, Exekutive und Judikative.

Ankündigung des Gerichts sorgt für Verunsicherung

Trotzdem hat die Bekanntgabe, dass das höchste Gericht den Fall „Moore v. Harper“ im Oktober verhandeln werde, für Verunsicherung gesorgt. Das liegt vor allem daran, dass sechs der neun Richter und Richterinnen am Supreme Court ideologisch eher konservativ sind. Vier von ihnen haben schon Versionen der „Independent State Legislature Doctrine“ befürwortet.

Richter Neil Gorsuch, der von Trump zum Obersten Gerichtshof berufen wurde, erklärte in einem Fall bezüglich des Stichtags zur Briefwahlabgabe in Wisconsin im Jahr 2020, dass die US-Verfassung die Hauptverantwortung für die Wahlorganisation der Legislative eines Bundesstaats zuschreibt und nicht den Richtern, den Gouverneuren oder anderen Amtsträgern.

Eine Entscheidung zum Fall „Moore v. Harper“ wird im Sommer 2023 erwartet. Sollten die Richter:innen der Klage tatsächlich zustimmen und somit die Möglichkeiten zur Wahlkontrolle einschränken, könnte dies gravierende Folgen für die Präsidentschaftswahl 2024 haben und die US-Demokratie, die am 6. Januar 2021 ins Wanken geriet, endgültig zu Fall bringen.

„Ich glaube nicht, dass ich übertreibe, wenn ich sage, dass dies eine entsetzliche Perspektive für eine verfassungsgemäße Regierungsform wäre“, so Ross.

Quelle: TAZ, 14.07.2022, in: <https://taz.de/Bedrohtes-Machtgefuege-in-den-USA/!5868517/> (12.09.2022).

DIE ENTWICKLUNG DER QUALITÄT DER DEMOKRATIE UND DIE AKZEPTANZ DEMOKRATISCHER INSTITUTIONEN IN EUROPA

HANS-JOACHIM LAUTH, LUKAS LEMM



Abb.1: „Alle in einem Boot“ © Gerhard Mester, 2020

„Demokratie in der Krise“, „Demokratie auf dem Rückzug“, „Welle der Autokratisierung“ oder „Entfremdung zwischen Politik und Bevölkerung“. So oder so ähnlich lauten Schlagzeilen in den Medien, die auch dominante Schlagwörter der Debatten in Gesellschaft, Politik und Wissenschaft sind. Doch wie ist es um die Demokratien tatsächlich bestellt und deuten die Entwicklungen auf eine substantielle Krise hin? Im folgenden Beitrag prüfen wir die empirische Evidenz ausgewählter prominenter Thesen der Debatte.

1 KRISE(N) DER DEMOKRATIE – HINWEISE ZU EINER DEBATTE

Worin besteht die Krise der Demokratie? Die Debatte lässt sich hinsichtlich dieser Frage in viele verschiedene und häufig überlappende Stränge gliedern, wobei wir die Analyse der (1) *Qualität der Demokratie* sowie der (2) *Akzeptanz und Zufriedenheit mit der Demokratie* in den Mittelpunkt unserer Betrachtungen rücken. Dabei handelt es sich um die zentralen Dimensionen der Konsolidierung, welche die Stabilitätsaussichten für Demokratien anzeigen. In der Tradition der *Kongruenz-*

these von Almond und Verba (1963) wird angenommen, dass ein politisches System persistent ist, wenn die Institutionen im Sinne der grundlegenden Regeln des Systems und die Werte und Einstellungen in der Bevölkerung sich decken, sich also gegenseitig stützen. Im Gegensatz dazu wird angenommen, dass ein politisches System, dessen Institutionen nicht soziokulturell verankert sind und somit eine Konfliktsituation besteht, entweder Anpassungsleistungen erbringen muss oder zusammenbrechen wird.

(1) Die Perspektive der *Demokratiemesung*, welche die Qualität der Demokra-

tie untersucht, legt den Schwerpunkt auf die Funktionsweise der zentralen Institutionen des politischen Systems und prüft, inwieweit diese demokratische Merkmale aufweisen. Es gibt mehrere relevante Instrumente, die auf verschiedenen Demokratieverständnissen beruhen und aufgrund der jeweiligen methodischen Entscheidungen eigene Messanlagen entwickelt haben, weshalb ihre Ergebnisse ebenfalls abweichen können. Für diesen Beitrag verwenden wir die *Demokratiematrix (DeMaX)*, die anhand der innovativen Verschränkung von Dimensionen und Institutionen mittels Freiheit, Gleich-

ABB. 2: DEMOKRATIEMATRIX

	Freiheit	Gleichheit	Kontrolle
Entscheidungsverfahren	Freie Wahlen	Gleiche Partizipationschancen, Stimmgleichheit	Kontrolle durch Wahlkommission
Intermediäre Vermittlung	Organisationsfreiheiten	Gleiche Organisations- und Handlungsrechte	Kontrolle durch Verbände, Parteien und Zivilgesellschaft
Kommunikation und Öffentlichkeit	Kommunikationsfreiheiten	Gleiche Beteiligungschancen	Kontrolle durch Medien
Rechtsgarantie	Unabhängigkeit der Justiz, Rechtssicherheit	Gleiche Rechte und Gleichbehandlung durch Justiz	Effektive Rechtsprechung
Regelsetzung und -anwendung	Unabhängigkeit und Effektivität der Regierung	Gleiche Behandlung durch Parlament und Verwaltung	Kontrolle durch Parlament und Verwaltung

Quelle: Lauth und Schlenkrich (2021: 27)

heit und Kontrolle die Qualität zentraler Institutionen der Demokratie vermisst (ausführliche Informationen zur Demokratiematrix finden Sie online unter <https://www.demokratiematrix.de/>). Eine kursorische Übersicht der Methodik der Demokratiematrix und alternativer Messinstrumente findet sich auf [Moodle Mol](#).

(2) Eine wichtige Erklärung für das Scheitern der Weimarer Republik liefert Paul Löbes Diktum, dass es sich um eine „Demokratie ohne Demokraten“ gehandelt habe. Einerseits verweist dies darauf, dass Eliten nicht gewillt waren, ihre Interessen innerhalb demokratischer Institutionen zu verfolgen. Andererseits bestand auch in der Bevölkerung keine starke Akzeptanz für die Normen und Institutionen der Demokratie. Als soziokulturell verankert gilt eine Demokratie in der Konsolidierungsforschung daher, wenn „democracy becomes the only game in town“ (Linz/Stepan, 1996). Auch wenn ein Land demokratisch regiert wird und die Bürger*innen die Demokratie als

Regierungsform präferieren, kann es sein, dass sie mit dem tatsächlichen Funktionieren und den Leistungen der Demokratie unzufrieden sind. Langfristig kann ein hoher Anteil unzufriedener Bürger*innen zur Verringerung der Legitimation der Demokratie führen. Aus diesem Grund ist es relevant nicht nur die generelle Akzeptanz, sondern auch die konkrete Zufriedenheit mit der Demokratie zu untersuchen.

2 REGIMEMESSUNG: DEMOKRATIEN IN DER EXISTENZ- UND QUALITÄTSKRISE?

In der Regimemessung wird zwischen zwei zentralen Perspektiven unterschieden: Zum einen können die Unterschiede in der Qualität der Demokratie in Form von Regimetypern auf einem ordinalen Kontinuum geordnet werden (*difference in kind*, typologische Klassifikation: Autokratie vs. Demokratie) und zum anderen als graduelle Abstufungen auf

(quasi-)metrischen Skalen (*difference in degree*). Es ist durchaus möglich, dass eine Demokratie an Qualität verliert, ohne dass sie ihren Regimetypus ändert und zu einem nicht-demokratischen Regime wird. Allein die Aufgabe der exakten Klassifikation ist nicht einfach, da die empirischen Befunde eher graduell ausgeprägt sind. Entsprechend wichtig ist die Setzung von plausiblen Schwellenwerten, anhand derer bestimmt wird, was Demokratie ist .

INFORMATION

Während dichotome Messungen nur zwischen Autokratie und Demokratie unterscheiden, verwendet die **DeMaX** eine differenzierte Typologie. Zum einen wird die Gruppe der Demokratien aufgetrennt: Während **bei funktionierenden Demokratien** alle Merkmale vollständig ausgeprägt sind, kennzeichnet **defizitäre Demokratien**, dass alle Merkmale zwar das demokratische Spektrum erreichen, aber mindestens ein Merkmal nur partiell ausgeprägt ist, also ein Defekt vorliegt. Ähnlich verhält es sich mit Autokratien, da sich **moderate** von **harten Autokratien**, die vollständig geschlossen sind, durch die Existenz von Liberalisierungstendenzen abgrenzen, aber in der autokratischen Funktionslogik verharren. **Hybride Regime** stellen dagegen einen eigenständigen Typus dar, der sowohl autokratische als auch demokratische Merkmale kombiniert und je nach Zusammensetzung auf dem Kontinuum zwischen Demokratie und Autokratie variiert. Eine genauere Beschreibung inklusive der Typologieregeln und Benennung der Schwellenwerte findet sich hier: <https://www.demokratiematrix.de/demokratiematrix/aggregation#c305E>



2.1 ENDE DER DEMOKRATISIERUNG: REGRESSIONS- UND AUTOKRATISIERUNGSTENDENZEN

Wir beginnen mit der Betrachtung der ersten Perspektive, der Regimeklassifikation. Die **Demokratiematrix** klassifiziert im Jahr 2020 von 176 gemessenen Staaten **weltweit** 83 demokratische Regime (47 %), wobei es mehr defizitäre (49) als funktionierende Demokratien (34) gab. Demgegenüber stehen 55 autokratische Regime (31 %), bei denen die moderaten (34) die harten Autokratien (21) übersteigen. Hybride Regime, welche autokratische und demokratische Merkmale aufweisen, beliefen sich auf 38 (22 %). Zwar sind Demokratien hinsichtlich ihrer absoluten Zahl (86) und relativen An-

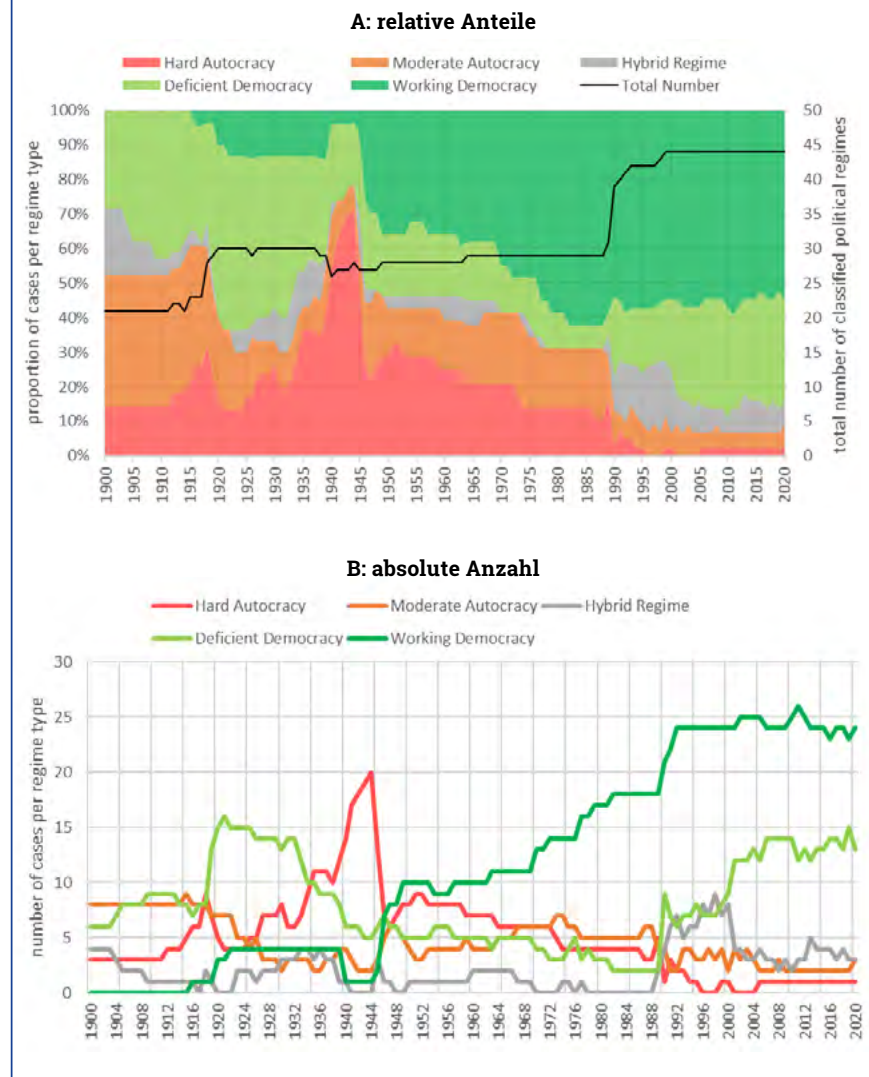
teile (49 %) seit dem Höchststand 2019 leicht rückläufig, aber verbleiben historisch auf einem sehr hohen Niveau. Im Jahr 1995 überstieg die Zahl der Demokratien erstmals die Zahl der Autokratien, aber überraschender ist die rasant steigende Zahl der hybriden Regime, die sich zwischen 1989 und 1995 verdoppelten (38). Zeichen für eine Krise der Demokratie können wir also nicht sehen, sondern eher eine Stagnation und keine weitere Zunahme der demokratischen Regime wie dies seit der Zäsur 1989 der Fall gewesen ist.

„Die Demokratiematrix klassifiziert im Jahr 2020 von 176 gemessenen Staaten weltweit 83 demokratische Regime (47 %), wobei es mehr defizitäre (49) als funktionierende Demokratien (35) gab.“

Wenn wir uns **Europa** zuwenden (vgl. Abb.3), stellen wir zuerst fest, dass 2020 nur sieben Staaten als Nicht-Demokratien klassifiziert wurden und funktionierende (24) gegenüber defizitären Demokratien (13) in der Überzahl sind. Russland, Belarus und Serbien werden als moderate und Aserbaidshan als einzige harte Autokratie klassifiziert. Dazu kommen die hybriden Regime in der Ukraine, Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina. Dies deutet bereits an, dass sich die nicht-demokratischen Regime eher in der Peripherie Europas befinden und allseits keine Mitglieder der EU sind. Hinsichtlich Anzahl und Anteil der Regimetypen bestätigt sich die globale Entwicklung, dass die Höchststände überschritten scheinen, aber es eher eine Stagnation als einen Rückzug der Demokratie gibt. Auch defizitäre Demokratien gewinnen als Regimetypus an Bedeutung, hybride Regime nur vorübergehend und schrumpfen seit 2000 in absoluten und relativen Zahlen.

Seit *Huntingtons* Grundlagenwerk von 1991 wird die Geschichte der Demokratisierung mit der Metapher von Wellen erzählt. Eine *Welle der Demokratisierung* wird dabei als ein begrenzter Zeitraum verstanden, in dem die Anzahl der Regimewechsel hin zur Demokratie die gegenläufigen Regimewechsel zur Autokratie übersteigt. Umgekehrt ist eine *Welle der Autokratisierung* gekennzeichnet durch einen Zeitraum, in dem mehr Wechsel zur Autokratie als zur Demokratie zu beobachten sind. Wenn wir uns diesen *Wellenparameter* (wp) für die Entwicklung in Europa seit 1990 anschauen, dann stellen wir fest, dass Ende der 1990er die Welle der Demokratisierung an

ABB. 3: REGIMETYPEN IM ZEITVERLAUF (EUROPA SEIT 1990)



Anmerkung: Die zweifache Darstellung verweist dabei auf einen Fallstrick der Demokratiemessung: In der oberen Graphik A werden die Anteile dargestellt, welche suggerieren, dass zwar der Anteil der Demokratien kontinuierlich gestiegen ist, aber der Anteil der funktionierenden Demokratien bereits seit 1990 rückläufig ist. Ein Blick auf die untere Graphik B zeigt, dass dies nicht der Fall ist, sondern eher das Gegenteil, da die Zahl sprunghaft ansteigt und erst 2011 leicht sinkt. Aus diesem Grund wurde die Zahl der insgesamt klassifizierten Staaten in der Graphik für die relativen Anteile ebenfalls angegeben, welche aufgrund der Staatenneugründung nach dem Zerbrechen der Sowjetunion und Jugoslawiens gestiegen sind und die Landkarte Europas neu geordnet haben.

Quelle: Eigene Darstellungen basierend auf DeMaX V4

Dynamik verloren hat und spätestens im Anschluss an die *Farbenrevolutionen* in den 2000er-Jahren abgeebbt ist. Hierunter werden die nachholenden Transformationsprozesse im post-sowjetischen Raum verstanden, die erfolgreich (Rosenrevolution 2003 in Georgien, Orangene Revolution 2004 in der Ukraine) sowie weniger (Tulpenrevolution 2005 in Kirgistan) oder nicht erfolgreich (z.B. Belarus 2006) verlaufen sind und von großen sozialen (Protest-)Bewegungen getragen wurden. Der Einschnitt 2013 hat jedoch keine *reversed wave* der Autokratisierung in Gang gesetzt, wie das von einigen Kommentator*innen konstatiert und erwartet wurde, sondern resultierte eher in einer Balance zwischen gegenläufigen

Transformationsprozessen auf dem Regimekontinuum. Da in *Abbildung 4* jährliche Regimeveränderungen angezeigt werden, die auch temporäre Wechsels erfassen, wird das Bild einer zunehmenden Instabilität der Regimeklassifikation zwar überzeichnet, aber es kann dennoch angenommen werden, dass gerade die Regimetypen in der „*grauen Mitte*“ weniger stabil sind. So sind es auch vorwiegend defizitäre Demokratien, die in den Typus hybrider Regime zurückfallen, aber eben nicht alle demokratischen Institutionen beseitigen, sondern diese teilweise beibehalten. Belarus und Serbien stellen Ausnahmen dar, da sie sich als defizitäre Demokratien über den Zwischenschritt hybrider Regime in Auto-

kratien transformiert haben. Bei allen anderen Transformationsprozessen, an deren Ende ein autokratisches Regime steht, handelt es sich um ehemals hybride Regime, die nie die Schwelle zur Demokratie überschritten haben.

2.2 DIE QUALITÄT DER DEMOKRATIEN NIMMT AB

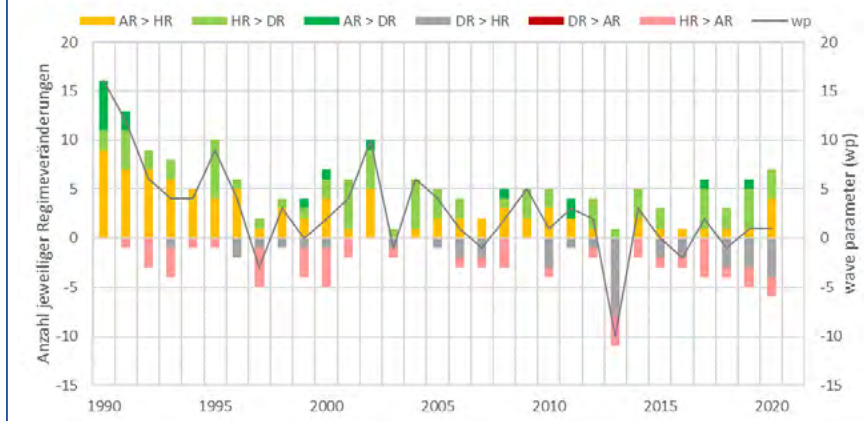
Auch im Bereich der Qualität lassen sich **global** regressive Tendenzen beobachten. Wie *Abbildung 5* zeigt, lassen sich in der letzten Dekade größere Ausschläge negativer Entwicklungen feststellen, während die Qualitätsverbesserungen kleiner ausfallen. Dabei haben auch etliche defizitäre Demokratien ihre Qualität verringert. Dies ist hier für antidemokratische Akteure aufgrund der schwach ausgeprägten demokratischen Institutionen einfacher als in funktionierenden Demokratien.

„Auch im Bereich der Qualität lassen sich global regressive Tendenzen beobachten.“

Es bestehen allerdings regionale und länderspezifische Dynamiken (vgl. *Abb. 6*). So lässt sich in Lateinamerika durchaus ein Rückgang der Qualität der Demokratie feststellen. Nichtsdestoweniger liegen die Werte deutlich über denjenigen, die einen Großteil des 20. Jahrhundert gekennzeichnet haben. Selbst in den Weltregionen, die bisher keine und nur wenige Demokratien zählen, wie die MENA-Region oder Subsahara-Afrika, ist das Niveau in historischer Perspektive weiterhin hoch und nur geringfügig rückläufig. Regressionstendenzen zeigen sich in den Vereinigten Staaten. Hier liegen die Messwerte bereits nahe den Befunden Ende der 1960er, in denen das Land aufgrund der Rassendiskriminierung als defizitäre Demokratie zu klassifizieren war.

Betrachten wir die Entwicklung der Qualität der Demokratie in **Europa**, dann ist festzustellen, dass diese weitestgehend auf einem hohen Niveau stabil geblieben ist. Dies gilt vor allem für die westeuropäischen und skandinavischen Staaten, wohingegen das postsozialistische Europa und insbesondere der post-sowjetische Raum weniger demokratisch sind (siehe *Abb. 7*). Wenn wir differenzieren, wo Stärken und Schwächen der europäischen Demokratien liegen, so sind die Institutionen der rechtsstaatlichen Garantien und der Regelsetzung in Relation zu den anderen schwächer ausgeprägt. Bei den Dimensionen gilt letzteres für die rechtliche und politische Kontrolle im Vergleich zu Freiheit und Gleichheit. Im Trend ist die Qualität der Entscheidungsverfahren sogar leicht gestiegen, während wir im Bereich der öffentlichen Kommunikation (Medien) kleinere Rückschritte zu verzeichnen haben (vgl. *Abb. 2*).

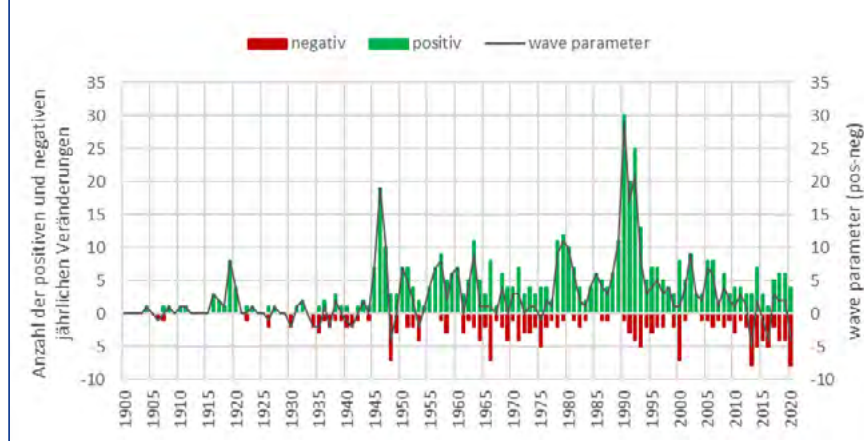
ABB. 4: REGIMEVERÄNDERUNGEN IN EUROPA SEIT 1990 (WELLENPARAMETER)



AR = Autokratisches Regime, HR = Hybrides Regime, DR = Demokratisches Regime
wp = Wellenparameter: wird berechnet aus der Differenz der Summen von Demokratisierung (AR ► HR, HR ► DR, AR ► DR) und Autokratisierung (DR ► HR, DR ► AR, HR ► AR)

Quelle: Eigene Darstellungen basierend auf DeMaX V4

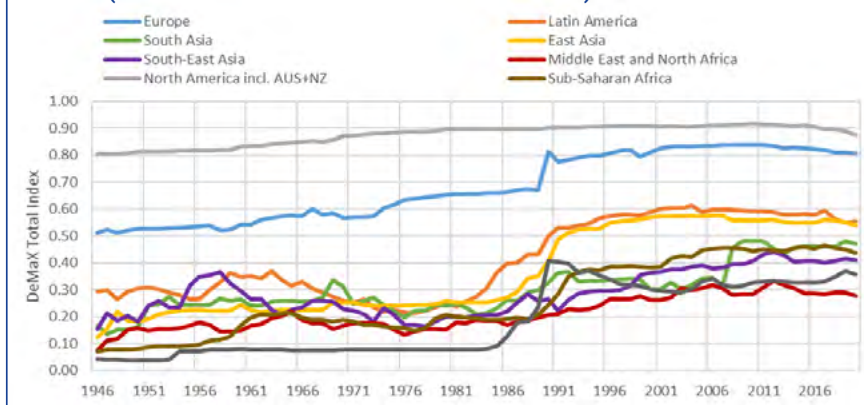
ABB. 5: QUALITÄTSGEWINNE UND -VERLUSTE DER DEMOKRATIE (GLOBAL)



Als Qualitätsgewinne (>0.05) bzw. -verluste (<-0.05) wurden jährliche Veränderungen von mehr als 5 % der Skala gezählt.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf DeMaX V4

ABB. 6: WELTREGIONEN IM VERGLEICH NACH 1945 (MITTELWERTE FÜR DEMAX GESAMTWERT)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der DeMaX

Seit 2012, dem vorläufigen Höchststand der Demokratieentwicklung in Europa, ist die Qualität in fünf Ländern um mehr als 0.05 Skaleneinheiten gestiegen, die allesamt

in der Peripherie Europas liegen und an der EU-Erweiterungs- oder -Nachbarschaftspolitik teilnehmen. Insbesondere Armenien konnte seine Demokratiequali-

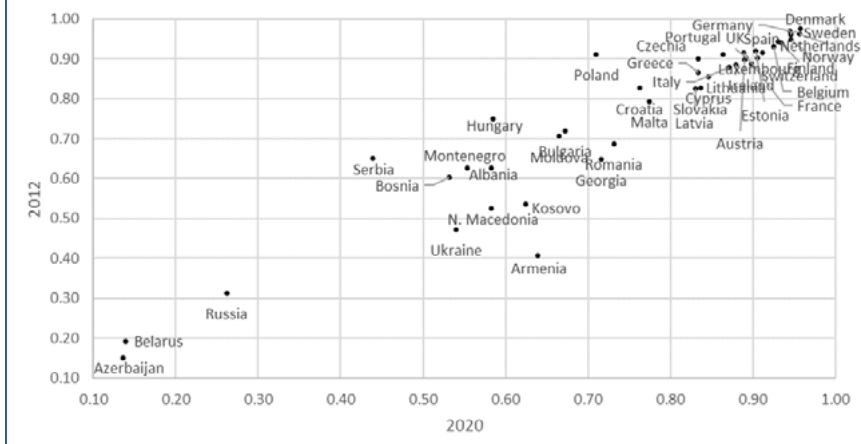
tät im Zuge der Samtenen Revolution deutlich erhöhen. Dem gegenüber stehen neun osteuropäische Staaten, die an Qualität der Demokratie verloren haben. Polen und Ungarn, die bisweilen auch als Prototypen der osteuropäischen De-Demokratisierung beschrieben werden, wurden Anfang der 2000er Jahre mit guten Gründen bereits auf dem Weg zu konsolidierten Demokratien gesehen (Merkel, 2007). Serbien verzeichnet die größten Verluste und ist seit Belarus 1996 der einzige Fall einer europäischen Demokratie, die zusammengebrochen und an deren Stelle eine Autokratie getreten ist. Nicht betroffen von diesem Trend sind die baltischen Staaten, die Werte aufweisen, die den westeuropäischen Messungen entsprechen. Doch wie nehmen die Bevölkerungen die Qualität ihrer Demokratien wahr? Für eine Analyse siehe Moodle Mo2.

Polen (siehe Abb. 8) erreichte mit dem Wert von 0.91 noch 2012 den Höchststand in der Messung der Qualität seiner Demokratie (zum Vergleich Deutschland 0.94). In den folgenden Jahren begannen die Verschlechterungen. Der größte Rückschritt erfolgte 2016 (von 0.89 auf 0.79). Seit dieser Zeit wird Polen als defizitäre Demokratie klassifiziert. Die Schwachstellen liegen dabei in den Bereichen der Kommunikation und Öffentlichkeit und zeigen sich maßgeblich in der begrenzten Kontrollfähigkeit der Medien sowie in den Feldern der Rechtsgarantie und verweisen auf Probleme der Rechtsstaatlichkeit. Bei den Dimensionen sind die Kontrollmöglichkeiten stark eingeschränkt worden. Ein weiterer Defekt zeigt sich in der Institution der Gesetzgebung und Anwendung. So werden nicht alle Bürger*innen durch Regierung und Verwaltung gleichbehandelt. Speziell in der Besetzung öffentlicher Ämter oder Stellen werden Parteigänger der Regierungspartei PiS bevorzugt.

„Seit [2016] wird Polen als defizitäre Demokratie klassifiziert.“

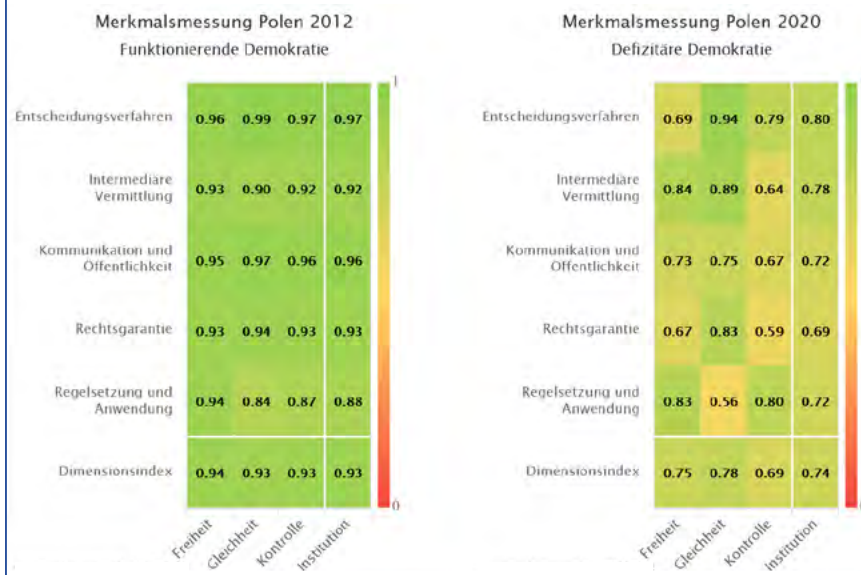
In Ungarn (vgl. Moodle Mo3) setzten die Regressionstendenzen bereits etwas früher ein. Nach dem Höchststand der demokratischen Entwicklung im Jahr 2009 (Wert 0.84) reduzierte sich die Qualität der Demokratie. Bereits 2010 (Wert 0.77) wird das Land als defizitäre Demokratie bezeichnet. Inzwischen sind die Werte deutlich in den defizitären Bereich gefallen und liegen unterhalb der in Polen gemessenen Niveaus. Der markanteste Defekt zeigt sich im Medienbereich, in dem kaum noch von einer effektiven Kontrolle der Regierung gesprochen werden kann. Gleichfalls sehr gering ist die Kontrollfunktion durch zivilgesellschaftliche Gruppen oder Oppositionsparteien. Problematische Entwicklungen zeigen sich gleichfalls im rechtsstaatlichen Bereich und – für eine

ABB. 7: NIVEAUS UND ENTWICKLUNG DER DEMOKRATIE IN EUROPA ZWISCHEN 2012 UND 2020 (DEMAX GESAMTWERT)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf DeMaX V4

ABB. 8: POLEN (DEMOKRATIEMATRIX – ONLINE-ANALYSE – MATRIXDARSTELLUNG)



Quelle: www.demokratiematrix.de – 15.09.2022

Demokratie äußerst bedenklich – in der Beeinträchtigung der freien Wahlen.

Die Regressionstendenzen in beiden Ländern sind eng mit jeweiligen Regierungswechseln verbunden, die jeweils rechtspopulistische Parteien an die Macht brachten. In Polen stellt die Partei PiS (*Prawo i Sprawiedliwość* ‚Recht und Gerechtigkeit‘) seit November 2015 die Regierung. In Ungarn stellt die Partei Fidesz – Ungarischer Bürgerbund (*Fidesz – Magyar Polgári Szövetség*) seit 2010 die Regierung mit Viktor Orbán an der Spitze. Die aufgezeigten Regressionstendenzen entsprechen in vielen Aspekten den Bereichen, die mit rechtspopulistischen Parteien in Verbindung gebracht werden.

Die Entwicklungen in Mitteleuropa verdeutlichen, dass die Mitgliedschaft in der EU nicht stets zur erhofften Konsolidie-

rung der Demokratie geführt hat. Während in der Phase der Beitrittsverhandlungen durchaus positive Effekte zu verzeichnen sind, verschwinden diese in einigen Staaten nach dem Beitritt oder es kommt zumindest zur Stagnation der Bemühungen um eine weitergehende Demokratisierung. Insgesamt zeigt die Auswertung der Demokratiemessungen in Europa jedoch – abgesehen der genannten Abweichungen – keinen allgemeinen Trend der Verschlechterung.

3. POLITISCHE KULTURFORSCHUNG: DEMOKRATIEN IN DER AKZEPTANZKRISE?

Die politische Kulturforschung wendet den Blick von den politischen Institutionen auf die Bürger und Bürgerinnen und ihre Werte, Einstellungen und Verhaltens-

weisen (für einen kursorischen Überblick der politischen Kulturforschung siehe Moodle Mo4). Für die Analyse des soziokulturellen Unterbaus politischer Regime wird häufig das Konzept der Systemunterstützung verwendet. Einerseits fragt die *diffuse Systemunterstützung* nach den normativ-ideellen Grundlagen politischer Herrschaft, also inwiefern die Bürger*innen eines Landes die Normen und Institutionen eines politischen Regimes als legitim im Sinne guter Herrschaft erachten (Soll-Zustand). Andererseits erfasst die *spezifische Systemunterstützung* die Bewertungen der Bürger*innen hinsichtlich des tatsächlichen Funktionierens eines politischen Systems und ihre Zufriedenheit mit seinen Institutionen sowie den generierten System-Outputs (Ist-Zustand).

3.1 DIE AKZEPTANZ FÜR DIE IDEE/NORMEN DER DEMOKRATIE (DIFFUSE UNTERSTÜTZUNG)

Wir beginnen mit einer Auswertung repräsentativer Bevölkerungsumfragen des *World Value Survey (WVS)* und *European Value Survey (EVS)*, um zu prüfen, welchen Regimetypus Befragte in ihrem Land präferieren (siehe Abb. 9). Dabei werden einerseits die Demokratie (D) und andererseits drei autokratische Alternativen abgefragt, die auf eine personalistische Diktatur, geprägt durch Auflösung der Gewaltenteilung (A1), eine Technokratie, charakterisiert durch die Eliminierung des Wahlprinzips (A2) oder ein Militärregime (A3) abzielen.

In den späten 1990er-Jahren wird die Demokratie in allen Ländern mit der Ausnahme von Finnland und Russland von mindestens 80 % der Befragten als gute Regimeform gesehen und in den späten 2010er-Jahren fällt kein Land mehr unter diese Schwelle der mehrheitlichen Zustimmung. Ein Blick auf die Fragen nach autoritären Alternativen zeigt aber, dass die Demokratie nie konkurrenzlos war und ist. In lediglich zwölf der 42 Staaten sympathisierten in den 1990ern weniger als 50 % der Befragten für eine der autokratischen Alternativen und die Zustimmung für diese autokratischen Alternativen ist sogar noch gestiegen. In 19 Ländern und insgesamt bei 28 Parametern ist die Sympathie für autokratische Alternativen um mindestens zehn Prozentpunkte gestiegen. Es zeigt sich zu-

ABB. 9: ZUSTIMMUNG ZUR DEMOKRATIE UND AUTOKRATISCHEN ALTERNATIVEN

	t1: 1995-1999				t2: 2007-2009				t3: 2017-2020				Trend (t1-t3))			
	A1	A2	A3	D	A1	A2	A3	D	A1	A2	A3	D	A1	A2	A3	D
Austria	16	61	2	96	23	58	7	92	15	57	5	96	-1	-4	3	0
Belgium	33	58	4	89	41	61	8	92								
Ireland	27	37	5	90	34	51	10	84								
Italy	16	51	4	97	16	46	5	97	33	42	10	97	17	-9	6	0
Luxembourg	45	46	7	92	37	45	4	91								
Denmark	14	30	1	98	15	29	1	99	21	40	5	97	7	10	4	-1
Netherlands	27	40	1	96	37	52	3	92	36	52	4	96	9	12	3	0
Finland	27	65	11	77	15	49	4	92	15	55	8	94	-12	-10	-3	17
France	35	51	4	89	26	52	5	91	24	52	13	93	-11	1	9	4
Germany	14	63	1	96	20	62	2	91	26	39	1	99	12	-24	0	3
Spain	23	55	8	94	21	63	5	96	25	64	10	95	2	9	2	1
Sweden	26	39	4	96	15	39	5	94	19	37	6	98	-7	-2	2	2
Portugal	36	47	9	91	49	60	15	92	54	62	16	96	18	15	7	5
Bulgaria	63	67	17	86	62	90	12	80	62	81	15	94	-1	14	-2	8
Croatia	30	82	14	98	31	84	11	88	40	88	23	94	10	6	9	-4
Czech R.	16	82	5	91	29	66	8	82	28	60	9	92	12	-22	4	1
Estonia	38	45	5	89	27	62	5	84	19	70	4	93	-19	25	-1	4
Hungary	19	85	5	91	27	84	6	82	22	76	7	93	3	-9	2	2
Latvia	46	56	5	87	63	71	11	77								
Lithuania	64	50	6	88	51	53	8	83	56	40	14	90	-8	-10	8	2
Poland	22	88	17	84	21	77	14	86	17	68	21	90	-5	-20	4	6
Malta	19	34	4	94	30	47	10	95								
Romania	67	85	28	89	73	73	26	84	80	84	36	91	13	-1	8	2
Slovakia	19	84	5	92	12	84	3	88	29	80	16	87	10	-4	11	-5
Slovenia	24	81	5	89	26	81	4	88	29	83	5	90	5	2	0	1
UK	25	47	7	88	29	53	10	86	28	55	16	94	3	8	9	6
N. Ireland	19	38	2	92	36	51	7	82								
Armenia	53	55	19	85	47	60	37	92	62	69	24	92	9	14	5	7
Georgia	66	58	11	91	54	58	6	96	77	66	30	93	11	8	19	2
Moldova	57	59	11	85	67	70	21	88								
Azerbaijan	7	2	2	97	23	63	4	83	75	47	11	96	68	45	9	-1
Ukraine	54	61	12	80	67	52	13	72	69	51	22	85	15	-10	10	5
Russia	50	59	21	58	59	49	17	78	45	43	20	80	-5	-16	-1	22
Albania	43	90	82	99	38	79	20	88	23	90	17	98	-20	0	-65	-1
Bosnia	53	78	24	93	42	74	29	83	47	76	39	92	-6	-2	15	-1
Montenegro	25	86	10	95	51	77	29	88	75	80	46	89	50	-6	36	-6
Serbia	31	85	10	90	68	88	29	89	67	81	57	92	36	-4	47	2
Macedonia	62	76	10	84	72	70	24	94	81	88	54	94	19	12	44	10
Turkey	41	55	32	89	59	70	34	93	56	54		83	15	-1		-6
Iceland	11	42	1	98	15	70	1	96	12	56	1	99	1	14	0	1
Norway	14	34	5	96	18	40	2	96	15	36	4	98	1	2	-1	2
Schweizland	31	46	5	93	24	39	2	97	20	34	4	96	-11	-12	-1	3
N > 50%	9	27	1	42	12	33	0	42	12	26	2	35				
N > +10													12	8	6	2
N < -10													5	5	1	0

Fragetexte: I'm going to describe various types of political systems and ask what you think about each as a way of governing this country. Having a strong leader who does not have to bother with parliament and elections (A2) Having experts, not government, make decisions according to what they think is best for the country (A3) Having the army rule (D) Having a democratic political system.

Antwortskala: very good, fairly good, fairly bad or very bad

Antwortkategorien *agree strongly* und *rather agree* wurden aufsummiert. Angegeben sind die gewichteten Prozentwerte.

Fett gedruckte Trends zeigen zunehmende Ablehnung von Autokratie und Befürwortung von Demokratie an, grau schattierte Trends die gegenteilige Entwicklung einer De-Konsolidierung.

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf WVS und EVS

ABB. 10: ZUFRIEDENHEIT MIT DER DEMOKRATIE

Country	WVS/EVS: Satisfaction with the political system 2017-2020			ESS: How satisfied with the way democracy works in country (Mittelwerte)		ESS: Trend
	Mittelwerte	Prozentwerte		2008	2018	
		Nicht zufrieden (1-3)	Zufrieden (8-10)			
Denmark	7.30	9	51	7.36	7.34	-0.02
Switzerland	7.06	6	49	6.89	7.54	0.65
Norway	6.84	8	42	6.68	7.20	0.52
Sweden	6.43	12	32	6.47	6.43	-0.04
Austria*	6.40	14	36	6.04	6.41	0.37
Germany	6.34	23	24	5.31	5.89	0.58
Finland	6.06	18	29	6.52	6.41	-0.11
Netherlands	5.93	18	24	6.17	6.44	0.27
Portugal	5.89	14	22	4.06	5.10	1.04
United Kingdom	5.18	26	17	4.80	4.99	0.19
Spain	4.98	31	18	5.81	4.79	-1.02
France	4.80	33	14	4.52	4.33	-0.19
Italy	4.69	34	12	4.11	5.12	1.01
Greece	4.17	42	8	na	na	na
Belgium	na	na	na	5.17	5.40	0.23
Ireland	na	na	na	4.49	5.55	1.06
Estonia	5.28	24	16	4.52	5.32	0.80
Cyprus	5.13	23	20	6.47	4.56	-1.91
Slovakia	4.95	27	13	4.85	4.34	-0.51
Czech R.	4.73	34	15	4.79	5.48	0.69
Lithuania**	4.73	31	11	3.58	4.73	1.15
Hungary	4.72	37	19	3.05	4.47	1.42
Poland	4.70	39	19	4.83	5.45	0.62
Slovenia	4.13	46	6	4.75	4.30	-0.45
Bulgaria	3.94	45	9	2.42	2.92	0.50
Romania	3.94	50	10	na	na	na
Croatia	2.87	67	3	3.78	3.29	-0.49
Latvia	na	na	na	3.21	4.27	1.06

Dargestellt werden gewichtete Mittel- und Prozentwerte. na = keine Daten vorhanden.
 WVS/EVS: How satisfied are you with how the political system is functioning in your country these days?
 On the scale from 1 to 10 below, 1 means not satisfied at all and 10 means completely satisfied.
 Nicht zufrieden bzw. zufrieden (siehe Prozentwerte) wurden als Summe der Befragten mit Extremwerten in den
 Antwortkategorien 1-3 bzw. 8-10 gebildet.
 ESS: How satisfied are you with the way democracy works in [country]? 0 = Extremely dissatisfied to 10 = extremely satisfied.
 Daten aus anderen Jahren aufgrund na: * 2006, ** 2010, ***2012

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten des WVS/EVS und ESS

dem die hervorgehobene Bedeutung der Technokratie sowie der Wunsch nach einer starken Führungsfigur, während Militärrherrschaft eher eine untergeordnete, wenn-

mer ganz klar ist, ob diese Alternativen stets in Abgrenzung zur Demokratie oder innerhalb der Demokratie verstanden werden. Letzteres könnte wiederum auf

schnittlich deutlich zufriedener sind als in den neuen EU-Staaten, auch wenn die Zufriedenheit in West- und Nordeuropa größer ist als in Südeuropa (siehe *Abb. 10*). Die Mittelwerte zeigen nur das durchschnittliche Niveau der Zufriedenheit an, das innerhalb von Gesellschaften selbstverständlich variiert. So ist Estland zwar Spitzenreiter unter den neuen EU-Mitgliedsstaaten, aber auch hier gibt ein Viertel an, unzufrieden mit der Demokratie zu sein. Die niedrigen Zufriedenheitswerte in Rumänien, Bulgarien und Kroatien, den Nachzählern der EU-Osterweiterung, geben durchaus Grund zur Sorge und spiegeln die Defekte in den Demokratien sowie die politischen Krisen der letzten Jahre wider. In Rumänien und Bulgarien mussten innerhalb von wenigen Jahren mehrfach Parlamentswahlen abgehalten werden, da die Parteien keine stabilen Regierungen bilden konnten. Aber auch der hohe Anteil der Unzufriedenen in Slowenien und Griechenland, denen nur wenige Zufriedene gegenüberstehen, deuten auf schwerwiegende Performanzprobleme hin.

*„Wenn wir die Präferenzen der Bürger*innen in Europa betrachten, zeigt sich eine ungebrochene Präferenz für die Demokratie [...], was allerdings mit bleibenden und teilweise wachsenden Sympathien für autokratische Alternativen einhergeht.“*

gleich in einigen Staaten immer wichtigere (siehe Anstiege in Serbien, Albanien, Bosnien, die allesamt EU-Beitrittskandidaten im Westbalkan sind) Rolle spielt. Teilweise kommt es auch zur Verlagerung von Sympathien für autokratische Alternativen: In Deutschland und Tschechien sinkt zwar die Zustimmung zur Technokratie, steigt aber für eine starke Führerfigur.

die bereits genannten unterschiedlichen und diffusen Demokratievorstellungen innerhalb der Bevölkerung verweisen. Jedoch finden sich vereinzelt auch gegenläufige Trends, wobei Finnland und die Schweiz herausstechen (Trend für Autokratie sinkt und steigt für Demokratie).

3.2 ZUFRIEDENHEIT MIT FUNKTIONIEREN DER DEMOKRATIE (SPEZIFISCHE UNTERSTÜTZUNG)

Insgesamt ist der Zuspruch zu einem demokratischen Regime ungebrochen, so dass zunächst auch bei der Präferenzäußerung keine eindeutigen Krisen oder Gefährdungen der Demokratie zu sehen sind. Beunruhigend können allerdings die bleibende und partiell wachsende Akzeptanz verschiedener nicht-demokratischer Alternativen sein, wobei nicht im-

Die Umfragewerte nach der Zufriedenheit mit dem politischen System (*WVS/EVS*) bzw. dem Funktionieren der Demokratie (*European Social Survey, ESS*) zeigen, dass die Befragten im alten Europa durch-

Insgesamt zeigen die Daten, dass die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie zwischen 2008 und 2018 in 17 Ländern gestiegen und in neun Ländern gesunken ist, sich also die Zufrie-

denheit mit der Demokratie nicht im freien Fall befindet (siehe Abb. 10. ESS Trend). Die starken Einbußen in Spanien (-1.02) und Zypern (-1.91), wo die Zufriedenheit durchschnittlich um einen Skalenpunkt zurückgegangen ist, kontrastieren mit

nur abeebt und zum Stillstand gekommen ist, sondern dass auch rückläufige Tendenzen in Richtung Hybridisierung und Autokratisierung festzustellen sind. Nichtsdestoweniger bleibt der Stand der Demokratie aus historischer Perspektive auf ei-

men mit den Ergebnissen der Demokratie-matrix, zeigen sich weitgehend Stabilisierungstendenzen, die mit hohen Werten der Demokratiequalität verbunden sind und auf eine umfassende Konsolidierung der Demokratie hinweisen.

„Insgesamt ist die Zufriedenheit mit der Demokratie also nicht überall abnehmend und nicht auf dem geringen Niveau, wie es reißerische Schlagzeilen teilweise vermuten lassen, was nicht den geringen Zuspruch in einigen Ländern ignoriert.“

den zunehmenden Werten in Irland, Lettland, Litauen, Portugal und Italien. Dass auch die Zufriedenheit in Polen und Ungarn angestiegen ist, verwundert im ersten Moment angesichts der rückläufigen Qualität der Demokratie. Eine abschließende Antwort kann hier nicht gegeben werden, jedoch ist es durchaus möglich, dass die Befragten über andere Demokratievorstellungen verfügen und die Projekte der „illiberalen Demokratie“, die von den Regierungen der PiS und Fidesz vorangetrieben werden, gutheißen. Darüber hinaus ist auch immer darauf zu verweisen, dass die Befragten in die Bewertung nicht nur die demokratischen Institutionen einfließen lassen, sondern auch andere Faktoren wie die Entwicklung der Wirtschaft oder die persönliche Lage. Insgesamt ist die Zufriedenheit mit der Demokratie also nicht überall abnehmend und nicht auf dem geringen Niveau, wie es reißerische Schlagzeilen teilweise vermuten lassen, was nicht den geringen Zuspruch in einigen Ländern ignoriert.

FAZIT

Die Betrachtung der Demokratie aus unterschiedlichen Perspektiven ergibt ein komplexes Bild. Die Messung anhand der Demokratie-matrix konnte zunächst zeigen, dass der Aufschwung der Demokratisierung im Rahmen der dritten Welle nicht

nem hohen Niveau, wenngleich mit einem hohen Anteil defizitärer Demokratien.

Eng verknüpft ist das zweite Ergebnis der Messung der Qualität der Demokratie: Auch wenn sich hier von Stagnations- und Regressionstendenzen berichten lässt, bleibt die Demokratiequalität der etablierten Demokratien mit Ausnahme der USA weiterhin hoch. Dies zeigt sich ebenso in Europa, wo die Problemfälle in Mittelosteuropa und auf dem Balkan liegen. Insbesondere Polen und Ungarn rutschen tief in den Bereich der defizitären Demokratien.

Wenn wir die Präferenzen der Bürger*innen in Europa betrachten, zeigt sich eine ungebrochene Präferenz für die Demokratie, vereinzelt sogar zunehmend, was allerdings mit bleibenden und teilweise wachsenden Sympathien für autokratische Alternativen einhergeht. Nicht so stark ausgeprägt ist die Zufriedenheit mit den bestehenden Demokratien, wobei hier die Regierungen in Polen und Ungarn auf überdurchschnittliche Zustimmung treffen, deren möglichen Ursachen wir angesprochen haben.

Insgesamt sind die Vertrauenswerte bei den Demokratien nicht so schwach ausgeprägt, um von einer Krise der Demokratie sprechen zu können. Im Gegenteil, zusam-

Müssen wir somit nicht von einer Krise der Demokratie sprechen? Dann würden wir einige Gefährdungstendenzen ignorieren, die sich in den Befunden ebenso zeigten. Zum einen haben sich autoritäre Regime stabilisieren können und agieren selbstbewusster, zum anderen sind deutliche Regressionstendenzen nicht zu übersehen, die wir beispielhaft an den Entwicklungen in Polen und Ungarn illustriert haben; aber auch in den USA bestehen weiterhin solche Gefährdungen. Schließlich möchten wir nochmals auf die Grenzen solcher Untersuchungen hinweisen, die blinde Flecken aufweisen, die sich in zuspitzender Polarisierung und schrumpfender Toleranz gegenüber anderen Meinungen zeigen, die zumindest in einigen Ländern besorgniserregende Ausmaße angenommen haben (Schedler, 2019).

Wenn wir eine längere historische Perspektive einnehmen, dann befindet sich die Demokratie in einem weitgehend erfreulichen Zustand und die Beharrungskräfte der Demokratien sind nicht zu unterschätzen. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen einer beschleunigten Entwicklung, Digitalisierung und Globalisierung, sowie der notwendigen Transformationen im Bereich der Energieumsteuerung, ist es wichtig, die bestehenden Spaltungen in der Bevölkerung nicht zu vertiefen. Demokratie kann zwar ererbt werden, doch ihr Weiterbestehen erfordert eine ständige Unterstützung und Weiterentwicklung, die sich am besten im Mitwirken an demokratischen Verfahren zum Ausdruck bringt.

LITERATURHINWEISE

Almond, Gabriel Abraham/Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press.

Huntington, Samuel P. (1991): *Democracy's Third Wave*. *Journal of Democracy* 2: 12–34.

Lauth, Hans-Joachim (2004): *Demokratie und Demokratie-messung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*. 1. Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

Lauth, Hans-Joachim/Schlenkrich, Oliver (2021): *Demokratie unter popu-*

listischer Herrschaft: Verändert sich die Qualität der Demokratie? In: *Populismus an der Macht: Strategien und Folgen populistischen Regierungshandelns*, Hrsg. Wolfgang Muno und Christian Pfeiffer, 23–59. *Vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Merkel, Wolfgang (2007): *Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa*. *Politische Vierteljahresschrift* 48: 413–433.

Schedler, Andreas (2019): *The breaching experiment. Donald Trump and the normative foundations of democracy*. *Zeitschrift für Vergleichende*

Politikwissenschaft (ZfVP) 13, 433–460.

Datenquellen

Demokratiematrix (DeMaX): <https://www.demokratiematrix.de/>

World Value Survey (WVS): <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

European Value Survey (EVS): <https://europeanvaluesstudy.eu/>

European Social Survey (ESS): <https://www.europeansocialsurvey.org/>

IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Jana Deiß)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (BASIS-/LEISTUNGSFACH)

Grundlagen des politischen Systems

(1/3) demokratische, autoritäre und totalitäre Typen politischer Systeme vergleichen (zum Beispiel Herrschaftslegitimation, -zugang, -anspruch, -monopol, -struktur und -weise)

Politische Teilhabe

(7/11) Möglichkeiten der Bürger, ihre Interessen in der repräsentativen Demokratie Deutschlands in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, bewerten

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

1. Worin besteht die Krise der Demokratie?

Diese Frage werfen die Autoren Hans-Joachim Lauth und Lukas Lemm zu Beginn ihrer wissenschaftlichen Abhandlung auf. Antworten Sie noch vor der Lektüre des Basistextes in Schlagworten auf diese Frage. Differenzieren Sie dabei zwischen den Bereichen *Qualität der Demokratie* und *Akzeptanz und Zufriedenheit mit der Demokratie*.

2. Die empirische Analyse der Autoren des Basistextes beruht auf der Demokratiematrix, welche die Kriterien Freiheit, Gleichheit und Kontrolle zugrunde legt. Ordnen Sie Ihre Schlagworte diesen Kriterien zu.

3. Wissenschaftliche Messung der **Qualität der Demokratie** anhand der Demokratiematrix:

a) Überprüfen Sie ausgehend von der, auf der Demokratiematrix beruhenden, Regimeklassifikation (Abb. 3 und 4), ob sich Europa derzeit in einer „Welle der Auto-

krisierung“ befindet (*difference in kind*).

b) Analysieren Sie die Grafik „Qualitätsgewinne und –verluste der Demokratie“ (Abb. 5) vor dem Hintergrund der weltpolitischen Entwicklungen seit Beginn des 20. Jahrhunderts (*difference in degree*).

c) Begründen Sie mit Hilfe der Kriterien der Demokratiematrix, warum Polen und Ungarn als defizitäre Demokratien klassifiziert werden (Abb. 8).

4. Wissenschaftliche Messung der **Akzeptanz und Zufriedenheit mit der Demokratie**:

a) Erklären Sie die Forschungsthese „democracy becomes the only game in town“.

b) Die politische Kulturforschung unterscheidet zwischen *diffuser Systemunterstützung* (Soll-Zustand) und *spezifischer Systemunterstützung* (Ist-Zustand). Vergleichen Sie die beiden Konzepte.

c) Zur *diffusen Systemunterstützung*. „Insgesamt ist der Zuspruch zu einem demokratischen Regime ungebrochen, so dass zunächst auch bei der Präferenzäußerung keine eindeutigen Krisen oder Gefährdungen der Demokratie zu sehen sind“. Überprüfen Sie die Aussage der Autoren des Basistextes anhand der in Abb. 9 dargestellten Ergebnisse repräsentativer Bevölkerungsumfragen.

d) Zur *spezifischen Systemunterstützung*. „... sich also die Zufriedenheit mit der Demokratie nicht im freien Fall befindet.“ Erörtern Sie auf Grundlage dieser Schlussfolgerung der Autoren des Basistextes sowie Abb. 10, ob es sich bei der „Demokratie in der Krise“ um ein Schreckensgespenst der Medien handelt. Beziehen Sie in Ihre Erörterung auch die gestiegene Demokratiezufriedenheit in Polen und Ungarn vor dem Hintergrund der rückläufigen Qualität der Demokratie in beiden Ländern mit ein.

AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

DIE BÜRGER*INNEN DER BRD UND IHRE DEMOKRATIE – EINE BEZIEHUNGSKRISE?

1. Vergleichen Sie autokratische mit demokratischen politischen Systemen anhand der Kriterien Herrschaftsstruktur und Herrschaftslegitimation (M 1 und M 2). Einen interaktiven Zugang zu aktuellem Datenmaterial liefert der „Democracy Data Explorer“. <https://ourworldindata.org/democracy>



Einen **Lösungshinweis** findet man auf **Moodle Mo5**.

2. Erörtern Sie auf Grundlage der Ergebnisse der Demokratiematrix sowie der Ausführungen M 2, ob Wahlen demokratische Legitimität garantieren. Auch Felix Heidenreich (S. 12 ff.) sowie Alexander Thiele (S. 16 ff.) beschäftigen sich mit dieser Thematik.

3. Überprüfen Sie anhand von M 3 - M 5 den Grad der Akzeptanz und Zufrieden-

heit der Bürger*innen der BRD mit ihrer Demokratie. Differenzieren Sie dabei zwischen diffuser Systemunterstützung (Soll-Zustand) und spezifischer Systemunterstützung (Ist-Zustand).

4. Führen Sie eine eigene Umfrage in Ihrem Kurs durch. Eine Anleitung zur Erstellung und Auswertung einer Umfrage mit GrafStat findet sich unter https://lehrerfortbildung-bw.de/st_kompetenzen/weiteres/projekt/projektkompetenz/methoden_a_z/umfrage/grafstat.htm (27.09.2022).



Vergleichen Sie die Ergebnisse mit denen der Bertelsmann-Stiftung: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/eupinions_Demokratie.pdf (27.09.2022) bzw. der Robert-Bosch Stiftung auf <https://www.bosch-stiftung.de/de/publikation/beziehungskrise-buerger-und-ihre-demokratie-deutschland-frankreich-grossbritannien> (27.09.2022).



5. **Vertiefung** auf **Moodle Mo6**: Löste die Corona-Pandemie eine „Welle der Autokratisierung“ aus?

6a) Erläutern Sie, vor welchen Herausforderungen die politischen Akteure stehen.

b) Entwickeln Sie Lösungsvorschläge, wie diesen Herausforderungen begegnet und die Demokratie gestärkt werden kann.

c) Vergleichen Sie Ihre Lösungsvorschläge mit denen in M 6.

7. Sie sind Gastredner*in auf dem deutschen Jugendkongress. Gestalten Sie eine Rede zur Frage: „Wie können wir unsere Demokratie stärken?“. Beziehen Sie dabei Möglichkeiten der Bürger*innen mit ein, sich über Wahlen hinaus am demokratischen Prozess zu beteiligen. Ein Grundgerüst für Ihre Argumentation bietet die Theorie der deliberativen Demokratie. Weitere Anhaltspunkte finden Sie in der Studie der Körber-Stiftung (Vgl. S. 9).

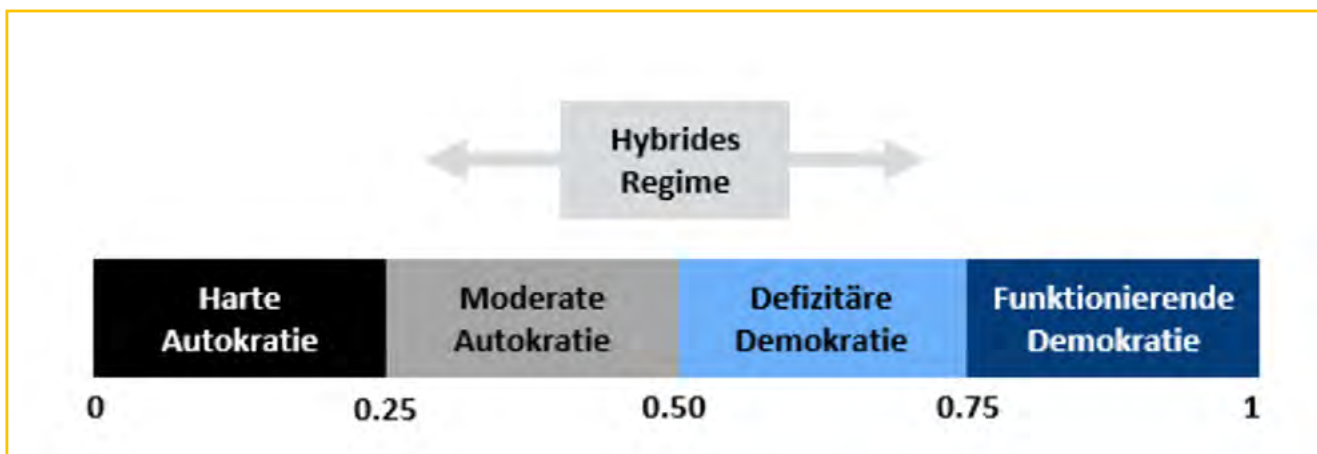
M1A DIE REGIMETYOLOGIE DER DEMOKRATIEMATRIX

Die Demokratiematrix unterscheidet zwei Grundtypen [...] von Regimen: Autokratien und Demokratien. Während sich Demokratien nach der Definition der Demokratiematrix durch eine Wahrung der Dimensionen der politischen Freiheit, politischen Gleichheit und politischen und rechtlichen Kontrolle sowie einer demokratischen Funktionslogik in fünf zentralen Institutionen definieren, ist das root concept der Autokratie dadurch gekennzeichnet, dass weder diese Dimensionen noch diese Institutionen gar nicht oder

nur sehr schwach ausgeprägt sind. Während harte Autokratien keinerlei Freiheits-, Gleichheits- und Kontrollrechte aufweisen, zeigen moderate Autokratien Liberalisierungstendenzen in einigen Bereichen, die aber innerhalb der autokratischen Funktionslogik zu verorten sind. Daneben wird der Grundtypus der Demokratie durch einen verminderten Subtypus weiter ausdifferenziert. Die defizitäre Demokratie zeichnet sich dadurch aus, dass sie zwar alle Merkmale des Grundtypus aufweist, jedoch manche ihrer

Merkmale [...] Hybride Typen sind keine verminderten Subtypen, da es ihnen nicht an der vollen Ausprägung eines Merkmals ermangelt, sondern diese weisen eine Vermischung von Merkmalen beider Grundtypen auf, so dass sie autokratische und demokratische Dimensionen bzw. Institutionen gleichzeitig vereinen.

Die Regimetypern werden als Qualitätstypen bezeichnet, da sie auf qualitätsgraduelle Unterschiede zurückzuführen sind. [...]



© Hans-Joachim Lauth, Oliver Schlenkrich (2020): Konzeption der Demokratiematrix. URL: <https://www.demokratiematrix.de/demokratiematrix/konzeption> (30.09.2022).

M1B DIE DEMOKRATIEDEFINITION DER DEMOKRATIEMATRIX

Es besteht in Politik, Wissenschaft und Gesellschaft keine Einigkeit darüber, was Demokratie im Detail bedeutet. Wo beginnt Demokratie und wo endet sie? [...]

Demokratiethoretisch haben sich jedoch drei Reichweiten innerhalb dieser Konzeptionen herauskristallisiert, die sich auf einen unterschiedlichen begrifflichen Umfang beziehen [...]: Minimaldefinitionen, Definitionen mittleren Umfangs sowie Maximaldefinitionen.

Zwar herrscht über die Minimaldefinition, welche Demokratie über die repetitive Abhaltung von Wahlen mit einem Mindestmaß an Wettbewerb zwischen Kandidaten und partizipativer Inklusion weiter Bevölkerungsteile definiert [...] überwiegend Konsens, jedoch wird darauf hingewiesen, dass diese wesentlich zu kurz greift [...]. Es gelingt ihr aufgrund des Rückgriffs auf das Konzept der elektoralen Demokratie weitestgehend, die zentralen Unterscheidungsmerkmale zwischen autokratischen und demokratischen Systemen zu benennen. Dagegen verfehlt sie die differenzierte Erfassung der Unterschiede innerhalb der Grauzone zwischen Autokratien und Demokratien sowie inner-

halb von etablierten Demokratien, bei denen nicht so sehr die Ausprägung des Merkmals „Wahlen“ differiert als vielmehr die Güte des Rechtsstaats, des Mediensystems, der Gewaltenteilung oder der intermediären Vermittlung.

Auch Maximaldefinitionen wie die soziale Demokratie [...] haben sich nicht als sinnvoll erwiesen, da sie durch den Einbezug von sozio-ökonomischen Faktoren und des Wohlfahrtsstaates das Konzept der Demokratie [...] überdehnen. [...]

Vielversprechender sind daher Definitionen mittleren Umfangs, die das minimale Demokratiekonzept nur insoweit anreichern, wie es für eine differenzierte Analyse von Demokratien nötig ist, und die dabei allerdings innerhalb eines engeren und prozeduralen Demokratieverständnisses verbleiben. Genau dieses Demokratieverständnis unterliegt als Maßstab der Demokratiematrix. Durch die Auswertung der demokratiethoretischen Debatte kann eine Demokratiekonzeption gewonnen werden, die zum einen auf den Dimensionen der politischen Freiheit, politischen Gleichheit und politischen und rechtlichen Kontrolle basiert und

die zum anderen fünf wesentliche, zu den Dimensionen querliegende Institutionen (Entscheidungsverfahren, Intermediäre Vermittlung, Kommunikation bzw. Öffentlichkeit, Rechtsgarantie sowie Regelsetzung und -anwendung) unterscheidet.

Die Demokratiematrix definiert Demokratie somit als „eine rechtsstaatliche Herrschaftsform, die eine Selbstbestimmung für alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger im Sinne der Volkssouveränität ermöglicht, indem sie die maßgebliche Beteiligung von jenen an der Besetzung der politischen Entscheidungspositionen (und/oder an der Entscheidung selbst) in freien, kompetitiven und fairen Verfahren (z.B. Wahlen) und die Chancen einer kontinuierlichen Einflussnahme auf den politischen Prozess sichert und generell eine Kontrolle der politischen Herrschaft garantiert. Demokratische Partizipation an der politischen Herrschaft findet damit ihren Ausdruck in den Dimensionen der politischen Freiheit, der politischen Gleichheit und der politischen und rechtlichen Kontrolle“ [...].

© ebda.

„Wahlen sind heutzutage primitiv. Eine Demokratie, die sich darauf reduziert, ist dem Tode geweiht“, provozierte jüngst der belgische Historiker David Van Reybrouck in seinem vielbeachteten Buch „Gegen Wahlen“. Was ist davon zu halten? Fragt man Bürgerinnen und Bürger in westlichen Demokratien, was sie am ehesten mit dem Konzept der Demokratie verbinden, so fällt ihnen in aller Regel zunächst die Möglichkeit der Stimmabgabe in freien, fairen und gleichen Wahlen ein. Tatsächlich dürften die meisten Bürger im Laufe ihres Daseins als *Citoyens* demokratischem Regieren nie näher kommen als im demokratischen Wahlakt selbst; über die Wahl ihrer Repräsentanten sind sie direkt an der Herstellung demokratischer Legitimität beteiligt.

Die Autorisierung politischer Macht wird in repräsentativen Demokratien maßgeblich über die freie, gleiche und allgemeine Wahl politischer Parteien und Personen legitimiert. Im demokratischen Wahlakt, so könnte man mit republikanischem Pathos sagen, kommt die kollektive demokratische Selbstbestimmung zu ihrem legitimen – wenngleich auch immer nur vorläufigen – Abschluss.

Allerdings wirkt dieses Pathos mitunter seltsam hohl. Sinkende Wahlbeteiligungen, der Mitglieder- und Vertrauensschwund der Parteien, ihr Macht- und Reputationsverlust, der Ruf der Bürger nach direktdemokratischen Verfahren und demokratischen Innovationen, eine aus Sicht der Bürger abnehmende *accountability*, also eine fehlende Verantwortlichkeit gewählter Repräsentanten, und zurückgehende Parteimitgliedschaften lassen zunehmend Zweifel daran aufkommen, dass Wahlen ihre demokratische Legitimationsfunktion noch hinreichend erfüllen. [...]

Das Funktionieren moderner Demokratie beruht nicht zuletzt auf ihrer Fähigkeit, demokratische Legitimität – und damit sich selbst – beständig neu zu generieren. Sprudeln die Quellen demokratischer Legitimität nicht mehr zureichend oder werden sie durch undemokratische Formen ersetzt, geraten Demokratien zwangsläufig in eine Legitimitätskrise. Diese muss keineswegs zu einem Regimewandel oder gar einem Kollaps der Demokratie führen. Viel wahrscheinlicher ist, zumindest in der OECD-Welt, eine innere Aushöhlung der Demokratie oder auch nur bestimmter Teilbereiche, etwa durch die Verlagerung der Entscheidungsgewalt von gewählten Repräsentanten auf Experten oder supranationale Regime.

Demokratische Legitimität zeichnet sich, abstrakt gesprochen, durch die Verknüpfung der Idee des ethischen Individualismus – das freie und selbstbestimmte Individuum ist Ausgangspunkt aller Überlegungen – mit der Vorstellung von Volkssouveränität sowie deren Einhegung durch eine Verfassungsordnung aus, die Freiheit, Gleichheit sowie Grund- und Menschenrechte prinzipiell unantastbar macht. In ihr verbindet sich damit die normative Dimension demokratischer Herrschaftsrechtfertigung mit der empirischen Dimension der Akzeptanz der Herrschaftsausübung durch die Bürgerinnen und Bürger eines demokratischen Gemeinwesens. Die rechtsstaatliche Demokratie mit ihren Schutz- und Beteiligungsrechten definiert einerseits die normative Substanz demokratischer Legitimität; die Ausübung der Volkssouveränität in Wahlen, Abstimmungen und vielfältigen Formen der politischen Partizipation sorgt andererseits in einer institutionalisierten Legitimationskette zwischen Volk und Repräsentanten für die Zurechenbarkeit politischer Entscheidun-

gen zum demokratischen Souverän beziehungsweise dessen Repräsentanten. Die Einhegung demokratischer Regierungsgewalt durch Recht und Verfassung ermöglicht und ergänzt also idealerweise die majoritäre Herrschaft des Souveräns über sich selbst.

Institutionen und Verfahren sind damit eng an die normativen Gehalte demokratischer Ordnungen geknüpft. Sie müssen sich stets daraufhin prüfen lassen, inwieweit sie diese (noch) erfüllen und in reale Politik umsetzen. Dies gilt insbesondere für die grundlegenden demokratischen Verfahren, Akteure und Institutionen wie allgemeine Wahlen, Parteien und Parlamente – allesamt politische Erfindungen des 17. bis 19. Jahrhunderts. Sie besitzen keine Ewigkeitsgarantien, sondern müssen auch im 21. Jahrhundert beweisen, dass sie den normativen Kerngehalt demokratischer Herrschaft, nämlich die kollektive Selbstregierung grundrechtsgeschützter Individuen, stützen und weiterentwickeln können – und nicht zu substanzentleerten Fassaden verkommen sind.

Die tatsächliche Herstellung demokratischer Legitimität erfolgt über das Zusammenspiel von Bürgern und politischen Akteuren, Verfahren und Institutionen sowie politischen Entscheidungsergebnissen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die retrospektive wie prospektive Evaluation dieser Verfahren, Institutionen und Entscheidungsergebnisse durch die Bürger selbst. Die Akzeptanz der Bürger allein genügt jedoch nicht. Jede einzelne Institution, jeder politische Akteur muss sich der stetigen Prüfung anhand der normativen Grundannahmen demokratischer Herrschaft unterziehen. So ist etwa die mehrheitliche Zustimmung der ungarischen Wahlbevölkerung zur illiberalen Regierungsweise ihres Premierministers Viktor Orbán keine hinreichende demokratische Legitimation für das gegenwärtige defektdemokratische Regime in Ungarn. Auch die offenkundige Hinnahme des durch die demokratisch gewählte PiS vorangetriebenen Rechtsstaatsabbaus in Polen legitimiert diese Maßnahmen aus demokratietheoretischer Sicht keineswegs. Gleiches gilt umso mehr für die Politik der gewählten, aber dennoch autoritären Regierungen Wladimir Putins und Recep Tayyip Erdogans.

Allgemeine, gleiche, freie und selbst faire Wahlen garantieren noch keineswegs die demokratische Legitimität eines demokratischen Systems. Sie müssen in einen demokratischen Prozess eingebettet werden, der Bürgerpartizipation mit konstitutionellen Verfahren und fairen Politikergebnissen verbindet, wie das Prozessmodell demokratischen Legitimitätsglaubens grafisch verdeutlicht.

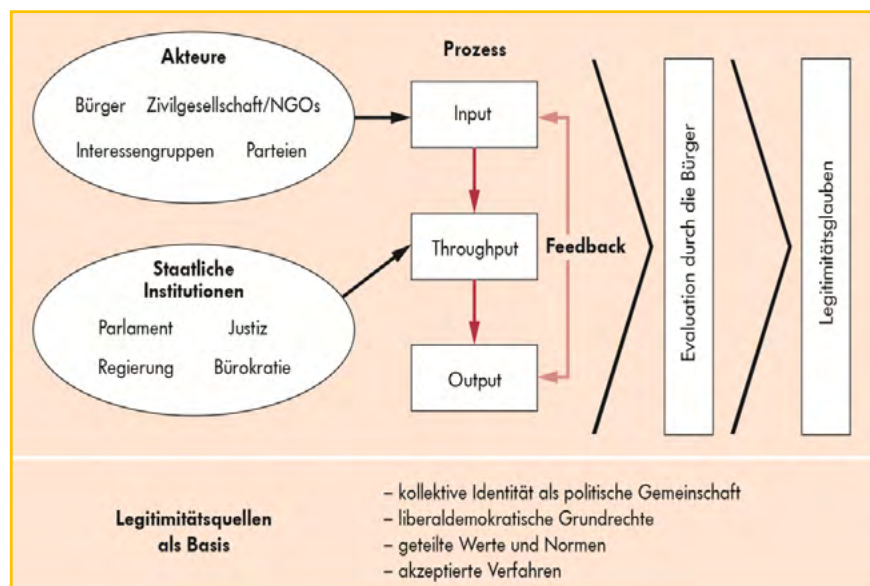


Abbildung: Prozessmodell demokratischen Legitimitätsglaubens (eigene Darstellung der Autoren)

Begreift man den demokratischen politischen Prozess als eine ineinandergreifende Abfolge von Input, Throughput und Output, dann stehen demokratische Wahlen zweifellos im Zentrum der Inputdimension. Als die wichtigsten Inputfunktionen für die Produktion demokratischer Legitimität lassen sich Unterstützung (*supports*) und Forderungen (*demands*) der Bürgerinnen und Bürger identifizieren, die

diese nicht nur, aber vor allem im Wahlakt zum Ausdruck bringen. Der sogenannte Throughput liegt zwischen In- und Output. Er meint den staatlichen Kernbereich der Demokratie, in dem die verbindlichen Entscheidungen geformt und getroffen (Legislative), implementiert (Exekutive) und gegebenenfalls überprüft (Justiz) werden. Wichtigste Akteure für die Übersetzungsleistung bleiben in Demokratien die poli-

tischen Parteien und, in geringerem Maße, Interessengruppen, die die Anforderungen ihrer Mitglieder und Sympathisanten sammeln, artikulieren und repräsentieren. [...]

Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung, Lizenz: CC BY-NC-ND 3.0 DE, <https://www.bpb.de/apuz/255960/garantieren-wahlen-demokratische-legitimitaet> (03.09.2022).

M3 STUDIE: MEHRHEIT SORGT SICH UM DEN ZUSTAND DER DEMOKRATIE

In Deutschland sorgt sich die große Mehrheit der Menschen um den Zustand der Demokratie und den aggressiven Ton in der Öffentlichkeit. Zu diesem Ergebnis kommt eine länderübergreifende Studie der Robert Bosch Stiftung und der Organisation More in Common, die in Stuttgart vorgestellt wurde.

Aktuell macht sich eine Mehrheit (65 Prozent) der Befragten "häufig Sorgen um den Zustand der Demokratie" und findet, die öffentliche Debatte in Deutschland sei zunehmend hasserfüllt (70 Prozent). Die Robert Bosch Stiftung und die Organisation More in Common haben in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen und den USA das Verhältnis der Menschen zur Demokratie untersucht. Die Meinungsforschungsinstitute YouGov und Kantar befragten dazu Anfang 2021 mehr als 10.000 Menschen in diesen Ländern.

Zwischen 24 und 51 Prozent der Menschen in diesen Staaten haben kein gefestigtes Verhältnis zu ihrer jeweiligen Demokratie - auch wenn eine große Mehrheit grundsätzlich "Ja" zu dieser Staatsform sagt. Ihnen fehlt laut der Studie der Bezug zwischen ihrem Leben und dem demokratischen Staat. Das führt teils zu zufriedener Teilnahmslosigkeit, aber auch zu gefühlter Desorientierung bis hin zu Sympathien für autoritäre Alternativen, schreibt die Stiftung. Laut Sandra Breka, Geschäftsführerin der Robert Bosch Stiftung, glauben viele Menschen, dass ihre Anliegen nicht gehört werden und ihre Stimme keinen Unterschied macht. Für rund die Hälfte der Befragten in Deutschland reichen demokratische Prozesse alleine nicht aus. Aus ihrer Perspektive muss das System auch gute Ergebnisse liefern, um Unterstützung zu finden. Beinahe drei Viertel der Befragten (71 Pro-

zent) wünschen sich eine "kümmernde" Politik, die das Leben der Menschen aktiv verbessert.

Für Deutschland kam außerdem heraus, dass jeder Zweite anfällig für Verschwörungserzählungen ist. So sieht jeder Zweite Politiker als "Marionetten der dahinterstehenden Mächte" oder denkt, die Medien verfolgten ihre eigenen Absichten, statt Fakten zu berichten (53 Prozent). 44 Prozent der Befragten recherchieren laut der Untersuchung daher oftmals gezielt "nach Themen, die die Politik verschweigt".

© dpa-infocom, dpa:210630-99-202662/5

Hier geht es zu der Studie: <https://www.bosch-stiftung.de/de/publikation/beziehungskrise-buerger-und-ihre-demokratie-deutschland-frankreich-grossbritannien> (27.09.2022).



M4 KONSENSGESELLSCHAFT



© Gerhard Mester

► Tab 1 Akzeptanz der Demokratie als Staatsform 1991–2019 – in Prozent

	Westdeutschland							Ostdeutschland						
	1991	2000	2005	2006	2008	2014	2019	1991	2000	2005	2006	2008	2014	2019
»Die Demokratie ist die beste Staatsform.«	86	92	85	89	86	90	91	70	78	64	63	68	82	79
»Es gibt eine andere Staatsform, die besser ist.«	3	3	6	3	3	5	4	7	8	22	12	11	9	10
»Unentschieden.«	11	5	9	8	11	5	5	23	14	14	25	21	9	11

Quelle: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, Band 9: 560 (Jahr 1991); Konsolidierung der Demokratie in Mittel- und Osteuropa 2000; Bürger und Gesellschaft 2005; European Social Survey – Deutsche Teilstudie 2006, 2008; Everhard Holtmann u.a., Deutschland 2014, Zentrum für Sozialforschung Halle e.V., 2015: 189; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2020: 30 Jahre Mauerfall, GESIS Datenarchiv, Köln, ZA6737

Quelle: Datenreport, Bundeszentrale für politische Bildung, Lizenz: cc by-nc-nd/3.0/de/, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/datenreport-2021/politische-und-gesellschaftliche-partizipation/330219/einstellungen-zu-demokratie-und-sozialstaat/> (03.09.2022).

► Tab 2 Zufriedenheit verschiedener Bevölkerungsgruppen mit dem Funktionieren der Demokratie 2018 und 2019 – in Prozent

	2018 ¹		2019 ²	
	West	Ost	West	Ost
Insgesamt	62	46	77	59
Geschlecht				
Männer	62	48	78	58
Frauen	61	43	76	61
Altersgruppen				
18–34 Jahre	66	42	73	55
35–59 Jahre	59	53	76	60
ab 60 Jahren	59	38	81	61
Berufliche Stellung³				
Selbstständige	66	/	74	51
abhängig Beschäftigte	64	52	78	67
Arbeitslose	35	/	63	34
Rentner/-innen, Pensionäre/-Pensionärinnen	56	37	79	60
Ideologische Orientierung				
links	67	50	80	68
Mitte	61	46	80	62
rechts	56	35	67	37
Parteipräferenz				
CDU/CSU	70	62	.	.
SPD	73	62	.	.
FDP	66	/	.	.
Bündnis 90/Die Grünen	73	72	.	.
Die Linke	58	44	.	.
AfD	28	4	.	.

Ein Zeitvergleich zwischen 2018 und 2019 ist aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsverfahren nicht möglich.

1 Antwortkategorien 6–10 auf einer Skala von 0 »äußerst unzufrieden« bis 10 »äußerst zufrieden«.

2 Anteil »sehr zufrieden« und »ziemlich zufrieden«.

3 Nichterwerbspersonen sind nicht ausgewiesen.

/ Nicht erhoben.

/ Fallzahl zu gering (N < 30).

Datenbasis: ESS 2018; Eurobarometer Sommer 2019

Quelle: Datenreport, Bundeszentrale für politische Bildung, Lizenz: cc by-nc-nd/3.0/de/, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/datenreport-2021/politische-und-gesellschaftliche-partizipation/330219/einstellungen-zu-demokratie-und-sozialstaat/> (03.09.2022).

Dass die Demokratie Hilfe braucht, glaubt auch die neue Koalition. Warum räumt diesem fundamentalen Thema dann in [sic!] Regierung und Bundestag nur eine Nebenrolle ein?

Nur noch 50 Prozent der Deutschen haben Vertrauen in die Demokratie. 62 Prozent stimmen der Aussage zu: "Die führenden Leute in Politik und Medien leben in ihrer eigenen Welt, aus der sie auf den Rest der Bevölkerung hinabsehen." Diese Zahlen, die die Körber-Stiftung im vergangenen Herbst ermittelt hat, bestätigen einen seit Jahren anhaltenden Trend. Viele Deutsche fühlen sich nicht mehr richtig vertreten, die Distanz zur Politik (und zu Medien und anderen vermeintlichen Eliten) wächst. Das ist gefährlich, insbesondere dann, wenn der Staat auf die Mitwirkung und das Vertrauen seiner Bürgerinnen und Bürger angewiesen ist. In Pandemien zum Beispiel oder bei gigantischen Umbauplänen wie der Klimawende – also genau jetzt.

Die Demokratie zu stärken ist deshalb eine Hauptaufgabe der neuen Regierung. Und zwar nicht nur in Sonntagsreden, sondern durch konkrete Verbesserungen am System. Durch eine neue Demokratiepolitik. Das scheint einerseits die neue Regierung auch so zu sehen. Denn sie selbst schreibt in ihrem Koalitionsvertrag, die Demokratie stehe "unter Druck". Und sie hat sich tatsächlich einige größere und viele kleinere Umbauten vorgenommen, um diesen Druck zu lindern. Andererseits behandelt sie das Thema dann doch wieder stiefmütterlich und scheint es an entscheidenden Stellen gleich ganz aus den Augen zu verlieren, sodass es so aussieht, als wüsste sie selbst gar nicht, was sie da tut und wo sie damit hinwill.

Beispielsweise möchte die Koalition das Wahlrecht ändern. Vor allem, damit der Bundestag kleiner wird. Sie will auch das Wahlalter auf 16 Jahre senken. Außerdem erwägt sie eine Geschlechterquote für Parteilisten bei Wahlen (damit mehr Frauen in den Parlamenten landen) und denkt sogar darüber nach, die Amtszeit des Bundeskanzlers zu begrenzen (ein FDP-Wunsch). Große Eingriffe wären das, die grundsätzliche Fragen danach berühren, wie eigentlich politische Repräsentation funktioniert. Aber die Koalition lagert das erst mal in eine Fachkommission aus. Sie schiebt diese Fragen in den Maschinenraum des Parlaments, anstatt sie schnell ins Plenum und in die Ausschüs-

se zu holen, auf die große Bühne, wo sie hingehören.

Dann hat sie noch ein Demokratiefördergesetz im Programm. Das hatte die große Koalition sich schon vorgenommen, war dann aber von der Union gestoppt worden. Nichts gegen das Gesetz, es soll den Kampf gegen Rassismus und Extremismus auf so breiter Front stärken, wie das noch keine Regierung zuvor getan hat und wie es höchste Zeit ist. Aber Demokratieförderung ist eigentlich doch mehr als der Kampf gegen den rechten Rand (und die rechten Gesinnungen in der Mitte).

Wo sollen beispielsweise die ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen und Kommunalpolitiker herkommen, die eine lebendige Demokratie braucht, wenn doch die Parteien Nachwuchsprobleme haben und Amts- und Mandatsträger selbst auf unterster Ebene schon angefeindet werden? Wie hasserfüllt muss Hatespeech sein und wie schädlich Verschwörungstheorien, damit eine liberale Demokratie sie sich nicht mehr gefallen lassen kann? Wie kann sich demokratische Politik einerseits der Erkenntnisse der Wissenschaft bedienen, ohne andererseits zum verlängerten Arm einer evidenzversessenen Alternativlosigkeit zu werden?

Zu all diesen Fragen machen sich innerhalb und außerhalb von Regierung und Parlament viele Leute Gedanken. Es gibt wirklich nicht zu wenige Beraterinnen, Stiftungen, Modellprojekte und Konzeptpapiere, die sich die Stärkung der Demokratie auf die Fahne geschrieben haben. [...]

So sind beispielsweise die Bürgerräte in den Koalitionsvertrag gewandert. Das sind möglichst repräsentativ zusammengesetzte Gremien aus gelosten Bürgern, "Minideutschlands", die dem Parlament und der Regierung politische Vorschläge machen sollen. Die Ampel-Koalition will das Instrument nun verstärkt nutzen, "ohne das Prinzip der Repräsentation aufzugeben". Wie genau das aber gehen soll, wie sich die beliebten, aber in Deutschland noch recht neuen Bürgerräte so nutzen lassen, dass sie nicht zu folgenlosen Stammtischen verkommen, aber auch nicht das Ansehen der gewählten Parlamente beschädigen, dafür hat die Koalition noch keinen Plan.

Am eklatantesten werden die ungelösten demokratiepolitischen Fragen aber beim Thema Klima. Wie geht das für die Klimawende notwendige Um- und Aus-

bautempo, beispielsweise bei der Windkraft, zusammen mit dem seit Jahren wachsenden und von der breiten Politik unterstützten Anspruch auf immer mehr Bürgerbeteiligung? Hinter den technischen Diskussionen um Abstandsregeln und um die Dauer von Genehmigungsverfahren steckt letztlich die Frage, wie viel Durchregieren und wie viel Beteiligung dieses Land will, wie viel Macht (oft bremsende) Bürger haben sollen und wie viel Macht vom großen Transformationsplan und seinen ausführenden Gewalten ausgehen soll. Die Ampel lässt bisher nicht erkennen, dass sie zu dieser Frage eine klare und stimmige Haltung hätte.

Das ist also das eine große Defizit der eigentlich ehrgeizigen Demokratiepolitik der neuen Koalition: Sie ist in sich nicht schlüssig, sie folgt keiner klaren Linie, sondern ist noch ein Nebeneinander vieler kleiner und großer Reformideen. Es scheint, als hätten SPD, Grüne und FDP bisher gar nicht erkannt, dass all diese Fragen zusammenhängen – als würden sie den Wald vor lauter Bäumen nicht sehen.

Das zweite Defizit hängt mit diesem ersten direkt zusammen. Es gibt keine Demokratiepolitik aus einem Guss, weil es auch keinen Ort gibt, an dem sie entstehen könnte. 15 Ministerinnen und Minister umfasst die neue Bundesregierung, dazu allein 35 parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Aber keine und keiner davon ist wirklich für Demokratie zuständig. Von den Fachausschüssen im Bundestag, deren Aufteilung grob den Ministerien nachgebildet ist, gibt es 25, für Klima und Haushalt, aber auch für Sport oder Tourismus. Aber keinen für Demokratie. Nur ein kleiner Unterausschuss kümmert sich um "bürgerschaftliches Engagement", was dem Thema weder in seiner Bedeutung noch in seiner Breite gerecht wird.

Noch immer haben die Fragen, in was für einer Demokratie wir leben wollen und wie man die Demokratie gestalten kann, noch immer hat dieses fundamentalste politische Thema überhaupt in der Bundespolitik keinen festen Ort, keine festen Ansprechpartner und nur eine schwache Lobby. Es wäre höchste Zeit, das zu ändern.

© <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-01/ampel-koalition-demokratie-klimapolitik-demokratiepolitik-5vor8> (27.09.2022).

EINE GEFAHR FÜR DIE DEMOKRATIE? - POLITISCHE POTENZIALE DES CORONA-PROTESTS

EDGAR GRANDE, SOPHIA HUNGER, SWEN HUTTER, EYLEM KANOL UND DANIEL SALDIVIA GONZATTI



Abb. 1: Montagsspaziergang am 11.04.2022 durch die Kölner Innenstadt © picture alliance / Panama Pictures | Christoph Hardt

Proteste und soziale Bewegungen sind ein elementarer und legitimer Teil der politischen Auseinandersetzung in demokratischen Systemen. Mehr noch: Bei der Bewältigung der gegenwärtigen Krise der Demokratie setzen Demokratieforscher*innen wie *Donatella della Porta (2020)* gerade auf die „progressive Kraft“ der sozialen Bewegungen. Nach dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 war diese Art der politischen Beteiligung jedoch erheblich erschwert, insbesondere aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen der Versammlungsfreiheit, durch die Demonstrationen nur unter erheblichen behördlichen Auflagen stattfinden durften, sofern sie nicht gänzlich verboten wurden. Gleichzeitig löste der politische Umgang mit der Pandemie nach einer kurzen Phase der weitgehenden Zustimmung eine immer größere Unzufriedenheit in der deutschen Bevölkerung aus. Das Ergebnis dieses Unmuts war eine neue Protestbewegung, der „Corona-Protest“ – genauer: öffentliche Proteste gegen die staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie –, die in der öffentlichen Wahrnehmung überwiegend auf Ablehnung stieß. In den etablierten Parteien, den staatlichen Sicherheitsbehörden und in großen Teilen der Medien wurde diese Protestbewegung zunehmend als Gefahr für die Demokratie gesehen und nicht als progressive Kraft.

Ist diese Befürchtung berechtigt? Ist der Corona-Protest tatsächlich eine Gefahr für die Demokratie, oder wurde sein progressives Potenzial von den Kritikern der neuen Protestbewegung bislang unterschätzt? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt des vorliegenden Artikels, der einen Überblick über die politischen Potenziale des Corona-Protests und ihre Entwicklung in Deutschland gibt.

METHODIK

Dieser Beitrag stützt sich zum einen auf die Ergebnisse einer Protestereignisanalyse, mit der mittels Medienanalysen auf der Grundlage von überregionalen Tageszeitungen systematisch Proteste gegen Corona-Maßnahmen in den Jahren 2020

und 2021 erfasst wurden. Die erhobenen Daten zu Protestereignissen basieren auf der Presseberichterstattung in der „Süddeutschen Zeitung“. Bei der Auswertung der Artikel verwenden wir die Methode der Protestereignisanalyse (*Hutter, 2014*). Unserer Datenerhebung liegt eine weite Definition von Protest zugrunde. Sie um-

fasst alle (i) politisch motivierten und (ii) auf die Corona-Pandemie bezogenen Aktionen mit (iii) öffentlichem Charakter, die (iv) über Routinehandlungen hinausgehen und (v) von individuellen oder kollektiven nicht-staatlichen Akteuren geplant oder durchgeführt wurden. Diese Protestereignisanalyse ermöglicht es,

Umfang, Dynamik und Radikalisierungspotential des Corona-Protests über die Zeit zu erfassen.

Um das Mobilisierungspotential für diesen Protest zu ermitteln und den Corona-Protest politisch zu verorten, stützen wir uns darüber hinaus auf eine repräsentative bundesweite Umfrage unter mehr als 13.000 Befragten mit Fragen zu den Corona-Demonstrationen, die in 17 Befragungswellen im Zeitraum von Juni 2020 bis Februar 2022 durch das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) durchgeführt wurde. Die letzte Befragungswelle fand in der letzten Hochphase des Corona-Protests statt, die stark von den sogenannten „Spaziergängen“ und der Debatte um die Impfpflicht geprägt wurde.

Diese empirischen Erhebungen sind Teil des neuen WZB Protest-Monitorings, das im Rahmen des Spitzenforschungsklusters MOTRA unter der Leitung von Edgar Grande, Swen Hutter und Ruud Koopmans durchgeführt wird (Grande, Edgar/Koopmans, Ruud/Hutter, Swen, 2019-2024).

WIE GROSS WAR DIE MOBILISIERUNGSKRAFT DER CORONA-PROTESTE?

Der Corona-Protest besaß in Deutschland eine erhebliche Mobilisierungskraft. Trotz erschwelter Bedingungen fanden seit dem Beginn des ersten Lockdowns Mitte März 2020 eine rasch zunehmende Zahl von Protestaktivitäten gegen die staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie statt. Der Protest richtete sich gegen einzelne Beschränkungen wie die Schließung von Schulen und Kindertagesstätten, er wandte sich aber auch grundsätzlich gegen die in der Geschichte der Bundesrepublik beispiel-

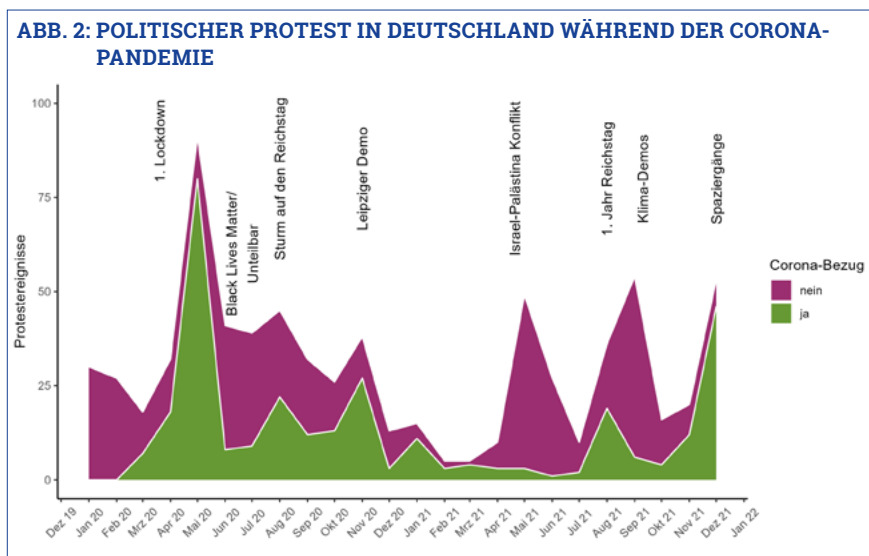
losen Einschränkungen von Grundrechten. Dieser Protest hatte viele Erscheinungsformen: Er reichte von stummen Aktionen wie dem Aufstellen von Stühlen auf öffentlichen Plätzen als Protest gegen die Schließung von Gaststätten, über Online-Petitionen bis zum – zunächst unerlaubten und später nur unter Auflagen möglichen – Straßenprotest. Seinen öffentlichkeitswirksamen Höhepunkt erreichte der Protest gegen die Corona-Politik im Jahr 2020 in den beiden „Querdenken“-Großdemonstrationen am 1. und 29. August in Berlin. Danach wurde er in verschiedenen Formen bis zum Herbst 2022 fortgeführt. Zuletzt führte die vom Deutschen Bundestag beschlossene Reform des Infektionsschutzgesetzes im September 2022 wieder zu einer größeren Zahl von Protestereignissen.

Das Gesamtbild des Protests (vgl. *Abbildung 2*) während der Corona-Pandemie zeigt, dass die Corona-Proteste in beiden Jahren das Protestgeschehen auf deutschen Straßen maßgeblich bestimmt haben. Insgesamt machten Proteste mit einem direkten Bezug zur Pandemie 43 Prozent aller von uns erfassten Protestereignisse aus. Vor allem im Jahr 2020 waren die Corona-Proteste mit etwa der Hälfte der Proteste dominant, während sie im Jahr 2021 noch mehr als ein Drittel (38 Prozent) ausmachten. Die Entwicklung des Protests erfolgte in mehreren Wellen. Die erste Protestwelle war eine Reaktion auf den ersten Lockdown. Sie erreichte Mitte Mai ihren Höhepunkt und flaute Anfang Juni 2020 ab. Im Sommer 2020, beginnend mit der ersten Großdemonstration der „Querdenker“, setzte eine zweite Mobilisierungsphase ein; und der erneute Lockdown im Spätherbst löste eine dritte Protestwelle aus, die bis in das Frühjahr 2021 reichte. Im Jahr 2021 hatten die Corona-Proteste zu-

nächst gegenüber anderen Protestereignissen ihre Bedeutung auf den Straßen verloren. Erst ab dem Herbst 2021 eroberte die Mobilisierung gegen die Corona-Maßnahmen wieder den öffentlichen Raum. Insbesondere ab November 2021, mit dem Beginn neuer Einschränkungen und der Diskussion um eine Impfpflicht, fanden zahlreiche Protestereignisse statt. Von den Protestaktionen im Jahr 2020 unterschied sich dieser Protest in zweierlei Hinsicht: In organisatorischer Hinsicht standen nicht mehr Großdemonstrationen (wie im Vorjahr in Berlin und Leipzig) im Mittelpunkt, sondern kleinere, informellere Protestereignisse, die sogenannten „Spaziergänge“. Damit verbunden war eine Dezentralisierung des Protests, der nicht mehr auf die großen Städte fokussiert war, sondern sich flächendeckend über das ganze Land bis in kleinere Städte ausbreitete. Die Protestereignisanalyse zeigt auch, dass der Corona-Protest viele Gesichter hat. Vor allem in der ersten Protestwelle mobilisierte er ein breites Spektrum von Akteuren; und auch in den anderen Protestwellen bestand der Corona-Protest aus mehr als nur den Aktivitäten der „Querdenker“. Dies ist bei der Interpretation der Umfrageergebnisse zum Corona-Protest, die wir später präsentieren, grundsätzlich zu beachten: Bei der Bereitschaft zur Teilnahme am Protest und dem Verständnis für den Corona-Protest geht es nicht allein um die „Querdenken“-Demonstrationen.

Allerdings lässt der Blick auf die Entwicklung der Zahl der Protestteilnehmer*innen erkennen, dass der „Querdenken“-Protest vor allem 2020 die größte Mobilisierungskraft besaß. In der ersten Protestwelle fanden zwar zahlreiche Protestereignisse statt, ihre Mobilisierungskraft war jedoch begrenzt. Das lag zweifellos auch daran, dass Protestversammlungen während der allgemeinen Kontaktsperre verboten und danach nur mit Auflagen hinsichtlich der Teilnehmerzahl möglich waren – sofern sie von den örtlichen Behörden überhaupt genehmigt wurden. Umso bemerkenswerter ist die Entwicklung der Teilnehmerzahlen am Corona-Protest in der zweiten Hälfte des Jahres 2020. Nach unseren Daten hat die Zahl der Protestierenden in diesem Zeitraum erheblich zugenommen und ragt deutlich in den fünfstelligen Bereich pro Monat hinein. Sie zeigen aber auch, dass der Protest in dieser Zeit zumindest quantitativ von den Aktivitäten der „Querdenker“ dominiert wurde.

Die verschiedenen Protestwellen unterscheiden sich auch in Bezug auf die inhaltlichen Forderungen. Die erste Mobilisierungswelle bis zum Sommer 2020 war stark von Forderungen zu ökonomischen Hilfen und Solidaritätsbekundungen geprägt oder von Bildungsthemen im Rahmen der Schulschließungen. Im



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Gesamtverteilung der Protestereignisse mit und ohne Corona-Bezug in Deutschland in den Jahren 2020 und 2021. Zur besseren Nachvollziehbarkeit werden markante Protestereignisse hervorgehoben.

Quelle: Autor*innenteam

Laufe des Jahres 2020 wandelten sich dann Themen und Zielrichtung des Protests. Im Mittelpunkt standen nicht mehr einzelne Maßnahmen – exemplarisch das verpflichtende Tragen einer Maske –, sondern die grundsätzliche Ablehnung der staatlichen Corona-Politik, die als „Corona-Diktatur“ wahrgenom-

„Im Laufe des Jahres 2020 wandelten sich dann Themen und Zielrichtung des Protests. [...] Dieser Protest war stark geprägt durch [...] eine grundsätzliche Infragestellung der bestehenden repräsentativen Demokratie.“

men wurde. Dieser Protest war stark geprägt durch Verschwörungstheorien aller Art und eine grundsätzliche Infragestellung der bestehenden repräsentativen Demokratie. Auf den Demonstrationen der „Querdenker“ wurde der Rücktritt der Bundesregierung gefordert und Initiativen zur Erarbeitung einer neuen, „demokratischeren“ Verfassung „durch das Volk“ ergriffen. In diesen Demonstrationen erhielten aber auch rechtsextreme Gruppierungen wie die „Reichsbürger“ ein erhebliches Maß an öffentlicher Sichtbarkeit, besonders deutlich beim sogenannten „Sturm auf den Reichstag“ am 29. August 2020. Die Leipziger Demonstration vom 7. November 2020 steht dann stellvertretend für die Radikalisierung und Homogenisierung der Protestthemen und für die Dominanz radikalerer Protestformen, vor allem konfrontativer und gewaltförmiger Natur. Unsere Protestereignisanalyse hat ergeben, dass sich im Laufe der Pandemie die politisch motivierte Gewalt beim Corona-Protest verdreifachte. Die gewaltförmige Entwicklung der Protestbewegung intensivierte sich gegen Ende des Jahres 2021, wofür der Fackel-Aufzug vor dem Haus der sächsischen Gesundheitsministerin Köpping im Dezember 2021 exemplarisch steht.

Auch wenn sich die Protestaktivitäten im Verlauf der Corona-Pandemie mehrfach und in vielerlei Hinsicht wandelten, so besaß der Corona-Protest in der Bevölkerung einen stabilen Rückhalt. Unsere Umfrage kommt zu dem Ergebnis, dass jeder fünfte Befragte großes oder gar sehr großes Verständnis für diesen Protest findet, jeder zehnte Befragte wäre bereit, sich an einer Demonstration gegen die staatlichen Corona-Maßnahmen zu beteiligen (vgl. *Abbildung 3*). Am Umfang dieses Mobilisierungspotentials hat sich im Verlauf der Corona-Pandemie nur wenig geändert. Im Februar 2022, als eine allgemeine Impfpflicht im Bundestag und darüber hinaus kontrovers diskutiert wurde und die Corona-Inzidenz nahezu täglich neue Rekordwerte erreichte, konnten wir nur einen leichten Anstieg in der Unterstützung der Proteste feststellen. Zu die-

sem Zeitpunkt gab fast ein Viertel der Befragten an, Verständnis für die Teilnahme an diesem Protest zu haben; darüber hinaus konnten sich 13 Prozent vorstellen, selbst an einem Corona-Protest teilzunehmen. Insgesamt jeder Zehnte hatte bis zu diesem Zeitpunkt selbst bereits an einer Demonstration gegen die staatli-

chen Corona-Maßnahmen teilgenommen. Dennoch: Insgesamt drei Viertel der Befragten gaben an, gar kein oder nur etwas Verständnis für die Proteste zu haben. Auffällig ist, dass sich die Werte vom Februar 2022 nur wenig von denen in den vorausgegangenen Befragungswellen seit Juni 2020 unterscheiden. Unabhängig von den geltenden Restriktionen zur Bekämpfung der Pandemie, den Inzidenzwerten, der Regierungszusammensetzung oder öffentlichen Kontroversen ist das Lager der Protest-Versteher*innen und potenziellen Teilnehmer*innen relativ stabil. Auch während der hitzigen Impfpflichtdebatte im Winter 2021/22 ist ihr Anteil an der deutschen Bevölkerung nur wenig gestiegen. Deshalb kann vermutet werden, dass das Potenzial des Corona-Pro-

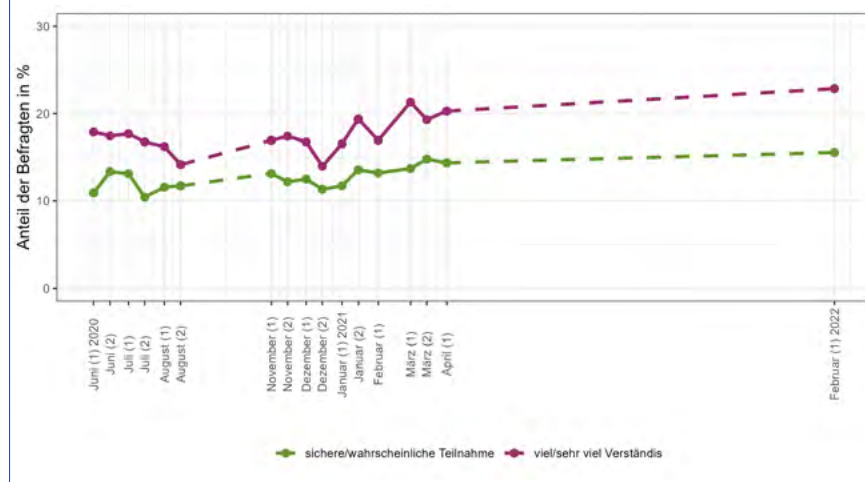
„Der Corona-Protest hat also zu einer deutlichen Polarisierung in der deutschen Gesellschaft geführt.“

tests von Faktoren beeinflusst wird, die unabhängig von der Pandemie und den staatlichen Pandemiemaßnahmen wirken. Im Ergebnis haben sich seit Beginn der Pandemie zwei zwar ungleich große, aber relativ stabile Lager gebildet, die sich in Bezug auf den politischen Umgang mit der Pandemie diametral gegenüberstehen. Der Corona-Protest hat also zu einer deutlichen Polarisierung in der deutschen Gesellschaft geführt.

WIE IST DER CORONA-PROTEST POLITISCH EINZUORDNEN?

Der Corona-Protest ist nicht nur sozial heterogen, er ist auch politisch schwer zu verorten (vgl. *Grande et al., 2021*). Auffällig war von Beginn an, mit den ersten „Hygiene-Demonstrationen“, dass er quer zu den üblichen politischen Gegensätzen verlief und die Ablehnung der staatlichen Corona-Maßnahmen die Extreme des politischen Spektrums zusammenzuführen schien. Eine Beschreibung der Corona-Demonstrationen im Mai 2020 in Hamburg veranschaulicht dies beispielhaft: „In meinen wöchentlichen Beobachtungen der Demonstrationen in Hamburg erstaunt mich, wie vehement die Kategorien ‚links‘ und ‚rechts‘ von den Demonstrierenden als bedeutungslos abgelehnt und stattdessen moralische Bekenntnisse über ‚Liebe‘, ‚Freiheit‘, ‚Wahrheit‘ und ‚Widerstand‘ abgegeben werden, unterstützt durch Zitate von Hannah Arendt, Rosa Luxemburg oder Mahatma Gandhi. In diesen Kanon mischen sich Parolen und Gesänge, die im rechten Spektrum der letzten Jahre tief verankert sind, wie ‚Wir sind das Volk‘, ‚Das große Erwachen‘ und die Behauptung, wir würden in einer Diktatur leben“ (*Hentschel*,

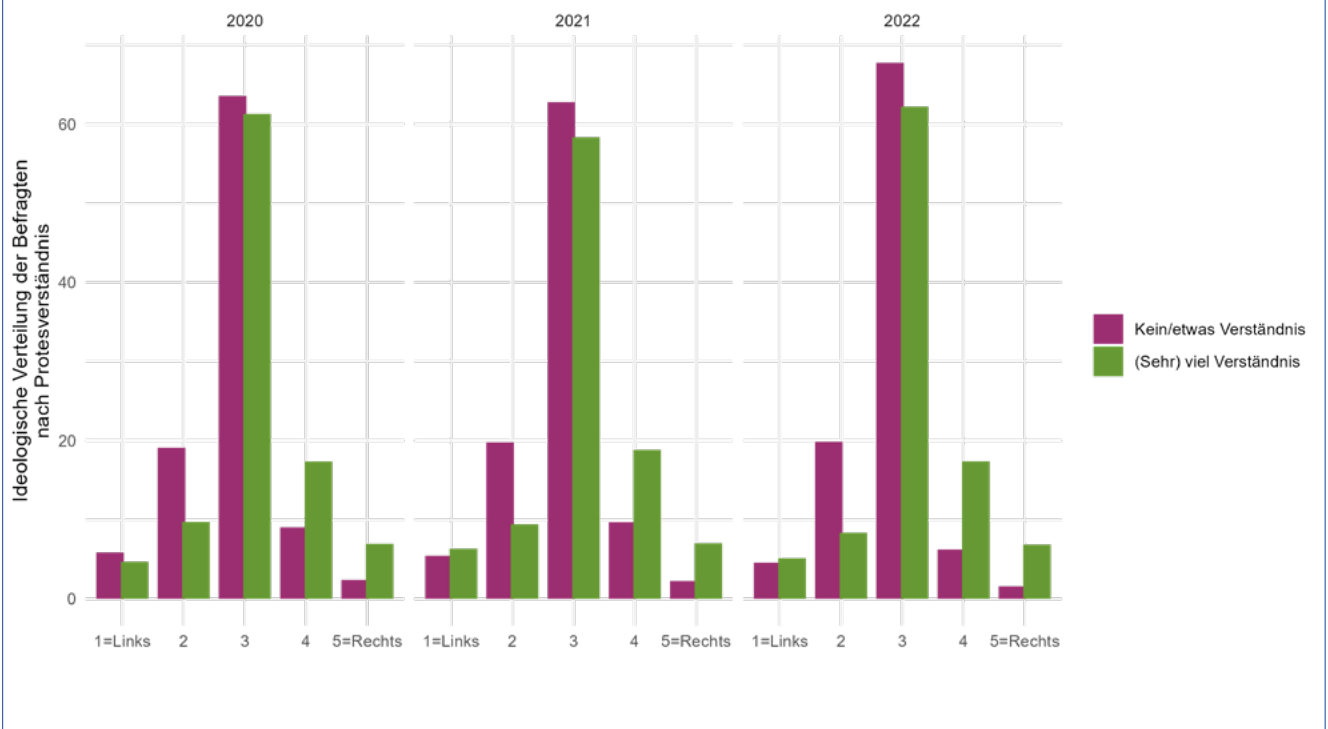
ABB. 3: TEILNAHMEBEREITSCHAFT UND VERSTÄNDNIS FÜR DEN CORONA-PROTEST IM ZEITVERLAUF



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Teilnahmebereitschaft und des Verständnisses für den Corona-Protest im Zeitraum von Juni 2020 bis zum Februar 2022. Die Untersuchung bestand aus insgesamt drei Erhebungsphasen (i) von Juni bis August 2020, (ii) von November 2020 bis Februar 2021 und (iii) im Februar 2022.

Quelle: Autor*innenteam

ABB. 4: DIE IDEOLOGISCHE VERORTUNG DER „PROTESTVERSTEHER*INNEN“ IM VERGLEICH



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Positionierung der Befragten auf einer Skala von 0 bis 10. Die Frage lautete: „Man spricht in der Politik manchmal von „links“ und „rechts“. Wo würden Sie sich auf einer Skala von 0 bis 10 einordnen?“ Zur einfacheren Darstellung wurden die Werte in der Abbildung wie folgt zusammengefasst: 0/1/=1, 2/3=2, 4/5/6=3, 7/8=4, 9/10=5. Der Wert 1 steht für eine extrem linke politische Positionierung; der Wert 5 steht für eine extrem rechte Positionierung. In der Abbildung werden die Befragten mit viel Verständnis für den Corona-Protest mit denjenigen verglichen, die kein Verständnis für den Protest haben. Das Ergebnis wird für jede der drei Befragungswellen gesondert gezeigt.

Quelle: Autor*innenteam

2020: 266f). Insbesondere mit den „Querdenken“-Demonstrationen schien sich eine „neuartige, seltsame Querfront“ (*Süddeutsche Zeitung*, 02.08.2020) zu bilden. Auffällig war bei aller Heterogenität der Protestierenden aber auch die große Sichtbarkeit von Rechtsextremen, von Reichsflaggen und Reichsbürgern. Dies hatte zur Folge, dass der Corona-Protest vielfach politisch vor allem rechts verortet wurde.

Gilt dies auch für das Mobilisierungspotenzial des Corona-Protests? Welche politische Ausrichtung hat dieses Mobilisierungspotenzial? Bei der Beantwortung dieser Fragen stützen wir uns wiederum auf unsere Umfrageergebnisse. Im Mittelpunkt der Analyse stehen die „Protestverstehere“, also jener Teil der Befragten, die viel oder sehr viel Verständnis für die Anliegen des Protests haben. Wo stehen diese „Protestverstehere“ politisch?

Abbildung 4 zeigt, dass sich die „Protestverstehere“ selbst auf der gängigen Links-Rechts-Skala mehrheitlich weder links noch rechts, sondern in der politischen Mitte zuordnen. Etwa 60 Prozent der Befragten (2020: 61,43 %) verorteten sich in der Mitte des politischen Spektrums. Die Befragten mit viel bzw. sehr viel Verständnis für die Demonstrationen unterscheiden sich darin nur unwesentlich von jenen Befragten, die kein Verständnis für den

Corona-Protest haben. Dennoch gibt es wichtige Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Auffällig ist zunächst, dass die extremen Ränder in der Gruppe der „Protestverstehere“ deutlich stärker sind. Jeder achte Befragte in dieser Kategorie (2022: 12,1 %) verortet sich am extremen Rand des ideologischen Spektrums, der größere Teil davon am rechtsextremen Rand. Dies ist ein erster Hinweis auf ein erhebliches radikales Potenzial im Corona-Protest, insbesondere von rechts. Unsere Analyse lässt auch erkennen, dass die Gesamtverteilung der „Protestverstehere“ ebenfalls eine Neigung nach rechts aufweist. Jeder vierte Befragte in dieser Kategorie (2020: 24,3 %) verortet sich rechts von der politischen Mitte, wohingegen sich 2020 nur 14,4 % links davon befinden. Kurz gesagt: Die meisten Protestverstehere*innen verorteten sich in der Mitte, die Gesamtverteilung ist aber deutlich nach rechts orientiert.“

*„Die meisten Protestverstehere*innen verorten sich in der Mitte, die Gesamtverteilung ist aber deutlich nach rechts orientiert.“*

her“ ebenfalls eine Neigung nach rechts aufweist. Jeder vierte Befragte in dieser Kategorie (2020: 24,3 %) verortet sich rechts von der politischen Mitte, wohingegen sich 2020 nur 14,4 % links davon befinden. Kurz gesagt: Die meisten Protestverstehere*innen verorteten sich in der Mitte, die Gesamtverteilung ist aber deutlich nach rechts orientiert. Auffällig ist schließlich, dass die politische Verortung des Mobilisierungspotenzials über die Zeit relativ stabil ist. Der Vergleich der drei

Jahre von 2020 bis 2022 zeigt nur geringe Veränderungen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich unsere repräsentativen Umfrageergebnisse zum Mobilisierungspotenzial des Corona-Protests von den Resultaten der vorliegenden Demonstrationsbefragungen, die den Eindruck vermitteln, dass es sich beim Corona-Protest „um eine Bewegung handelt, die eher von links kommt, aber stärker nach rechts geht“ (*Nachtwey et al., 2020: 52*).

Wie lassen sich die „Protestverstehere“ parteipolitisch zuordnen? *Abbildung 5* zeigt die Ergebnisse unserer Umfrage gesondert für die Befragungen um die drei Protestwellen herum. Drei Befunde sind besonders erwähnenswert. Bemerkenswert ist zunächst, dass die AfD von den im Bundestag vertretenen Parteien im Mobilisierungspotenzial des Corona-Protests mit deutlichem Abstand am stärksten vertreten ist. Im Durchschnitt zählt ein Viertel (25,77 %) der „Protestverstehere“ zu den AfD-Anhängern. Zudem ist der Anteil mit Präferenzen für die AfD beträchtlich angestiegen: von 21,4 % im Juli auf 30,2 % im November 2020. Gleichzeitig ging der Anteil der Unionsanhänger im Mobilisierungspotenzial des Corona-Protests von 14,0 % auf 7,8 % zurück. Auch in dieser Hinsicht unterscheiden sich unsere Umfrageergebnisse zum Mobilisierungspotenzial des Corona-Protests von den Resultaten der Demonstrations-

ABB. 5: PARTEIZUGEHÖRIGKEIT DER „PROTESTVERSTEHER*INNEN“ ÜBER DIE ZEIT

	Juni/Juli 2020	August 2020	November 2020	Dezember 2020	Januar/Februar 2021	März/April 2021	Februar/März 2022	Durchschnitt
AfD	21,51	28,16	30,74	33,55	27,39	26,33	32,40	28,58
FDP	7,53	5,17	6,08	6,45	7,32	9,05	7,73	7,05
CDU/CSU	14,25	9,77	8,11	8,39	7,69	10,02	6,22	9,21
SPD	8,33	8,05	6,76	5,81	6,57	6,14	8,37	7,15
Die Grünen	9,14	8,05	6,76	6,77	5,07	6,30	3,00	6,44
Die Linke	7,80	3,45	5,41	9,03	7,69	6,79	6,44	6,66
Nicht-Repräsentierte	31,45	37,36	36,15	30,00	38,27	35,38	35,84	34,92
Gesamt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Anmerkung: Die Anteilgrößen pro Partei beziehen sich in dieser Tabelle auf die Befragten mit (sehr) viel Verständnis für die Corona Proteste. Insgesamt wurden 15.133 Personen im Zeitraum Juni/Juli 2020 bis Februar 2022 befragt. Die Kategorie „Nicht-Repräsentierte“ umfasst alle Personen, die bei der Befragung angaben, dass sie (a) nicht wählen, (b) nicht wissen, wen sie wählen würden oder (c) eine Partei wählen würden, die nicht im Bundestag vertreten ist.

Quelle: Autor*innenteam

befragungen, die deutlich niedrigere Werte für die AfD ergaben (vgl. *Nachtwey et al., 2020: 10; Koos, 2021: 8*).

Auffällig ist zudem, dass mehr als ein Drittel (34,51 %) des Corona-Mobilisierungspotenzials sich für keine der im Bundestag vertretenen Parteien entscheiden würde. Der Anteil dieser im

viel Verständnis ist im Laufe der Pandemie deutlich angestiegen, von 36,2 % im Juni/Juli 2020 auf 62,4 % im Februar 2022. Einen größeren Anteil an „Protestverstehern“ beobachten wir außerdem nur noch bei der FDP und der Linkspartei. Im November 2020 hatte ein Viertel der Befragten mit der Wahlabsicht FDP Verständnis für den Corona-Protest (23,9 %); dieser

Corona-Protest; bis zum Februar 2022 ist dieser Anteil auf 21,6 % angestiegen. Größeres Verständnis für den Corona-Protest finden wir auch in der Gruppe derjenigen, die sich zurzeit für keine der im Bundestag vertretenen Parteien entscheiden würden. Mehr als jeder Dritte (36,3 %) dieser „Nicht-Repräsentierten“ hatte im Februar 2022 viel oder sehr viel Verständnis für den Corona-Protest.

„Zusammengenommen bestanden im April 2021 zwei Drittel (62 %) des Anti-Corona-Mobilisierungspotenzials aus den „Nicht-Repräsentierten“ und aus Anhängern der AfD.“

Bundestag „Nicht-Repräsentierten“ lag über den ganzen Zeitraum hinweg über 30 Prozent und stieg ab dem Sommer 2020 sogar noch leicht an. Zusammengenommen bestanden im April 2021 zwei Drittel (62 %) des Anti-Corona-Mobilisierungspotenzials aus den „Nicht-Repräsentierten“ und aus Anhängern der AfD.

Anteil ging allerdings bis zum Februar 2022 auf 19,7 % zurück. Eine umgekehrte Entwicklung beobachten wir bei den Anhängern der Linkspartei. Im Juni/Juli 2020 hatten 13,1 % Verständnis für den

Schließlich ist auffällig, dass das Verständnis für den Corona-Protest in der Wählerschaft aller anderen Parteien relativ gering ist. Anders als bei Konfliktthemen wie der Einwanderung, die in den Jahren zuvor die innenpolitische Diskussion bestimmt haben, hat der Corona-Protest bislang zu keiner Spaltung der Anhängerschaft der Regierungsparteien geführt. Kurz gesagt: Die Regierungsparteien konnten während der Co-

Während wir bisher gefragt haben, wie die politischen Parteien im Protestpotenzial vertreten sind, untersuchen wir im nächsten Schritt, wie stark der Anteil derjenigen mit viel bzw. sehr viel Verständnis für die Corona-Proteste unter den Anhänger*innen der Parteien ist. Bei der Wählerschaft welcher Parteien ist das Verständnis für den Corona-Protest besonders groß? Führt der Corona-Protest zu einer Spaltung der Anhängerschaft der Parteien? Unsere Umfragedaten (vgl. *Abbildung 6*) zeigen, dass das Verständnis für den Corona-Protest bei den AfD-Anhängern mit weitem Abstand am größten ist. Im November 2020 hatte jeder zweite AfD-Anhänger Verständnis für den Corona-Protest. Der Anteil der AfD-Anhängerschaft mit viel bzw. sehr

ABB. 6: DAS PROTESTVERSTÄNDNIS NACH PARTEIZUGEHÖRIGKEIT ÜBER ZEIT

Politische Partei	2020	2021	2022	Durchschnitt
AfD	45,57	50,82	62,4	50,22
CDU/CSU	8,28	9,12	9,57	8,74
Die Grünen	8,73	7,57	5,79	7,92
Die Linke	13,1	15,84	21,58	15,17
FDP	23,89	27,54	19,67	24,47
Nicht repräsentiert	22,54	27,36	36,27	27,00
SPD	12,08	11,16	12,15	11,73

Anmerkung: Ausgangspunkt dieser Analyse ist die parteipolitische Zugehörigkeit aller Befragten (nicht nur der „Protestverstehern*innen“), die daraufhin untersucht werden, wie groß ihr Verständnis für den Corona-Protest ist. Zum Beispiel hatten 45,57 Prozent der AfD-Wähler*innen im Jahr 2020 großes Verständnis für den Corona-Protest, aber nur 8,28 Prozent der Wähler*innen von CDU und CSU.

Quelle: Autor*innenteam

rona-Pandemie innerhalb ihrer eigenen Wählerschaft auf eine sehr große Unterstützung für ihre Corona-Politik bauen. Erst mit der Ampelkoalition kam mit der FDP eine Partei in die Regierung, in deren Anhängerschaft sich ein größerer Anteil mit Verständnis für den Corona-Protest befindet.

IST DER CORONA-PROTEST EINE GEFAHR FÜR DIE DEMOKRATIE?

In der öffentlichen Darstellung des Corona-Protests durch große Teile der Medien und seiner Wahrnehmung durch die Sicherheitsbehörden wird dieser überwiegend als anti-demokratisch eingestuft, obwohl die im Rahmen des Corona-Protests entstandenen Organisationen und Parteien wie die „Querdenker“ und „Die Basis“ sich ausdrücklich als demokratisch bezeichnen. Aber nicht zuletzt die Eskalation der Großdemonstrationen in Berlin und Leipzig hat zu erkennen gegeben, dass der Corona-Protest ein nicht zu unterschätzendes, schwer berechenbares Radikalisierungspotenzial besitzt. Der Verfassungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen schätzte im Dezember 2020, dass rund zehn Prozent der Teilnehmer an „Querdenken“-Demonstrationen Rechtsextreme oder Reichsbürger sind (vgl. *Neue Westfälische*, 10.12.2020). Der Corona-Protest scheint sich also nicht so ohne Weiteres in das vorherrschende Bild des Protests in Deutschland einzufügen, wie es von der Protestforschung gezeichnet wird,

der zufolge die „heutigen sozialen Bewegungen eher als eine spezifische Variante von ‚public interest groups‘ denn als pöbelnde oder systemsprengende Massen“ erscheinen (*Rucht*, 2021: 72).

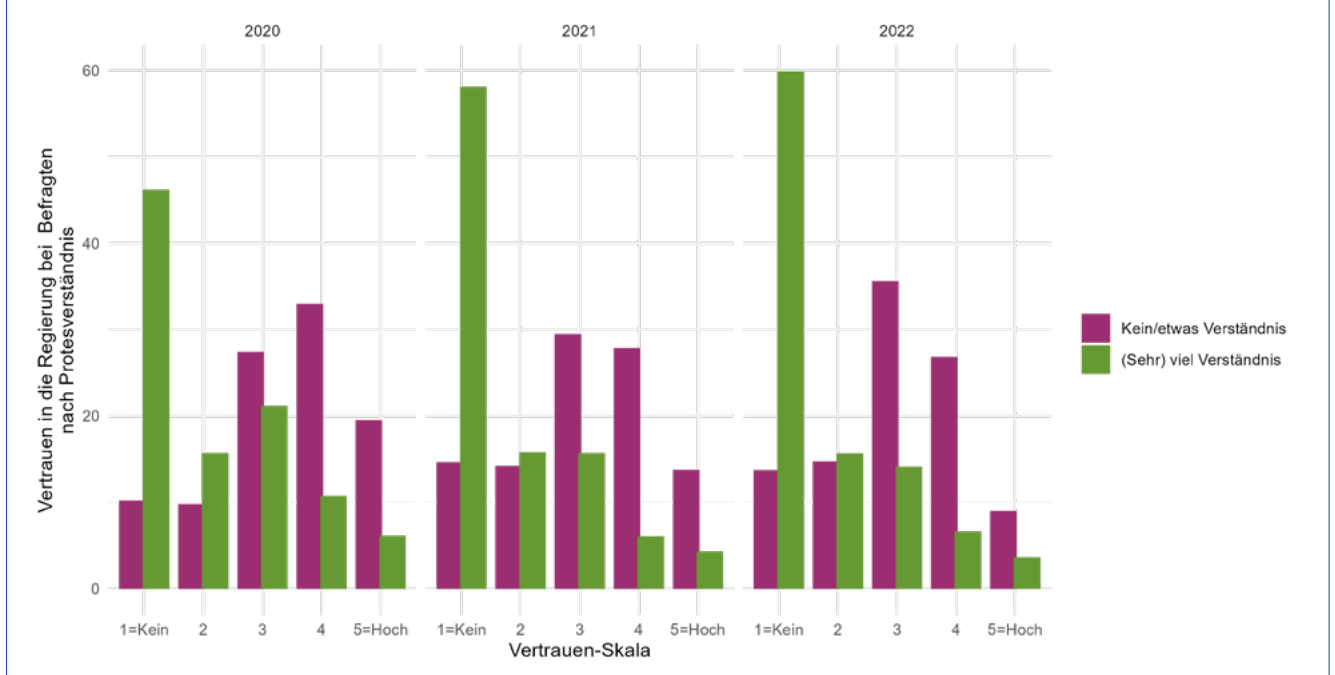
Wie unsere Umfragedaten gezeigt haben, ist der rechtsradikale Rand des politischen Spektrums im Mobilisierungspotenzial für den Corona-Protest überdurchschnittlich stark vertreten. Es gibt in diesem Potenzial also eine radikale Minderheit, die nicht zu vernachlässigen ist, auch wenn sich das Mobilisierungspotenzial des Corona-Protests mehrheitlich in der politischen Mitte verortet. Das alleine reicht jedoch nicht aus, um mögliche Gefährdungen der Demokratie durch die neue Protestbewegung angemessen einschätzen zu können. Hierzu müssen unseres Erachtens vier weitere problematische Eigenheiten des Corona-Protests berücksichtigt werden, die in unserer Analyse des Protest-Mobilisierungspotenzials deutlich zu erkennen sind: (i) das fehlende Vertrauen der „Protest-Versteher“ in Regierung und Parlament; (ii) die geringe Zufriedenheit der „Protest-Versteher“ mit der Demokratie; (iii) die zentrale Rolle von Verschwörungstheorien im Corona-Protest; und (iv) die zunehmende Radikalisierung und Gewaltbereitschaft dieses Protests.

Zunächst zeigen unsere Analysen, dass der größte gemeinsame Nenner des heterogenen Mobilisierungspotenzials im Corona-Protest das fehlende Vertrauen

„Der größte gemeinsame Nenner des heterogenen Mobilisierungspotenzials im Corona-Protest [ist] das fehlende Vertrauen in die Schlüsselinstitutionen der parlamentarischen Demokratie.“

in die Schlüsselinstitutionen der parlamentarischen Demokratie, insbesondere in Regierungen und Parlamente, ist. Wie *Abbildung 7* zeigt, besitzt im Februar 2022 mehr als jeder zweite „Protest-Versteher“ (60 %) keinerlei Vertrauen in die Bundesregierung. Das fehlende Vertrauen in die Bundesregierung, in der Corona-Krise im Interesse der Bürger*innen Deutschlands zu handeln, ist im Vergleich zu allen anderen politischen Faktoren (der Rechts-Links-Orientierung, der politischen Radikalität u.a.) die hinsichtlich ihrer substantiellen Erklärungskraft stärkste Variable in unseren Analysen. Diese Analysen zeigen auch, dass die Erklärungskraft dieser Variablen im Zeitverlauf stark zunimmt und auch der Regierungswechsel im Herbst 2021 daran nichts geändert hat. Der Anteil derjenigen, die keinerlei Vertrauen in die Bundesregierung haben, ist von Juni 2020 bis zum Februar 2022 von 45 % auf 60 % angestiegen. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen *Heisig, Giebler und Rauh (2022)* in ihrer Untersuchung von Impfverwei-

ABB. 7: VERTRAUEN IN DIE BUNDESREGIERUNG



Anmerkung: Die Abbildung zeigt das Vertrauen der Befragten in die Bundesregierung im Vergleich zwischen der Gruppe der „Protest-Versteher*innen“ und der Gruppe derjenigen, die kein Verständnis für den Corona-Protest haben. Die Frage lautete: „Inwieweit haben Sie Vertrauen darin, dass nachfolgende Institutionen und Behörden [konkret hier: die Bundesregierung] in der Coronakrise im Interesse der Bürger Deutschlands handeln? (0, vertraue gar nicht – 10, vertraue voll und ganz)?“ Zur einfacheren Darstellung wurden die Werte in der Abbildung wie folgt zusammengefasst: 0/1=1, 2/3=2, 4/5/6=3, 7/8=4, 9/10=5.

Quelle: Autor*innenteam

ger*innen. Diese unterscheiden sich von Geimpften und Impfbereiten „vor allem durch ihr äußerst geringes Vertrauen in gesellschaftliche Institutionen“ (Heisig et al., 2022: 36).

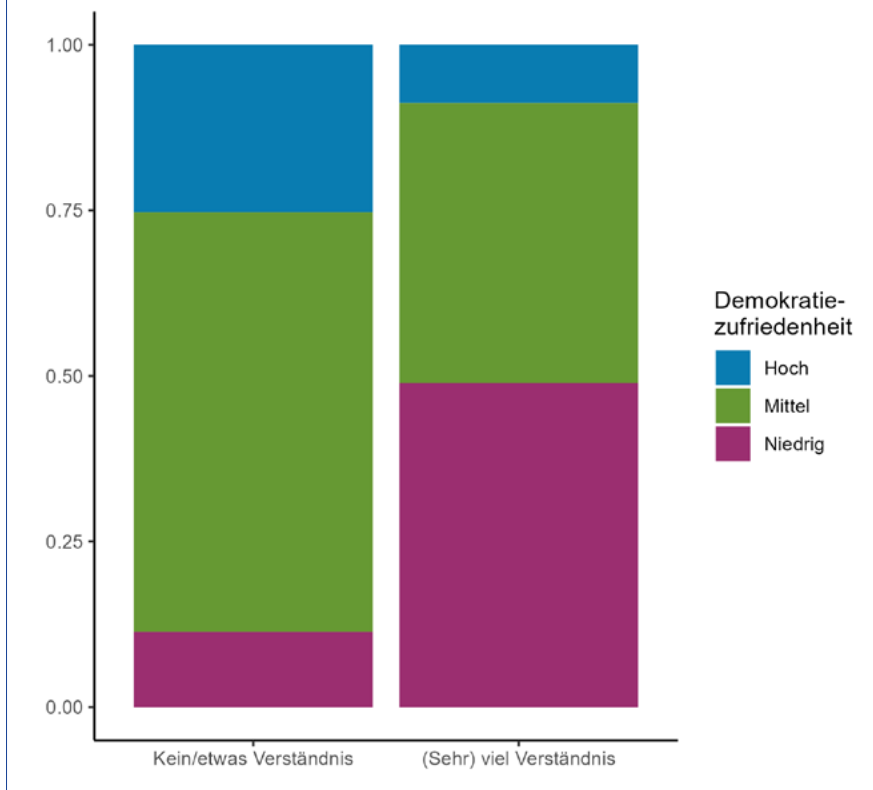
Das fehlende Vertrauen gegenüber der Bundesregierung geht einher mit einer geringen Zufriedenheit mit der Demokratie. Unsere Umfragedaten (vgl. *Abbildung 8*) zeigen, dass die Hälfte der Protestversther*innen (48,9 %) mit der Demokratie in Deutschland unzufrieden ist; nur jede/r Zehnte von ihnen (8,8 %) ist mit ihr zufrieden.

Nun sind negative Einstellungen gegenüber der bestehenden parlamentarischen Demokratie in „progressiven“ sozialen Bewegungen durchaus nicht unüblich. Die „schöne neue Demokratie“ (della Porta, 2020) zeichnet sich gerade durch die Erweiterung politischer Beteiligungsmöglichkeiten aus. Vor diesem Hintergrund erhält die Bedeutung von sogenannten „Verschwörungstheorien“ ihren besonderen Stellenwert. Der Glaube an eine geheime Verschwörung – beispielsweise zum „Austausch der Bevölkerung“ oder zur Errichtung einer „Neuen Weltordnung“ – gilt nicht nur als „Radikalisierungsbeschleuniger“ (Nocun/Lamberty, 2020: 173), er repräsentiert auch Weltbilder, die mit liberalen demokratischen Einstellungen unvereinbar sind. Die Ergebnisse unserer Umfrage zeigen für eine ausgewählte Verschwörungstheorie, den „Austausch der Bevölkerung“, den Stellenwert von Verschwörungstheorien im Corona-Mobilisierungspotenzial. In *Abbildung 9* ist deutlich zu erkennen, dass der Anteil der „Protestversther*innen“, die diese Verschwörungstheorie überhaupt nicht glauben, nur halb so groß ist wie in der Referenzgruppe. Auf der anderen Seite ist der Anteil derjenigen, die diese Verschwörungstheorie uneingeschränkt glauben, bei den „Protestversther*innen“ erheblich größer. Jeder siebte Befragte, der Verständnis für den Corona-Protest hat, glaubt die zentrale Verschwörungstheorie der Neuen Rechten. Hinzu kommt, dass etwa 40 Prozent der „Protestversther*innen“ dieser Verschwörungstheorie eine gewisse Glaubwürdigkeit zubilligten, also eine gewisse Anfälligkeit für Verschwörungstheorien besitzen.

„Ab dem Sommer 2020 hat also ein Rechtsruck im Mobilisierungspotenzial für den Corona-Protest stattgefunden.“

Schließlich zeigt sich im Corona-Protest nicht nur auf der Straße, sondern auch in seinem Mobilisierungspotenzial eine zunehmende Radikalisierung und Gewalt-

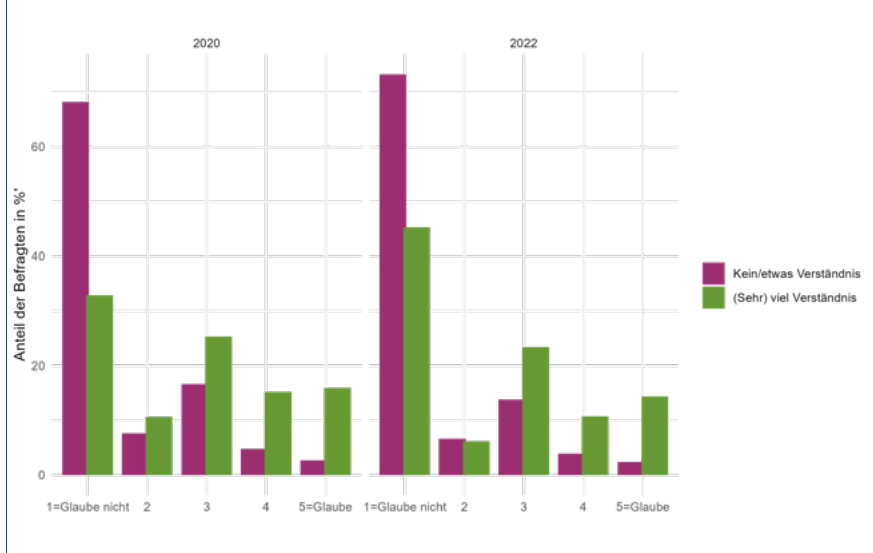
ABBILDUNG 8: ZUFRIEDENHEIT MIT DER DEMOKRATIE IM VERGLEICH



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Zufriedenheit mit der Demokratie im Vergleich der Gruppe der „Protestversther*innen“ und der Gruppe derjenigen, die kein Verständnis für den Corona-Protest haben. Die Werte basieren auf unserer repräsentativen Umfrage vom Februar 2022 (N = 2.038). Die Frage lautete: „Wie zufrieden sind Sie - alles in allem - mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Deutschland funktioniert?“ Gemessen wurde die Demokratiezufriedenheit auf einer 7er-Skala, wobei die Werte 1 und 2 „keine Zufriedenheit“ ausdrücken, die Werte 3-5 als „mittlere Zufriedenheit“ gewertet werden und die Werte 6-7 für eine „hohe Zufriedenheit“ stehen.

Quelle: Autor*innenteam

ABB. 9: DIE BEDEUTUNG VON VERSCHWÖRUNGSTHEORIEN IM CORONA-PROTESTPOTENZIAL



Anmerkung: Unsere Umfrage enthielt mehrere Items zu Verschwörungstheorien. Die Antwortmöglichkeiten waren auf einer Skala von 0 (= glaube überhaupt nicht) bis 10 (=glaube voll und ganz) angesiedelt. Da die Items hochgradig korreliert sind, werden im Folgenden nur die Resultate für eine der Verschwörungstheorien wiedergegeben, nämlich der „Theorie“ des „großen Austauschs“ der Bevölkerung. Die Frage lautete: „Wie sehr glauben Sie den folgenden Erklärungen für die Corona-Pandemie? Die Corona-Pandemie ... ist Teil eines Plans zum Austausch der Bevölkerung?“ Zur einfacheren Darstellung wurden die Werte in der Abbildung wie folgt zusammengefasst: 0/1/=1, 2/3=2, 4/5/6=3, 7/8=4, 9/10=5.

Quelle: Autor*innenteam

bereitschaft. Unsere Umfrage lässt zwei Entwicklungen erkennen, die für die politische Einschätzung des Corona-Protests wichtig sind. Zunächst ist auffällig, dass das Verständnis für den Protest in der radikalen Linken nach der ersten Protestwelle deutlich zurückgeht. Gleichzeitig stieg die Zustimmung bei radikal rechtspositionierten Befragten von 30,4 % auf 40,0 %. Ab dem Sommer 2020 hat also ein Rechtsruck im Mobilisierungspotenzial für den Corona-Protest stattgefunden. Mit der zunehmenden Bedeutung der „Querdenker*innen“ im Corona-Protest ab dem Sommer 2020 ist das Mobilisierungspotenzial für diesen Protest immer weniger quer und immer stärker rechts. Hinzu kommt, dass in der Gruppe der „Protestverstehender*innen“ eine gewisse Gewalttoleranz erkennbar ist. In dieser Gruppe haben mehr als 10 Prozent (10,6 %) Verständnis für den Gebrauch von Gewalt, während es bei den anderen Befragten lediglich 2,8 % sind. Dies stützt den öffentlichen Vorwurf, dass die Corona-Proteste von einer Offenheit nach rechts und einer Toleranz gegenüber gewaltförmiger Eskalation auf der Straße geprägt sind. Der „Querdenken-Protest“ hat sich zumindest in den ersten beiden Jahren nicht auf dem für die neuere deutsche Protestgeschichte charakteristi-

schen Weg der „Normalisierung“ bewegt (vgl. Gassert, 2018), sondern auf dem Weg der rechten Radikalisierung.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

In der Corona-Pandemie ist in Deutschland eine neue Protestbewegung mit einem erheblichen Mobilisierungs- und Radikalisierungspotenzial entstanden. Wie unsere Analysen zeigen, entspricht dieser Protest nicht so ohne Weiteres dem Bild der „progressiven“ sozialen Bewegungen, die im Zuge der verschiede-

institutionen der parlamentarischen Demokratie, insbesondere in Regierung und Parlament. Der Corona-Protest sollte deshalb, so unsere These, nicht als ein zeitlich begrenzter Widerstand gegen die staatliche Pandemiapolitik und ihre Folgen interpretiert werden. Er muss vielmehr als Ausdruck einer tieferliegenden Vertrauenskrise der parlamentarischen Demokratie gewertet werden. Auch wenn die Bedeutung rechtsextremer Akteure und Organisationen in diesem Protest vielfach überschätzt wurde, so zeigen unsere Analysen doch, dass von diesem

„Der Corona-Protest sollte deshalb [...] als Ausdruck einer tieferliegenden Vertrauenskrise der parlamentarischen Demokratie gewertet werden.“

nen Krisen der vergangenen Jahre in anderen europäischen Ländern entstanden sind (vgl. della Porta, 2022). Dieser Protest repräsentiert, ganz im Gegenteil, eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die liberale Demokratie.

Der größte gemeinsame Nenner des heterogenen Mobilisierungspotenzials ist das fehlende Vertrauen in die Schlüssel-

Protestpotenzial längerfristig eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die liberale, parlamentarische Demokratie ausgehen könnte. Für die Verteidiger*innen der liberalen Demokratie stellt sich deshalb die Frage, wie verhindert werden kann, dass das in der Corona-Pandemie aufgebaute und mobilisierte Protestpotenzial in weiteren Krisen aktiviert und radikalisiert wird.

LITERATURHINWEISE

della Porta, Donatella (2020): Die schöne neue Demokratie. Frankfurt a.M.: Campus.

della Porta, Donatella (2022): Contentious Politics in Emergency Critical Junctures. Progressive Social Movements during the Pandemic. Cambridge: Cambridge University Press.

Gassert, Philipp (2018): Bewegte Gesellschaft. Deutsche Protestgeschichte seit 1945. Stuttgart: Kohlhammer.

Heisig, Jan Paul/ Giebler, Heiko /Rauh, Christian (2022): Eine Frage des Vertrauens. Warum Menschen die Corona-Impfung ablehnen. In: WZB-Mitteilungen Nr. 175, S. 36-39, <https://bibliothek.wzb.eu/artikel/2022/f-24610.pdf> (26.09.2022).

Grande, Edgar/Koopmans, Ruud/Hutter, Swen (2019-2024): Politischer Pro-

test und Radikalisierung (WZB Protest Monitoring), <https://www.wzb.eu/de/forschung/migration-und-diversitaet/migration-integration-transnationalisierung/projekte/politischer-protest-und-radikalisierung-protest-monitoring> (07.10.2022)

Grande, Edgar/ Hutter, Swen /Hunger, Sophia/Kanol, Eylem (2021): Alles Covidioten? Politische Potenziale des Corona-Protests in Deutschland. Discussion Paper ZZ 2021-601. Berlin: WZB, <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2021/zz21-601.pdf> (26.09.2022).

Hentschel, Christine (2020): Im Raum des Virus. Affekt und Widerständigkeit in der Pandemie. In: Michael Volkmer und Karin Werner (Hrsg.), Die Corona-Gesellschaft. Bielefeld: transcript, S. 265-276.

Koos, Sebastian (2021): Die „Querdenker“. Wer nimmt an Corona-Protesten

teil und warum? Forschungsbericht. Konstanz: Universität Konstanz, <https://kops.uni-konstanz.de/handle/123456789/52497> (26.09.2022).

Nachtwey, Oliver/Schäfer, Robert/Frei, Nadine (2020) Politische Soziologie der Corona-Proteste. Grundauserwertung. Basel: Universität Basel, <https://osf.io/preprints/socarxiv/zyp3f/> (26.09.2022).

Nocun, Katherina/Lamberty, Pia (2020): Fake Facts: Wie Verschwörungstheorien unser Denken bestimmen. Köln: Bastei Lübbe.

Rucht, Dieter (2021:) Neue Konflikte und neue soziale Bewegungen in Deutschland. In: Brigitte Grande, Edgar Grande und Udo Hahn (Hrsg.), Zivilgesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Bielefeld: transcript, S. 63-79.

IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Antje Kaz)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (BASIS-/LEISTUNGSFACH)

Politische Teilhabe

(4/5) den Zusammenhang von sozialem Status (Milieuzugehörigkeit, Bildung) und der Partizipation der Bürger erklären sowie die Folgen für die Demokratie bewerten

(6/9) die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten um dialogorientierte Partizipationsformen und Bürgerbeteiligung erörtern [...]

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (KLASSE 8-10)

Politischer Willensbildungsprozess in Deutschland

(2) Auswirkungen digitaler Medien auf die politische Willensbildung erläutern (zum Beispiel Blogs, soziale Netzwerke)

(5) Aufgaben der Parteien erläutern

(9) Kennzeichen von politischem Extremismus erläutern (Ablehnung der

freiheitlichen demokratischen Grundordnung, Freund-Feind-Stereotypen, ideologischer Dogmatismus, Missionsbewusstsein)

(11) Möglichkeiten der Bürger, ihre Interessen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, bewerten

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

1. Beschreiben Sie die Entwicklung der Protestgeschehnisse von Frühjahr 2020 bis Herbst 2022 entlang einer Zeitleiste. Nutzen Sie für eine digitale Gestaltung entweder eine Vorlage aus der kostenlosen Basic-Version des Tools *Canva* (https://www.canva.com/de_de/erstellen/infografiken/timeline/) oder eine für Sie von Ihrer Lehrkraft freigegebene Seite der Online-Plattform *taskcards* (<https://www.taskcards.de/#/home/start>)



Lösungsvorschlag:

<https://www.taskcards.de/#/board/c8f01f2b-6915-4925-aebf-e2431026480d?token=ddf6f739-4f53-40aa-bc84-80d1fe1fdb5c>



2. Erklären Sie die im Basistext dargestellte Entwicklung zur polarisierten Gesellschaft mit Hilfe des h5p-Summary (**Moodle Mo1**).

3. Überprüfen Sie, inwiefern der Corona-Protest zu einer Spaltung der Wählerschaft innerhalb verschiedener Parteien geführt hat.

4. Erläutern Sie die demokratiegefährdenden „Eigenheiten des Corona-Protests“.

5. Erörtern Sie die abschließende Aussage, dass die neue Protestbewegung „eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die liberale Demokratie darstellt“.

AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

I. POLARISIERUNG UND RADIKALISIERUNG IN GESELLSCHAFT UND POLITIK?

1. Charakterisieren Sie den Verlauf der von ca. 5000 Personen besuchten Corona-Protestveranstaltung in Konstanz (M 1) entlang des Dreischritts „Festgemeinschaft“ - „Leidensgemeinschaft“ - „Widerstandsgemeinschaft“.

2. Analysieren Sie die beiden Karikaturen (M 2 und M 3) im Hinblick auf mögliche Gefahren für unsere Demokratie.

3. Gerichtsverfahren – Untersuchungsausschuss – „Corona-Ausschuss“? - Lesen Sie den Text M 4. Öffnen Sie dann den Link <https://learningapps.org/display?v=py2dv8grk22> und ordnen Sie die nacheinander erscheinenden Merkmale in die drei vorgegebenen Spalten ein. Ein Lösungshinweis für eine analoge Bearbeitung findet sich auf **Moodle Mo2**.



4. Bewerten Sie die Arbeit des sog. „Corona-Ausschusses“. Möglichkeiten zur **Binnen-**

differenzierung dieser Aufgabe findet man auf **Moodle Mo3**.

5. Beschreiben Sie die Demokratiezufriedenheit in Deutschland anhand von M 5a und 5b Seite 40 sowie Abb. 9 und Abb. 10 (S. 33f.).

6 a) Arbeiten Sie aus M 6 a-c den Zusammenhang von Entfremdung und spezifischem Freiheits- bzw. Demokratieverständnis heraus.

b) Erklären Sie anhand der Zitate von Corona-Protestierenden (M 6d), wie sich die in M 6a beschriebene Entfremdung als fehlendes Vertrauen in verschiedenen Institutionen zeigt.

7. a) Arbeiten Sie heraus, welche Aspekte und Merkmale verschwörungstheoretischen Denkens (vgl. Flyer **Moodle Mo4**) sich im Umkreis der „Corona-Proteste“ finden.

b) Gestalten Sie nach dem Ansehen des sechsminütigen Videos „Entstehung und Aufbau von Verschwörungstheorien“ vom 18.03.2020

(<https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/Entstehung-und-Aufbau-von-Verschwörungstheorien-interview3406.html>)

mithilfe des Aufgabenblattes **Moodle Mo5** eine Verschwörungstheorie.

8. Überprüfen Sie abschließend, inwiefern es seit dem Auftreten von Corona zu einer Polarisierung und Radikalisierung in Gesellschaft und Politik gekommen ist.

Vertiefungsmaterial zu verschiedenen Gruppen, die Verschwörungstheorien anhängen (QAnon, Anastasia-Bewegung, Reichsbürger) findet man auf **Moodle Mo6**.

Zu antisemitischen Verschwörungstheorien hat die Amadeu Antonio Stiftung ein Planspiel herausgegeben:

<https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/publikationen/die-welt-am-abgrund-planspiel-zu-antisemitischen-verschwörungstheorien/>



Zusatzmaterial zur Rolle des Messenger-Dienstes *Telegram* u.a. bei der Organisation von Demonstrationen gegen Corona-Maßnahmen findet man auf **Moodle Mo7**.


Mo8 sowie der Demokratie Podcast # 8 von Felix Heidenreich sein (<https://demokratiepodcast.podigee.io/8-der-demokratie-podcast-8>). 


Informationen zur Entwicklung einer politischen Strategie finden Sie hier:

https://lehrerfortbildung-bw.de/u_gewi/gk/gym/bp2016/fb6/3_pbk/5_bsp-strategie/ 

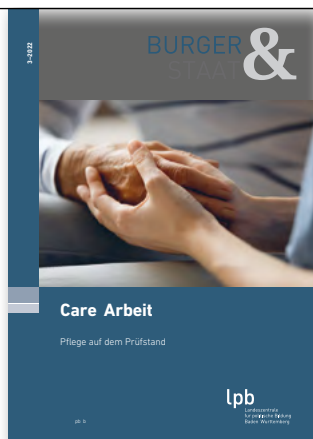
II. POLITIK, STAAT UND ZIVILGESELLSCHAFT: WER KÖNNTE WELCHE HERAUSFORDERUNGEN WIE BEWÄLTIGEN?

1. Wie gefährlich sind die im 1. Teil skizzierten Entwicklungen? Vergleichen Sie die Einschätzungen der Friedens- und Konfliktforscherin Nicole Deitelhoff im November 2021 (M 7a) und der Psychologin Pia Lamberty im August 2022 (M 7b).
2. Gestalten Sie eine Mindmap mit Handlungsmöglichkeiten unterschiedlicher Akteure gegen antidemokratische Tendenzen anhand von M 1-3. Berücksichtigen Sie dabei auch die Möglichkeiten der deliberativen Demokratie (vgl. Beitrag von Ulrich Eith S. 80 ff. sowie von Felix Heidenreich S. 16 ff.). Hilfreich können auch die Zusatzmaterialien auf **Moodle**

3. Call4Memes: Gestalten Sie als Antwort auf die grundsätzliche Frage in M 8 Reflexionsimpulse in Form von Memes (<https://imgflip.com/memegenerator>). Nutzen Sie dortige Vorlagen oder ergänzen Sie diese mit gemeinfreien Bildern. 

4. Sie arbeiten im Team einer bekannten Hamburger Politikberatungsagentur und haben von der aktuellen Regierung den Auftrag erhalten, einen gezielten Vorschlag zur langfristigen Sicherung der Demokratie in Deutschland zu erarbeiten. Entwickeln Sie dazu eine politische Strategie, die Sie in einem ca. dreiminütigen Kurzfilm präsentieren (<https://videomaker.simpleshow.com/de/>). 

5. „Immun-Kompetenz“ an Ihrer Schule - Sie springen in die Lehrer*innen-Rolle: Im letzten Schuljahr gab es an Ihrer Schule als „Immun-Kompetenz-Training“ gegen Verschwörungstheorien für Kl. 9 konkrete Maßnahmen zu den drei Präventionsschritten *awareness - reflection - empowerment*. Entwickeln Sie ein nachfolgendes Trainingsprogramm für die Oberstufe zur Stärkung der „Immun-Kompetenz“ gegen antidemokratische Haltungen und Handlungen. Machen Sie zu jedem der drei Präventionsschritte einen konkreten Vorschlag.



Für alle, die mehr wissen wollen – die Zeitschriften der Landeszentrale für politische Bildung BW

- **BÜRGER & STAAT** – Zeitschrift für Multiplikatoren politischer Bildung, www.buergerundstaat.de
- **DEUTSCHLAND & EUROPA** – Zeitschrift für Politik, Geschichte und Wirtschaft, www.deutschlandundeuropa.de
- **POLITIK & UNTERRICHT** – Zeitschrift für die Praxis der politischen Bildung, www.politikundunterricht.de

Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand). Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale: www.lpb-bw.de/zeitschriften.html

lpb
BW

M1 [DURCH PROTEST ZU EINER NEUEN GEMEINSCHAFT?]

Die Querdenken-Initiative plante für das Wochenende vom 3. und 4. Oktober 2020 ein Protestwochenende in Konstanz. Für den Samstag war eine Menschenkette um den Bodensee vorgesehen, an der schließlich viel weniger Personen teilnahmen als angemeldet waren. Am Tag darauf sollte eine Großkundgebung in Konstanz selbst stattfinden, die jedoch die angemeldete Personenzahl nicht erreichte. Die ethnographische Beobachtung, die in verdichteter Form präsentiert wird, führten wir am zweiten Protesttag, den 4. Oktober, durch. [...] Die Stimmung am Vormittag erinnerte kaum an eine politische Kundgebung. Vielmehr besaß die Veranstaltung den Charakter eines Happenings. Insbesondere die ersten Stunden des Protestes waren geprägt durch Animationsversuche seitens der Redner:innen sowie Moderator:innen auf der Bühne. Um zu einer positiven Stimmung und einem Gemeinschaftsgefühl beizutragen, wurden Sprechchöre und das gemeinsame Zeigen einer Herzsymbologie angeleitet, begleitet von musikalischen Darbietungen. Mehrfach betonten Redner:innen und Demonstrant:innen, wie friedlich und schön die Demonstration vonstatten gehe. Abseits der Bühne beobachteten wir anfänglich eine noch zurückhaltende Stimmung. Viele der Anwesenden waren zum ersten Mal bei einer Demonstration dabei. Das Publikum wurde während des Tages sichtbar fröhlicher und ausgelassener. Am Nachmittag kam es zu einigen Situationen, in denen sich das schon zu Beginn latent vorhandene affektuelle Potential [Handeln nach Gefühlen, Anm. der Red.] indessen deutlich bemerkbar machte. Externe Faktoren, wie ein am Tag ausgesprochenes Verbot des Demonstrationzuges durch die Innenstadt, eine Gegendemonstration nahe dem Querdenken-Protest oder die Zündung eines Rauchtopfs neben der Bühne durch Unbekannte, führten zeitweilig dazu, dass der Festivalcharakter mit Friedens- und Liebesrhetorik einer „Wir-gegen-die-Mentalität“ wich. Auf inhaltlicher Ebene waren es Themen wie eine Kritik an etablierten Autoritäten, die Auswirkungen der Maßnahmen auf Kinder, eine drohende Impfpflicht oder der Verlust von Freiheitsrechten, die auf eine zustimmende Reaktion des Publikums stießen. In den Reden wurde beispielsweise beklagt, dass „alternative“ Perspektiven auf die Corona-Pandemie „ausgegrenzt“ werden. Dazu zählten aus ihrer Perspektive Mediziner:innen, die für die Demonstrationsteilnehmenden glaubwürdige Ansichten vertraten, wie zum Beispiel Bodo Schiffmann, Wolfgang Wodarg oder Sucharit Bhakdi. Das galt aus Sicht der Demonstrierenden auch für sie selbst, wenn sie von einer „Spaltung der Gesellschaft“ sprachen. Die Demonstrierenden fühlten sich durch Medien und Politik ins Abseits gedrängt. Ihr Misstrauen richtete sich im Allgemeinen gegen das institutionell Etab-

lierte, im Spezifischen gegen einzelne Personen wie zum Beispiel Angela Merkel, Jens Spahn und Christian Drosten. Charakteristisch für die Gemeinschafts- und Identitätsbildung war die Thematik des Maskentragens. Die Maske war zum Zeitpunkt der ethnographischen Beobachtung zum wichtigsten politischen Symbol des Widerstandes avanciert. Ihre Ablehnung wurde von den anwesenden Demonstrierenden durchgängig geteilt. Die Praxis, sie wegzulassen, stellte eine Geste der Kritik dar, ohne dass diese Kritik explizit formuliert sein musste. Je nach individueller Auslegung wurde die Maske als Symbol für Diktatur, als Zeichen der Unterdrückung oder der Unterwerfung gedeutet. Das Nicht-Tragen einer Maske wurde vielfach von einem Gefühl der Überlegenheit begleitet und als mutiger Widerstand begriffen. Wer die Maske trage, unterwerfe sich entweder willentlich durch Feigheit und Angst oder unwillentlich durch Unwissenheit oder Manipulation. Wer sie jedoch weglasse, habe erkannt und sei mutig. Besonders drastische Formulierungen fielen außerdem, wenn es um Kinder ging. Einige dieser Positionen zeichneten sich durch eine hohe rhetorische Radikalität aus, wenn zum Beispiel Masken als Kindsmishandlung bezeichnet und harte Strafen für die Verantwortlichen der Corona-Maßnahmen gefordert wurden. Zwar wurde auf der Kundgebung in Konstanz, auf der Bühne wie in Gesprächen mit Demonstrierenden, eine

Leidenschaftsgemeinschaft heraufbeschworen, es wurde aber gleichzeitig ein Opferstatus abgelehnt.

Der Vergemeinschaftungsprozess funktionierte dabei durch positive Selbstaffirmation und das Zeichnen einer feindlichen Gesellschaft, die diese Gemeinschaft auszuschließen und zu verdrängen versuche. Dies führte dazu, dass sich viele Demonstrant:innen als Leidenschaftsgemeinschaft vereint sahen. Indem sie den exkludierenden Strukturen und den Repressionen durch die Gesellschaft Widerstand entgegenbrachten, konnte das Gefühl einer Widerstandsgemeinschaft hergestellt werden. Dabei riefen auch Redner:innen explizit zur Selbstinitiative und zum Aneignen von Wissen auf, um einer „Manipulation“ zu entgehen. Die Widerständigkeit der Demonstrierenden gegen die „Obrigkeit“ und gegen eine „bevorstehende Hygienediktatur“ wurden auf der Kundgebung in Konstanz als ein ehrenvoller Akt der Selbstaufopferung inszeniert, der die „Aufgewachten“ klar von den „Schlafschafen“ unterscheidet. Es zeigte sich, dass trotz Friedensrhetorik radikal zwischen „uns“ und den „anderen“ unterschieden wurde, was ein immanentes affektuelles Potential deutlich werden lässt.

© Nadine Frei, Oliver Nachtwey: Quellen des „Querdenkertums“. Eine politische Soziologie der Corona-Proteste in Baden-Württemberg, Basel 2021, S. 27-28, DOI: 10.31235/osf.io/8f4pb (10.10.2022), Überschrift eingefügt

M2 KREUZWORTRÄTSEL FÜR QUERDENKER



Kreuzworträtsel für Querdenker

© Greser & Lenz

M3 DEBATTENKULTUR IM WANDEL



© Thomas Plaßmann, 2020

M4 VERFAHREN OHNE FOLGEN

Zu den Institutionen des Deutschen Bundestages gehören auch zahlreiche Ausschüsse, welche die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag widerspiegeln. Mit ihrer Hilfe wird die fachspezifische Arbeit zu verschiedenen Themenbereichen bewältigt und es werden Entscheidungen vorbereitet. Eine besondere Rolle haben die Untersuchungsausschüsse - sie wurden für die Corona-Protestierenden zum Ausgangspunkt einer neu kreierten Ausschuss-Form, mit der bestimmte Ziele verfolgt wurden.

Das Original: Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages (seit Mai 1949)

Unser Grundgesetz sieht in Art. 44 in einem Untersuchungsausschuss eine parlamentarisch legitimierte Institution mit konkreten Verfahrensschritten vor: „Auf Antrag von mindestens einem Viertel der Abgeordneten muss der Bundestag einen Untersuchungsausschuss einsetzen, der unabhängig von anderen Staatsorganen mögliche Missstände in Regierung und Verwaltung und mögliches Fehlverhalten von Politikern prüft. Dazu kann er Zeugen und Sachverständige vernehmen und sich Akten vorlegen lassen. Das Ergebnis fasst der Untersuchungsausschuss in einem Bericht an das Plenum zusammen [...]“

(https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/U/unters_aussch-245546)

Die Variante: „Corona-Ausschuss“ als „Show-Ausschuss“ (seit Juli 2020)

Auf Initiative von Corona-Protestierenden soll es im „Corona Ausschuss“ um eine nüchterne und schonungslose Analyse des Geschehens rund um das Corona-Virus gehen, bei der Betroffene sowie Expertinnen und Experten zu Wort kommen:

© Autorinnentext zur Einordnung

Verfahren ohne Folgen

In den Sitzungen befragt ein Team von Anwält:innen, geleitet vom Rechtsanwalt Reiner Fuellmich, wechselnde Sachverständige aus Wissenschaft, Medizin und anderen Bereichen. Die teilweise über fünf Stunden beanspruchenden Sitzungen werden per Live-Stream übertragen, auf YouTube veröffentlicht und über die eigene Webseite sowie Accounts der „Stiftung Corona Ausschuss“, auf Plattformen wie Telegram und Twitter zugänglich gemacht. [...]

Die Themen und Gäste sind vertraut: Zu Fragen wie „Schützen die Masken oder schaden sie?“, „Die Lage der Kinder, oder „Gefährlichkeit des Virus, werden zwar oft mehrere Gäste eingeladen, aber selten kontroverse Meinungen diskutiert, sondern es werden – je nach Thema – konsistent alarmierende (Masken, Kinder) oder konsistent beruhigende Information (Gefährlichkeit) gesammelt. Ein regelmäßiger Gast ist der Lungenfacharzt und Corona-Skeptiker Wolfgang Wodarg; auch der Mikrobiologe Sucharit Bhakdi wird angehört. Besondere Aufmerksamkeit gilt den durch die Pandemie und die Eindämmungsmaßnahmen verursachten wirtschaftlichen Schäden, aber auch allgemeineren ökonomischen Fragen mit Bezug auf das „Finanzsystem, und „Die Macht der Konzerne.“ Das räumliche Setting – das Anwaltsteam sitzt den Gästen, sofern diese nicht per Videokonferenz zugeschaltet sind, an einem langen Tisch gegenüber – erinnert entfernt an Gerichtsverhandlungen und Ausschüsse, noch mehr aber an Vernehmungssituationen in TV-Krimis. Angesichts der überwiegend sehr zuvor kommenden Behandlung der Befragten und der oft mäandrenden Gesprächsführung würde man ohne entsprechende Rahmung jedoch eher vermuten, in einer Talkshow gelandet zu sein, die aus Versehen mit mehr Moderator:innen als Gästen geplant wurde.

Die Anlehnung an die Vorbilder Untersuchungsausschuss und Gerichtsprozess ist bemerkenswert, weil abgesehen von der Beteiligung der Anwält:innen kaum ein Merkmal derartiger Verfahren erfüllt wird. Es gibt weder eine Verfahrensordnung, um die Auswahl der Sachverständigen zu lenken, noch den Versuch, diese aus unterschiedlichen Perspektiven zu befragen. Überhaupt fehlt das kontroverse Element [...], das in Untersuchungsausschüssen durch die beteiligten politischen Parteien und in Gerichtsverfahren durch Anklage und Verteidigung beigesteuert wird (und gerade in einer Talkshow zu erwarten wäre). Damit entfällt auch die Notwendigkeit, im Verfahren eine spezifische Rolle zu übernehmen, die auf eine Entscheidung hin orientiert wäre und mit dieser auch wieder abgelegt würde. Denn: Eine solche Entscheidung, üblicherweise Fluchtpunkt jedes Verfahrens, ist gar nicht vorgesehen. Sie würde voraussetzen, dass eine entsprechende Zuständigkeit qua Rolle (Richter:in) oder qua Verfahren (Abschlussbericht) festgeschrieben wäre. [...]

Das „Verfahren,“ hat keine Folgen und gibt keinen Anlass, die eigenen Erwartungen zu korrigieren, also: zu lernen. Im Gegenteil [...] Überzeugt werden sollen nicht die ohnehin überzeugten Beteiligten des „Verfahrens,“ sondern das Publikum. Auch hier gerät der Bezug zu einer Form gesellschaftlicher Realitätskonstruktion – der Erarbeitung und Legitimierung von Entscheidungen durch Verfahren – also zu einer Parodie, die lediglich formal etwas mit dem Vorbild zu tun hat.

© Boris Holzer: Zwischen Protest und Parodie, in: Sven Reichardt (Hg.): Die Misstrauensgemeinschaft der „Querdenker, Die Corona-Proteste aus kultur- und sozialwissenschaftlicher Perspektive, Frankfurt a.M. 2021, S. 125-157, hier S. 150-152

Die Materialien findet man auf S. 40.

M6A [WENN AUF ENTTÄUSCHUNG QUERDENKEN FOLGT...]

Das Projekt der Moderne hat bei den von uns untersuchten Personen seine normative Anziehungskraft eingebüsst. Der normative Gehalt der Moderne, der durch ihre zentralen Versprechen – Aufstieg durch Leistung, Freiheit durch Demokratie, Gleichheit durch Rechtssicherheit, Wahrheit durch Wissenschaft, steigende Lebenserwartungen durch die Errungenschaften der modernen Schulmedizin oder ganz allgemein: Die Menschheitsgeschichte als Fortschritt im Bewusstsein der Freiheit – gekennzeichnet war, hat seine Glaubwürdigkeit verloren. Die Moderne legitimiert sich selbst stets dadurch, dass sie Kritik ermöglichte; doch genau dieses Element ist in den Augen der Querdenker:innen verloren gegangen.

Die Entfremdung von der industriell geprägten und durchrationalisierten Hypermoderne zeigt sich nicht nur in der Skepsis gegenüber ihren Institutionen, wie z.B. den Parteien, sondern auch bezüglich ei-

ner romantisch inspirierten Hinwendung zu ganzheitlichen, anthroposophischen Denkweisen, dem Glauben an die natürlichen Selbstheilungskräfte des Körpers, Forderungen nach mehr spirituellem Denken und dem Wunsch, Schulmedizin und alternative Heilmethoden gleichzustellen.

Die Bewegung der Querdenker:innen ist vor allem durch eine tiefe Entfremdung von Kerninstitutionen der liberalen Demokratie zu charakterisieren. Der parlamentarischen Politik und den Parteien, der Wissenschaft und den Medien – allen Institutionen schlägt grosses Misstrauen entgegen. Einzig die Gerichte und das Justizsystem geniessen noch eine schmale Vertrauensbasis. Die Kritiker:innen sehen sich in ihrer Abweichung vom Mainstream verkannt und geächtet; gleichzeitig werten sie sich und ihre Expertise im Vergleich zum Mainstream auf. So überrascht es auch nicht, dass die Querdenker:innen-Bewegung sich durch eine starke normative Unordnung kenn-

zeichnet, die sich beinahe ausschliesslich jenseits der tradierten Formen politischer Repräsentation bewegt.

Die Bewegung der Querdenker:innen kommt jedoch nicht einfach aus dem Nichts. In den letzten Jahren gab es bereits eine Reihe von Bewegungen – linke wie rechte – die sich jenseits tradierter Formen der Repräsentation verorteten. Zu ihnen können etwa die Montagsmahnwachen für den Frieden, Pegida und Occupy gezählt werden, anders als ausserparlamentarische Bewegungen, wie die Klimabewegung [...], wo die Bewegungsakteure auf einen direkten Einfluss auf das Parteiensystem zielten und in vielen Fällen sogar mit ihm verwoben waren.

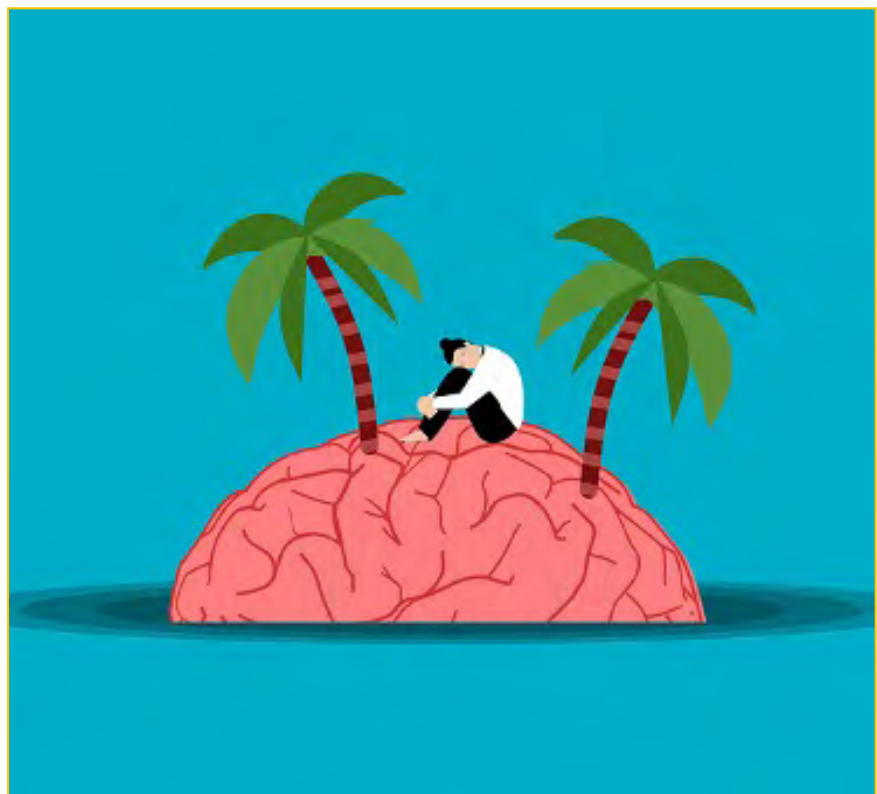
© Oliver Nachtwey, Robert Schäfer, Nadine Frei: Politische Soziologie der Corona-Proteste. Grundausswertung, Basel 17.12.2020, S. 63-65; <https://doi.org/10.31235/osf.io/zyp3f> (14.08.22), Überschrift eingefügt.

M6B [EIN SPEZIELLES FREIHEITSVERSTÄNDNIS]

Individuum und Staat

Die von den Befragten geäußerte Vorstellung von Demokratie umfasst allgemeine Grundrechte und wird meist in Bezug auf ihre eigene Meinungsfreiheit zugespißt. Aus der Perspektive der Befragten sind die coronabedingten Einschränkungen als Beschneidung ihrer Grundrechte abzulehnen. Ein oftmals benutzter Topos ist die Verletzung des Grundgesetzes. Die Einflussnahme des Staates, der gerade diese Grundrechte zu garantieren und verteidigen habe, gehe im Rahmen der Pandemiebekämpfung zu weit. [...] Dabei wird die Sorge geäußert, dass die Grundrechtseinschränkungen nicht wieder zurückgenommen werden. Eng damit verbunden ist die Kritik an einer fehlenden Meinungsfreiheit. Die Gefährdung der Meinungsfreiheit ist in Bezug auf das Demokratieverständnis der Befragten der zentrale Aspekt. Aus ihrer Perspektive zeige sich diese durch eine einseitige Medienberichterstattung, durch Einschränkungen der Demonstrationsfreiheit und durch die staatliche sowie mediale Diffamierung der Corona-Proteste. [...]

In ihrer Kritik an einer fehlenden Meinungsfreiheit, was die Demokratie in toto gefährden würde, wird stets ein eigener Opferstatus beklagt. Die eingenommene



Quelle: Bild von Mohamed Hassan auf Pixabay

Perspektive, dass die Kritik der Corona-Proteste als Gegenmeinung totgeschwiegen werde, wird als untrügliches Zeichen dafür gedeutet, dass es um die Demokratie nicht gut bestellt sei. [...] In ihrer Idealvorstellung demokratischer Verhältnisse wird die direkte Demokratie der Schweiz referenziert, um damit das eigene Mitspracherecht als Form der Selbstbestimmung zu erhöhen. Sie erhalten ihr Demokratieverständnis unter völliger Abstraktion vom demokratischen Kollektiv; demokratische Mitbestimmung wird so auf eine individualistische Freiheit reduziert. Dabei wird ausgeblendet, dass verwirklichte Basisdemokratie im Sinne einer kollektiven Selbststeuerung hinsichtlich Bildung, Mündigkeit und Solidarität ihrer Mitglieder weit voraussetzungsvoller ist, als hier

impliziert wird, insbesondere auch hinsichtlich der Notwendigkeit einer Bezogenheit der Demokratie auf Gesellschaft als kollektives Ganzes.

Auf einer konkreteren Ebene zeigt sich eine Staatskritik in der Ablehnung staatlicher Einflussnahme auf die eigene Lebensführung im Allgemeinen und auf die Gesundheit im Besonderen. [...]

Selbstbestimmung und Eigenverantwortung werden von ihrem Gesellschaftsbezug abgetrennt und gelten als Werte an sich. Daher sollten sie aus Sicht der Interviewten auch in der Corona-Pandemie gelten und nicht eingeschränkt werden. [...] Die Befragten teilen die Position, keine staatlichen Einschränkungen und Vorgaben ihrer Handlungsweisen zu akzeptieren. Staatliche Maßnahmen werden unab-

hängig von ihrer konkreten Begründung im Einzelfall als „Bevormundung“ interpretiert und daher abgelehnt. Dabei soll es aber jeder Person individuell freistehen, Maßnahmen in der Corona-Pandemie zu befolgen. Freiheit wird als völlige Unabhängigkeit gedacht [...]. In ihrem libertären [der Freiheit wird der höchste Wert beigegeben, Anm. d. Red.] Freiheitsverständnis, welches individuelle Selbstbestimmung verabsolutiert, bedeutet dies in logischer Konsequenz aber auch, dass sie von anderen keinen Schutz erwarten [...]. Wo jedoch selbst kein Schutz erwartet wird, dürfen auch andere keinen erwarten. [...]

© Nadine Frei, Oliver Nachtwey: a.a.O., S. 22-24 (Überschrift eingefügt).

M6C ANDREAS SPEIT: VERQUERES DENKEN. GEFÄHRLICHE WELTBILDER IN ALTERNATIVEN MILIEUS, BERLIN 2021, S. 10.

„Der vermeintliche Protest für die Freiheitsrechte aller ist letztlich ein Protest

für das eigene Recht, sich zu verhalten, wie man gerade will. Die Demonstrant:in-

nen denken nicht quer, sie denken ego-man.“

M6D [WENN DAS VERTRAUEN FEHLT ... ZITATE AUS INTERVIEWS MIT CORONA-DEMONSTRIERENDEN]

1. „Ist eine gute Frage. Also, ob das Virus auf natürliche Weise entstanden ist. Da gibt es sehr viele Skeptiker davon. Dass es halt doch irgendwo entkommen ist, oder vielleicht auch gemacht wurde oder wie auch immer das ist. Also das sind alles Möglichkeiten, ich hab's nicht gefunden, was es ist. Geld spielt hier definitiv eine Rolle.“ (Herr Wiegert, Anfang 40, Ausbildung im medizinischen Bereich, selbstständig)
2. „Und wenn man dann mal Zweifel hat, beginnt man dann eben auch an Quellen zu gehen und die Quellen selber anzuschauen und mit dem eigenen Verstand zu beurteilen. Und da kam ich sehr schnell, zu dem für mich, zu dem Schluss, dass da sehr viel nicht stimmt.“ (Frau Schuster, Mitte 40, Studium Sozial- und Erziehungswissenschaften, selbstständig)
3. „Ja, also, ich hatte das Gefühl, ich würde Schuld auf mich laden, wenn ich bei diesem System mitmache. Ich kann nicht akzeptieren, dass staatlicher Missbrauch bei Kindern stattfindet. Und für mich ist das psychischer und auch teilweise physischer Missbrauch, der physische Missbrauch kommt dann mit der Maske und mit Abstand.“ (Frau Schönle, Anfang 50, Studium Psychologie, selbstständig)
4. „Und also die Demo ging irgendwann zu Ende, wir sind nach Hause gefahren und abends saßen wir mit der Familie vor der Tagesschau und die Tagesschau hat was anderes gesehen als wir. [...] Und da muss ich sagen, für mich war es ein Schock. Wie im öffentlich-rechtlichen Fernsehen in einer Tagesschau, die ich eigentlich für sehr neutral gehalten habe, so berichtet wurde.“ (Herr Baumgartner, Mitte 50, Studium Ingenieurwissenschaft, angestellt)
5. „Denn ohne diese gelenkten Medien und ohne die Wissenschaftler, die entweder nicht wissen, oder sich nicht trauen, da andere Sachen zu erforschen, ohne die wäre das ja gar nicht möglich, so eine Pandemie zu inszenieren.“ (Herr Gerber, Mitte 50, Studium Ingenieurwissenschaft, angestellt)
6. „Also auch da gibt's genug Informationen, Theorien, die man vielleicht früher so als Verschwörungstheorie abgetan hat, obwohl eben doch das eine oder andere dran ist. Also ein Schlagwort Great Reset, ja? Es gibt schon Strukturen auf dieser Welt, im wirtschaftlichen Bereich, die diese ganzen Sachen über Jahrzehnte aufgebaut haben und auch da Einfluss ausüben, ja? Also auch die Medien. [...] Das sind Strukturen, die aufgebaut sind und die unsere ganze Welt, deswegen auch in vielen Ländern, beeinflussen.“ (Herr Krugmann, Anfang 50, Studium Humanmedizin, selbstständig)
7. „Dann stelle ich mir natürlich im Zusammenhang mit dieser ganzen Corona-Geschichte die Frage: Was haben die jetzt für Interessen, haben die jetzt wirklich das Wohl der Menschen im Auge? Oder haben die mehr das Interesse, das große Geld zu verdienen?“ (Herr Rose, Mitte 50, Studium Betriebswirtschaftslehre, selbstständig)
8. „Seit wann haben wir eigentlich in der Presse, in der man nicht über alternative andere Sichten diskutiert, sondern nur noch darüber, ob die Bundesregierung ganz richtig liegt oder noch schärfer agieren müsste. Aber die Frage: Stimmen denn die Annahmen überhaupt, auf deren Basis das alles passiert, die darf man nicht stellen. Also wer die stellt, der ist sofort ein [...] Covidiot, Corona-Leugner.“ (Herr Scholtes, Ende 50, Studium Informatik, angestellt)

© Nadine Frei, Oliver Nachtwey: a.a.O., S. 17-24

In demokratischen Ordnungen hat Protest [...] eine besondere Funktion. Er ist wesentlicher Bestandteil der Legitimationsquellen von Demokratie, indem er die öffentliche Debatte immer wieder erneuert, d.h. an den Grundlagen demokratischer Meinungs- und Willensbildung arbeitet. Über die Einspeisung neuer politischer Ideen und Projekt [sic!] bringt Protest Alternativität und Innovation hervor, er macht bislang un- oder unzureichend berücksichtigte Interessen und Gruppen sichtbar und eröffnet alternative Kanäle der Beteiligung. Abstrakt gesprochen stärkt Protest zwei grundlegenden Qualitäten von Demokratie, Freiheit und Gleichheit, indem er öffentliche Debatte anreichert und Bürgerinnen und Bürgern die Chance eröffnet, in allen sie betreffenden Angelegenheiten das Wort zu ergreifen [vgl. Rödel, Ulrich e.a.: *Die demokratische Frage. Ein Essay, Frankfurt am Main, 1989*].

Das heißt aber nicht, dass Protest unter allen Umständen demokratiezuträglich sein muss. Die Frage, die sich stellt, ist wann Protest seine demokratieerneuernden Funktionen zu verlieren droht. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn Protest öffentliche Debatten eher schließt statt öffnet, weil er nicht weitere Interessen und Themen in die öffentliche Debatte einbezieht, sondern Gruppen und Interessen auszuschließen versucht. Wenn das der Fall ist, trägt Protest eher zur Ermüdung und Verrohung öffentlicher Debatten statt [sic!] und nicht zu ihrer Bele-

bung. Zugegeben sehr grob lässt sich sagen, dass je exklusivistischer Protest in seinen Mitteln (Mobilisierungsstrategien) und Zielen ist, desto geringer sein demokratieförderliches Potenzial. Protest trägt dann eher zu affektiver und nicht themenorientierter Polarisierung bei, d.h. er mobilisiert und verfolgt Ziele auf Basis von identitärer Zugehörigkeit und Abgrenzung [...].

Schaut man sich [die aktuellen] Proteste bzw. die Bewegungen, die sie tragen, genauer an, fällt auf, dass insbesondere die Proteste gegen das Pandemiemanagement (Querdenker et al.) aber auch die Proteste gegen Migration (PEGIDA et al.) ein vergleichsweise hohes Risiko affektiver Polarisierung aufweisen. [...] Ihre Mobilisierungsstrategien sind offen exklusivistisch, sie basieren vor allem auf Zugehörigkeit und Abgrenzung gegenüber Andersdenkenden, denen zugleich die Berechtigung am Diskurs abgesprochen wird (politische Eliten, Wissenschaft, Medien und jene, die ihnen nach wie vor vertrauen) und ihre Ziele sind (weniger einheitlich) teils ebenfalls offen darauf angelegt, Gruppen aus der Gesellschaft auszuschließen bzw. ihnen Rechte und Teilhabe zu verwehren. Aber auch in anderen Protesten lassen sich gerade in Stresszeiten der Pandemie exklusivistische Mobilisierungsstrategien entdecken.

Keine dieser Protestbewegungen hat gegenwärtig aus meiner Sicht das Potenzial, die Gesellschaft nachhaltig zu polarisieren. Dazu sind die Zahlen der Zustim-

mung zu ihnen zu gering und auch repräsentative Umfragen machen deutlich, dass wir es mit einem relativ geringen Prozentsatz der Bevölkerung zu tun haben, der sich in exklusivistische Positionen und Haltungen zurückzieht. Dazu passt, dass die Mobilisierung von Migrationsprotesten und auch von Pandemieprotesten zuletzt deutlich zurückgegangen ist.

Das heißt nicht, dass wir es in diesem Milieu, insbesondere im Querdenker-Milieu, [nicht, Anm. der Red.] mit weiteren Radikalisierungsprozessen zu tun bekommen. Das ist sogar wahrscheinlich, aber die Gesellschaft als Ganzes wird davon nicht unmittelbar betroffen.

Für Ersteres ist vorausschauendes und vernetztes Handeln der Sicherheitsbehörden notwendig. Für Letzteres geht es für die politischen Akteure und Institutionen vielmehr darum, Kanäle für Kritik und Protest offen zu halten und die Verarbeitung dieser Kritik zu befördern. Das ist letztlich immer das Ziel von Protest: Über Unruhestiftung im positiven Sinne neue Ideen in den politischen Betrieb bringen und die Gesellschaft dazu nötigen, über sich selbst zu reflektieren, was für eine Gesellschaft sie sein will und welche Praktiken und Regeln damit einhergehen sollen.

© <https://www.innerersicherheitsfonds.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Herbsttagungen/2021/herbsttagung2021Deitelhoff.html>, Zugriff am 30.08.2022

Rechtspopulistische Proteste werden nicht ernst genug genommen, sagt die Psychologin Pia Lamberty im Interview – und erklärt, warum der Fall Kellermayr auch ein Warnsignal für den Umgang mit der deutschen Impfgegnerszene ist.

Ist der Suizid der österreichischen Impfmäxterin Lisa-Maria Kellermayr nach massiven Drohungen von Impfgegnern auch ein Warnsignal für uns in Deutschland?

Die furchtbaren Drohungen, die Frau Kellermayr sowohl digital als auch analog bekommen hat, und der schlechte Umgang damit reißen sich leider ein in einen unzureichenden Umgang mit der Bedrohungslage insgesamt in der Pandemie. Da kann man hier in Deutschland auf ganz viele Gruppen schauen. Es wurde vor Kliniken protestiert, es gab Attacken auf Gesundheitspersonal, auf Impf-

zentren oder mobile Impfteams, die nur noch unter Polizeischutz arbeiten konnten. Politiker und Journalisten wurden bedroht, genau wie Mitarbeiterinnen im Einzelhandel. Es kam zu dem furchtbaren Mord an dem Studenten und Tankstellenmitarbeiter in Idar-Oberstein. Alle diese Fälle wurden in ihrer Gesamtheit nie richtig ernst genommen in den letzten zweieinhalb Jahren. So konnte eine gesellschaftliche Stimmung entstehen, die ich als sehr bedrohlich empfinde.

Inwiefern bedrohlich? Gerade hat man doch eher das Gefühl, dass es sehr ruhig geworden ist um die „Querdenker“- und Impfgegnerszene.

Auch wenn die Proteste weniger sichtbar sind, sind sie nach wie vor da. Die Bedrohungen gehen auch weit darüber hinaus. Das gesellschaftliche Miteinander ist gefährdet von einer eigentlich nicht be-

sonders großen Gruppe, die es aber leider schafft, durch eine Gemengelage aus Ignorieren, Wegschauen und Raumgeben größeren Einfluss zu haben, als es sein sollte und sein müsste. Es gab letztes Jahr eine Umfrage mit dem Ergebnis, dass die Hälfte nicht mehr auf Corona-Maßnahmen hinweisen würde, weil sie Angst hat vor Bedrohung. Eine COSMO-Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass 12,5 Prozent der Menschen, die in Berufen arbeiten, in denen sie auf die Maßnahmen hinweisen, Gewalt erlebt haben. Das finde ich schon erschreckend.

Das Bundeskriminalamt erfasst inzwischen Straftaten mit Pandemiebezug gesondert. Ist das nicht eine gute Voraussetzung für eine zusammenhängende Betrachtung?

Es gibt sehr viele Straftaten in der Pandemie, die als politisch nicht zuordenbar

eingordnet werden, wie zum Beispiel auch der Mord in Idar-Oberstein. Und wenn die rechte Motivation dahinter nicht richtig benannt wird, ist das natürlich ein Problem.

Aber die Impfgegnerszene ist doch tatsächlich sehr heterogen.

Immer, wenn es zu einer Mobilisierung kommt, die augenscheinlich eher rechtspopulistisch geprägt ist, wird das Gefahrenpotential nicht richtig ernst genommen. Dann gibt es erst einmal Debatten darüber, ob das nicht nur die Ängste und Sorgen der „normalen Bürger“ sind. Dadurch, dass das Ganze nicht eindeutig aussieht wie ein rechtsextremer Protest, wird es in seiner Gefährlichkeit nicht erkannt. Und während die Gesellschaft noch diskutiert, können sich antidemokratische Räume ausbilden. [...]

Frau Kellermayr hat in ihrer Praxis Corona-Impfungen vorgenommen und damit die staatliche Impfkampagne unterstützt. Beobachter kritisierten, der Staat, dem sie einen Dienst erwiesen hat, hätte sie allein gelassen, als sie Schutz brauchte.

Es ist nicht erst seit der Pandemie so, dass demokratisch engagierte Menschen mit Bedrohungen oft allein gelassen werden, dass ihre Notlage nicht so ernst genommen wird und ihnen teilweise sogar die Schuld zugesprochen wird. Dann muss man sich nicht wundern, wenn sich immer mehr Menschen zurückziehen. Ich vermute mal, dass ein Christian Drosten, wenn es noch mal zu einer Pandemie kommt, was ich nicht hoffe, sich nicht noch einmal so exponieren würde. [...]

Müssten wir uns nicht auch vom Begriff „Hass im Netz“ verabschieden, um dem Problem besser gerecht zu werden?

Das Problem daran ist, dass viele Menschen immer noch glauben, dass das Netz nicht real ist, dass das nicht das echte Leben ist. Und deshalb wird der Hass dort auch nicht so ernst genommen, es kommt teilweise sogar zu einer Verantwortungs-umkehr. Dann wird geraten, man solle sich eben nicht auf eine bestimmte Weise äußern, sich einfach zurückziehen oder das Handy ausmachen. Das kann ja nicht die Antwort sein. Nein. Zum einen unterstützt es Betroffene überhaupt nicht, zum anderen ist es auch aus einer gesellschaftlichen Perspektive fatal. Ich möchte doch nicht, dass Menschen aufhören, aufzuklären und sich zu äußern, nur weil wir als Gesellschaft bisher keinen guten Umgang mit all der Gewalt gefunden haben, die sich im Netz zeigt.

Genau das passiert ja schon: Menschen ziehen sich wegen Attacken zurück, zum Beispiel von Twitter.

In Frankfurt gibt es auch einen Kommunalpolitiker, der überlegt sein Amt niederzulegen wegen der Bedrohungslage. Und er ist nicht der einzige. [...]

Wie müsste man denn auf den Hass reagieren – gerade nach dem tragischen Fall in Österreich?

Die Sicherheitsbehörden müssen sensibilisiert werden, was die Relevanz von Straftaten im digitalen Raum angeht. Und die Wege, Anzeige zu erstatten, müssen so niedrigschwellig wie möglich gestaltet sein. Gerade wenn man bedenkt, dass man es in der Regel nicht mit einer E-Mail zu tun hat, sondern mit einer Vielzahl von

Fällen, die man anzeigen muss. Die Opferberatungsstellen brauchen eine gute finanzielle Ausstattung, weil sie Menschen in solchen schwierigen Situationen wirklich zur Seite stehen. Die Plattformen darf man natürlich auch nicht aus der Verantwortung entlassen. Oft dauert es zu lange, bis bei Beschwerden etwas passiert. Aber wenn gerade jemand meine Adresse veröffentlicht hat, kann ich nicht zwei Tage auf die Reaktion der Plattform warten.

Gerade wurden die Pläne der Ampel für ein neues Infektionsschutzgesetz vorgestellt. Neue Coronaregeln, hohe Preise, der Krieg in der Ukraine – viele rechnen mit größeren sozialen Protesten im Herbst, manche Rechte spekulieren sogar darauf.

[...] Es ist wichtig, zu verstehen, dass es Rechtsextreme gibt, die diese Krisen für sich nutzen wollen und nur darauf warten, dass die Lage eskaliert. Aber auch Russland hat ein Interesse daran und verbreitet Desinformation und Propaganda, um Stimmung zu machen. Das Ziel ist klar: liberale Demokratien zu destabilisieren und die Solidarität mit der Ukraine zu untergraben. So, dass es irgendwann zu einer gesellschaftlichen Wende kommt und die Leute sagen: Warum zahlen wir denn für die Ukraine, wenn wir selbst nicht wissen, wie wir durch den Monat kommen? Ich hoffe, dass endlich verstanden wird, wie diese Dinge miteinander zusammenhängen.

© <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bedrohungen-durch-impfgegner-fall-kellermayr-ist-ein-warnsignal-18230077.html> (30.08.2022).

M8 ÜBER UNS SELBST NACHDENKEN?!

„Im Umgang mit diesen Protesten ist es aus unserer Sicht wichtig, die Kritiker:innen der Corona-Massnahmen nicht einfach zu pathologisieren. Das ist zwar verführerisch und entlastend, hilft aber nicht wirklich weiter. [...]

Man könnte [...] einen Prozess der gesellschaftlichen Selbstreflexion beginnen und fragen: Was für eine Gesellschaft bringt derartige Bewegungen hervor, was sind ihre strukturellen Voraussetzungen?“

© Oliver Nachtwey, Robert Schäfer, Nadine Frei: Politische Soziologie der Corona-Proteste, Basel 17.12.2020, S. 65, <https://doi.org/10.31235/osf.io/zyp3f>, letzter Zugriff 30.08.22

VOLKSPARTEIEN IN DER KRISE

JULIA REUSCHENBACH, THORSTEN FAAS

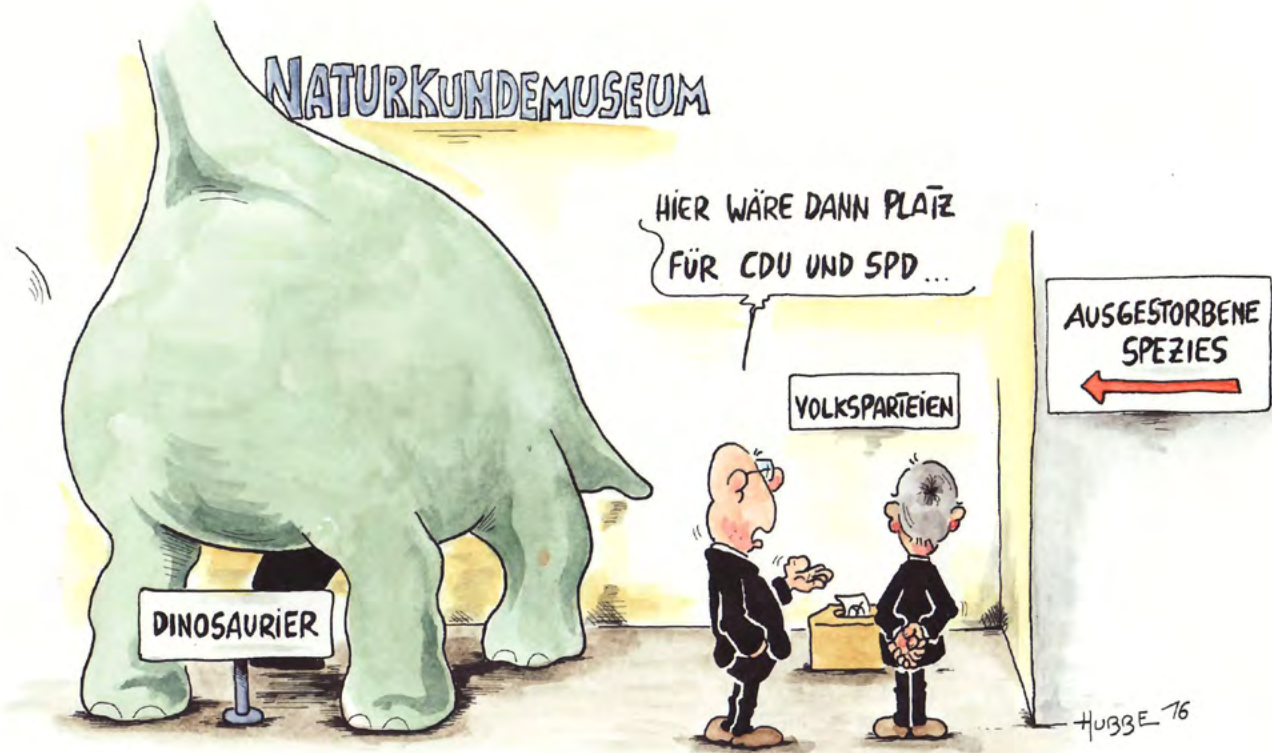


Abb. 1: Volksparteien © Phil Hubbe, 2016

Über die „Krise der Volksparteien“ wird inzwischen schon fast so lange diskutiert und geschrieben, wie in der Politikwissenschaft über die Frage diskutiert wird, wann überhaupt eine Partei eine Volkspartei ist: Können Volksparteien nur solche Parteien sein, die eine große Zahl an Stimmen bekommen? Und wenn ja, wie groß muss diese Zahl sein? Oder ist nicht vielmehr entscheidend, dass eine Partei viele (alle?) Schichten der Bevölkerung – quasi das ganze Volk – anspricht und auch überall Unterstützung findet? Sei es die Größe, sei es die Breite der Ansprache – beide Perspektiven eint die Idee, dass Volksparteien integrierend und (ver)bindend wirken. Gerade Krisenzeiten, wie wir sie derzeit erleben, rücken die Frage nach den Bindekräften von Parteien in den Vordergrund. Wer hält Gesellschaften zusammen, wenn es „kritisch“ wird? Wären gerade jetzt Volksparteien mit integrativer Wirkung in die Breite der Gesellschaft besonders wichtig? Aber stecken sie in der Krise selbst in der Krise? Der vorliegende Beitrag nimmt den Begriff der Volkspartei in den Blick, erläutert anhand der Entwicklungen der zurückliegenden Jahre den aktuellen Zustand der Volksparteien und skizziert, warum das Konzept der Volkspartei zukunftsfähig sein kann, diskutiert aber auch die Herausforderungen, die vor Volksparteien liegen.

WANN IST MAN EIGENTLICH VOLKSPARTEI?

In Anlehnung an Lehrer Bömmels Ausführungen zur „Dampfmaschine“ aus der – zumindest früher einmal berühmten – Verfilmung der Feuerzangenbowle könnte man ganz zu Beginn fragen: „Also, was ist en Volkspartei?“, um dann filmgetreu zu sagen: „Da stelle mer uns janz dumm. Und da sage mer so: En Volkspartei, dat is ene Verein, der fest in der Breite der Bevölkerung verwurzelt ist.“ Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler allerdings

„Volksparteien stehen Parteien gegenüber, die nur eine einzige Gruppe („Klientelpartei“) oder auch nur ein einziges Thema vertreten („single issue“-Partei).“

stellen sich selten ganz dumm, sondern sind vielmehr um maximale Präzision bemüht, gerade auch in der begrifflichen Fassung bestimmter Phänomene. Weil Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aber auch sehr unterschiedlich sind und unterschiedliche Akzentuierungen vornehmen, finden sich in der Regel unterschiedliche Definitionen zentraler Be-

grifflichkeiten in der einschlägigen Literatur. So ist es auch im Falle der „Volkspartei“. Dieser Begriff wird in der Politikwissenschaft seit Jahrzehnten intensiv diskutiert. Oskar Niedermayer hat sich jüngst die Mühe gemacht, verschiedene Vorschläge zur begrifflichen Fassung der „Volkspartei“ überblicksartig darzustellen – einige davon kommen auf

bis zu 22 prägende Merkmale... (vgl. *Niedermayer, 2021, 508*).

Gleichwohl lässt sich mit Blick auf die vielen Definitionen ein gemeinsamer Kern ausmachen, denn die folgenden Punkte finden sich in praktisch allen Definitionen:

1. Eine Volkspartei gewinnt einen großen Anteil der Wählerstimmen; aus dieser hohen Stimmenzahl geht eine starke Präsenz in den Parlamenten hervor. Elektoral wie parlamentarisch sind Volksparteien also mindestens groß, wenn nicht gar dominant.
2. Die vielen Stimmen der Wählerinnen und Wähler speisen sich nicht aus einer eng definierten Gruppe, was nicht nur theoretisch möglich, sondern etwa für den – in historischer Entwicklung den Volksparteien vorausgehenden – Typus der Massenparteien auch empirisch kennzeichnend ist. Die Wählerinnen und Wähler kommen „aus der Breite der Gesellschaft“, also aus höchst unterschiedlichen Gruppen.
3. Die Verbindungen zwischen der Partei und ihren Unterstützerinnen und Unterstützern sind nicht situativ, sondern von Dauerhaftigkeit geprägt. Dies äußert sich einerseits in einer hohen Zahl von Parteimitgliedern, die ebenfalls für eine breite gesellschaftliche Verankerung der Partei sorgen; zudem identifizieren sich viele Bürgerinnen und Bürger auch mit einer Volkspartei (im Sinne einer „psychologischen Parteimitgliedschaft“, *Campbell et al., 1960*).

Größe und Breite lassen sich als Bedingungen abstrakt leicht formulieren. Gerade für empirische Untersuchungen bedürfen solche Kriterien allerdings einer konkreten Operationalisierung. Konkrete Schwellenwerte lassen sich jedoch nicht theoretisch ableiten (vgl. *Niedermayer, 2021, 508 f.*). Braucht es dauerhaft über 40 Prozent der Stimmen, um von einer Volkspartei sprechen zu können? Bezogen auf die Wählerinnen und Wähler oder aber aller stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger? Genügen 30 Prozent? Ändert sich die Schwelle im Laufe der Zeit? Wie stark muss eine Volkspartei in einzelnen Gruppen sein, wie vielfältig muss die Struktur ihrer Mitglieder und Wählerinnen und Wähler sein? Ist es gegebenenfalls besser, größer, aber weniger vielfältig zu sein, als vielfältiger, aber kleiner?

Diese wenigen Ausführungen zeigen bereits, dass der Begriff der Volkspartei zwar offenkundig in aller Munde ist, sich jedoch gleichzeitig für wissenschaftliche und vor allem empirische Zwecke nicht einfach fassen lässt. Das stellt den heuristischen Wert des Konzepts nicht infrage. Gleiches gilt für den in der internatio-

nen Literatur gebräuchlichen Begriff der „catch-all-party“ (vgl. *Kirchheimer, 1965*). Beide Begriffe weisen – gerade auch in Abgrenzung von den ideologisch und sozialstrukturell engen Massenparteien etwa der Weimarer Republik – auf die Funktion der gesellschaftlichen Integration hin, die Volksparteien leisten. Und auch der analytische Gegenpol wird damit klar: Volksparteien stehen Parteien gegenüber, die nur eine einzige Gruppe („Klientelpartei“) oder auch nur ein einziges Thema vertreten („single issue“-Partei).

FUNKTIONEN VON VOLKSPARTEIEN

Historisch sind Parteien in den Parlamenten und dort aus der Notwendigkeit heraus entstanden, sich in den Parlamenten zu organisieren und zu koordinieren. Angesichts der Herkunft dieser ersten Parlamentarierinnen und Parlamentarier werden diese Gruppen als „Honoratiorenparteien“ bezeichnet. Die Notwendigkeit, Wählerinnen und Wähler zu überzeugen, stellte sich für sie nicht; sie ergab sich erst im Zuge der Demokratisierung und der Ausweitung des

„Vor diesem Hintergrund sind die Gründung der (überkonfessionellen) Christlich Demokratischen Union (CDU), aber auch die Öffnung der SPD von einer Arbeiter- zu einer Arbeitnehmerpartei [...] Ausdruck der Transformation von Massen- in Volksparteien.“

Wahlrechts. Eine echte Scharnierfunktion zwischen der Gesellschaft und dem politischen System leisteten erst Massenparteien, allen voran Arbeiterparteien, die die Arbeiterschaft organisierten und mobilisierten. Trotz unzweifelhafter Größe waren sie aber trotzdem keine Volksparteien, da ihnen die beschriebene breite Verwurzelung in der Gesellschaft fehlt. Statt *catch-all* stand eher *catch-a-group* im Fokus.

So wichtig dieser Typus im Zuge der Demokratisierung und der Integration neuer Schichten von Wählerinnen und Wählern war, so blieb die Herausforderung für diesen Typus gleichwohl bestehen, breit getragene Regierungen zu bilden, was sich in Deutschland gerade in der Zeit der Weimarer Republik zunehmend als Problem erwies. Vor diesem Hintergrund sind die Gründung der (überkonfessionellen) Christlich Demokratischen Union (CDU), aber auch die Öffnung der SPD von einer Arbeiter- zu einer Arbeitnehmerpartei in den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland keine Petitesse, sondern genau Ausdruck der Transformation von Massen- in Volksparteien.

Um noch einmal auf die Feuerzangenbowle und die Dampfmaschine zurückzukommen. Zu einer Dampfmaschine sagt Leherer Bömmel im Film, sie sei „ne große,

runde, schwarze Raum mit zwei Löchern“. Was das mit Volksparteien zu tun hat? Auch sie sind große, breite Räume mit zwei Öffnungen – eine in Richtung der Gesellschaft, eine in Richtung des politischen Systems. Beides verbinden sie miteinander – und das besonders umfang-

reich. Union und SPD sind prototypische Beispiele für Volksparteien; nach der Konsolidierung des Parteiensystems in den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland begann für sie das „goldene Zeitalter der Volksparteien“ (*Probst, 2018, S.15*). Sie waren groß und sie waren breit verwurzelt, was Stimmenzahl und -anteile, aber auch Mitgliederzahlen und Bindungen betrifft. In den 1970er Jahren gelang es Union und SPD, über 90 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich zu vereinen. In Verbindung mit einer Wahlbeteiligung (bei Bundestagswahlen) von ebenfalls über 90 Prozent wird deutlich, welche enorme integrative Wirkung beide Parteien entfalteten (vgl. *Abb. 2*). Dass man gleichzeitig vor allem von der SPD als einer „linken“ Volkspartei sprach und

spricht, unterstreicht noch einmal den primär heuristischen Wert. Von einer „linken Volkspartei“ zu sprechen, ist eigentlich ein Widerspruch in sich. Es zeigt aber zugleich, dass es den Parteien in dieser Zeit gelang, den schmalen Grat zwischen Profilierung und Abgrenzung zu politischen Gegnern und Integration zu finden.

KRISE DER VOLKSPARTEIEN? NEUE VOLKSPARTEIEN?

Eine Charakterisierung als „goldenes Zeitalter“ ist immer ambivalent, weil auf diesen absoluten Höhepunkt eines „goldenen Zeitalters“ eigentlich nur ein Abstieg folgen kann – so auch im Falle der Volkspartei. Mit dem Begriff der „Volkspartei“ ist heutzutage auch die „Krise“ fest verwoben. Bei genauere Betrachtung zeigen sich allerdings an dieser Stelle auch Asymmetrien. Während die Union schon bei der Bundestagswahl 1953 45,2 Prozent der Stimmen erzielte und sich bis einschließlich 1994 stabil über 40 Prozent halten konnte, brauchte die SPD bis in die 1960er Jahre hinein, um die 40 Prozent zu überschreiten und konnte in diesen Höhen auch nur bis einschließlich 1980 bleiben. Dass die Union 2013 noch einmal über 40 Prozent kam (mit 41,5 Prozent) und die SPD 1998 (mit 40,9 Prozent), zeigt, dass solche Höhen durchaus noch er-

reichbar sind, dass aber zugleich die Selbstverständlichkeit solcher hoher Werte im Laufe der Zeit verloren gegangen ist. Noch deutlicher (und auch schon etwas früher) zeigt sich dies, wenn man in der Betrachtung auf die Ebene von Landtagswahlen wechseln würde.

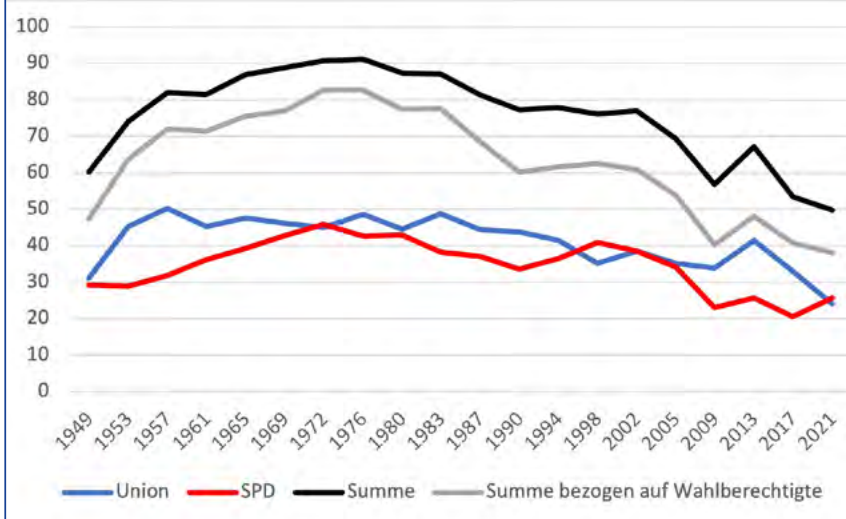
Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Stimmenanteile von Union und SPD bei allen bisherigen Bundestagswahlen nochmals in der Übersicht; zudem zeigt die Abbildung die Summe der beiden Stimmenanteile, einmal bezogen auf die

„Bei der Bundestagswahl 2021 sank der gemeinsame Stimmenanteil von Union und SPD erstmals unter 50 Prozent der gültigen Zweitstimmen.“

gültigen Zweitstimmen, einmal bezogen auf alle Wahlberechtigten, was unter dem Blickwinkel der gesellschaftlichen Integration sinnvoll erscheint. Deutlich wird, dass die Integrations- und Mobilisierungsfähigkeit nachgelassen hat. Die Rekordwerte der Bundestagswahlen 1972 und 1976, als Union und SPD gemeinsam über 90 Prozent der Wählerinnen und Wähler und immer noch über 80 Prozent der Wahlberechtigten an sich binden konnten, wurden nie mehr erreicht. Der Abwärtstrend verläuft dabei insgesamt sehr stetig, allerdings führen auch einige Wahlen zu besonders markanten Entwicklungen. Bei der Wahl 1990 etwa ging die Wahlbeteiligung im Vergleich zur vorherigen Wahl recht deutlich zurück, zwischen 2002 und 2009 brach die SPD deutlich ein, zwischen 2013 und 2021 die Union (für die allerdings auch die Wahl 2013 ein Zwischenhoch bedeutete). Bei der Bundestagswahl 2021 sank der gemeinsame Stimmenanteil von Union und SPD erstmals unter 50 Prozent der gültigen Zweitstimmen – und auch erstmals unter die Marke von 40 Prozent der Wahlberechtigten.

Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältiger Natur. Die Zusammensetzung der Gesellschaft hat sich in den zurückliegenden Jahrzehnten massiv verändert. Die Zahl der Arbeiterinnen und Arbeiter oder auch der Kirchgängerinnen und Kirchgänger hat sich erheblich reduziert. Beide Gruppen bildeten früher Stammwählerschaften der SPD beziehungsweise der Union. Nun könnte man einwenden, dass das für eine Volkspartei, die breit in allen Gruppen der Bevölkerung Unterstützung findet, doch eigentlich unerheblich sein sollte. Aber genau an dieser Stelle wird wieder ersichtlich, dass es auch für eine Volkspartei nicht ganz ohne inhaltliches Profil

ABB. 2: STIMMENANTEILE VON UNION UND SPD BEI DEN BUNDESTAGSWAHLEN 1949-2021



Quelle: Bundeswahlleiter

geht, eben als „linke“ oder „rechte“ Volkspartei, die mit einem solchen Profil bestimmte Segmente in besonderer Weise anzusprechen und zu binden vermag. Und diese Kernsegmente sind für Union wie SPD deutlich kleiner geworden. Dies gilt sowohl für gewerkschaftliche wie auch für konfessionelle Milieus. Zudem ist die Frage von (Ver-)Bindungen keine dichotome. Auch noch vorhandene Bindungen sind schwächer geworden – und im Umkehrschluss ist die Bereitschaft gestiegen, auch einmal andere Parteien zu wählen.

Verstärkt wird dies durch den gesellschaftlichen Großtrend der Individualisierung – nahezu alle gesellschaftlichen Großgruppen stehen vor der Herausfor-

derung rückläufiger Mitgliederzahlen. An die Stelle langfristiger, stabiler, träger Bindungen zwischen Individuen und Gruppen ist ein eher situationsbezogenes Moment getreten. Für eine spezifische Sache sind Menschen bereit, sich zu einem bestimmten Zeitpunkt zu engagieren, aber zu einem dauerhaften Engagement finden sich immer weniger bereit. Für Volksparteien ist dies ein doppeltes Problem: Sie verlieren ihre stabile Basis. Und zudem können sie im Gegensatz zu kleineren, weniger breit aufgestellten Parteien weniger klare, pointierte Positionen vertreten, was sie dann aber für Menschen, die ein bestimmtes Problem umtreibt, weniger attraktiv erscheinen lässt.

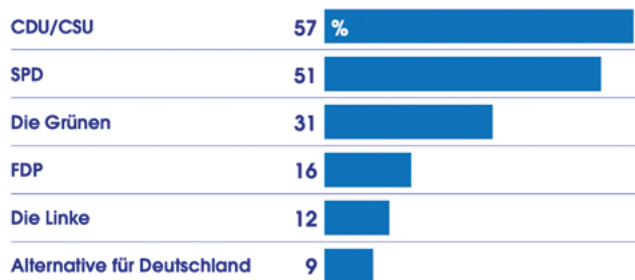
ABB. 3: STAMMWÄHLER



© Klaus Stuttmann, 2010

ABB. 4: VOLKSPARTEIEN: AUS SICHT DER BÜRGER NACH WIE VOR CDU/CSU UND SPD

Frage: "Was würden Sie sagen: Welche Parteien in Deutschland sind für Sie Volksparteien?"



Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahre

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 12014, Januar 2020

Diese langfristigen Entwicklungen haben durch die deutsche Einheit und die Notwendigkeit, die Bürgerinnen und Bürger aus der ehemaligen DDR zu integrieren, zusätzliche Verstärkung erfahren. Die Bindungen in der DDR, obwohl in Teilen durchaus vorhanden, waren seltener und lockerer, zugleich waren und sind die Herausforderungen der Menschen in Ostdeutschland andere gewesen. Dies eröffnete von Beginn an Chancen für andere Parteien, schwächte aber die Situation von Union und SPD. Zunächst die PDS, später die Linke, in jüngerer Vergangenheit aber auch die AfD haben diese Lücke gefüllt – was interessanterweise immer wieder zu Diskussionen geführt hat, ob diese Parteien zumindest im Osten Deutschlands angesichts einer gewissen breiten Verankerung „neue Volksparteien“ seien. Zumindest die teils sehr guten Wahlergebnisse unterfüttern eine solche Perspektive durchaus – weniger klar ist allerdings die Frage der Dauerhaftigkeit. Das Wahlverhalten bleibt gerade im Osten Deutschlands besonders volatil.

Etablierte Volksparteien aber halten ihren Anspruch auf hohe Stimmenanteile und insbesondere den Anspruch, in Regierungen vertreten zu sein und diese zu führen, aufrecht. Das allerdings hat einen Preis: Sie müssen die Ansprache von Wählerinnen und Wählern auf noch breitere Basis stellen, was ihre Attraktivität für Kernsegmente weiter schmälert und die Unterstützung situativer werden lässt. Zudem erschwert die Ausdifferenzierung des Parteiensystems Koalitionsbildungsprozesse. Um Regierungsmehrheiten erreichen zu können, müssen folglich neue, nicht selten ungeliebte Koalitionen gebildet werden, die wiederum die Attraktivität einzelner Volksparteien weiter schmälern. All diese Entwicklungen verstärken sich selbst immer weiter und nehmen zuweilen spiralförmige Züge an. Im Ergebnis stecken die „Volksparteien“ nach einem weit verbreiteten Narrativ in der „Krise“.

„VOLKSPARTEIEN“ UND IHRE ZUKUNFT

Trotz dieser Krise halten Union und SPD an ihrem Anspruch fest, Volksparteien zu sein. So betonte die CDU auf ihrem Parteitag im September 2022 im Antrag „Volkspartei der Zukunft: Die CDU erneu-

ern“, dass Deutschland eine starke Volkspartei der Mitte brauche – auch wenn dies eine Erneuerung der Partei erforde-

„Die Grünen setzen „dem Begriff der „Volkspartei“ den Begriff der „Bündnispartei“ gegenüber.“

re, die künftig personell auf allen Ebenen der Partei gesellschaftliche Realitäten abbilden müsse. Sie müsse zudem „glaubwürdig, verlässlich und vertrauensstiftend“ auftreten. Es sei außerdem erforderlich, bislang praktizierte Gewohnheiten und Verfahren zu hinterfragen und neues Denken zuzulassen (vgl. *CDU-Bundesvorstand 2022, S. 1-2*). Auch die SPD hält am Anspruch, Volkspartei zu sein, fest. In einem Gastbeitrag für den Tagesspiegel schrieben Rolf Mützenich und Carsten Schneider im Jahr 2019, dass Volksparteien weiterhin wichtig seien. In einer polarisierten Gesellschaften könnten Volksparteien für Rationalität und Expertise sorgen, ebenso wie für soziale Balance und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Ein in der Breite der Gesellschaft verankertes „sozialdemokratisches Wertekorsett“ und das breite Bekennnis zum Sozialstaat seien zwei

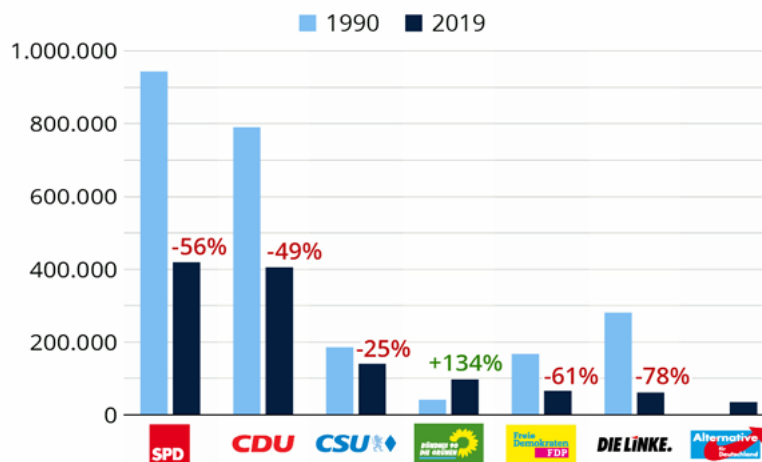
„Um Regierungsmehrheiten erreichen zu können, müssen folglich neue, nicht selten ungeliebte Koalitionen gebildet werden, die wiederum die Attraktivität einzelner (Volks-)Parteien weiter schmälern.“

Gründe dafür, dass die SPD weiterhin eine Volkspartei der linken Mitte bleiben müsse (vgl. *Mützenich/Schneider, 2019*).

ABB. 5: MITGLIEDERENTWICKLUNG DER PARTEIEN 1990 – 2019

Fast alle Parteien leiden unter Mitgliederschwund

Mitgliederzahlen der politischen Parteien in Deutschland



Quelle: FU Berlin



<https://de.statista.com/infografik/24192/mitgliederzahlen-der-politischen-parteien-in-deutschland/>

Die Aussichten für Union und SPD sind dabei nicht nur düster, denn nach einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach hielten im Jahr 2020 immer noch 57 Prozent die CDU, beziehungsweise 51 Prozent der Befragten die SPD für eine Volkspartei (vgl. Abb. 4).

Zugleich sehen andere Parteien das anders: Gerade die Grünen sind in jüngerer Vergangenheit deutlich gewachsen, was Stimmen-, aber auch Mitgliederzahlen betrifft. Auch die gesellschaftliche Breite, aus der sie ihre Stimmen erhalten, hat deutlich zugenommen. Die Diskussion, ob die Grünen eine neue Volkspartei sind, ist daher schier unvermeidlich. Aber im Gegensatz zu Union und SPD haben die Grünen kein historisch gewachsenes Selbstverständnis als Volkspartei. Mehr noch: Sie begegnen den ersten, vor allem medialen Zuschreibungen „als neue Volkspartei“ abwehrend. Stattdessen setzen sie dem Begriff der „Volkspartei“ den Begriff der „Bündnispartei“ gegenüber (vgl. Habeck, 2019). Dieser Begriff der „Bündnispartei“ ist mehr als nur eine begriffliche Vermeidung des ungeliebten Begriffs der „Volkspartei“. Bündnisse sind flüchtiger, situativer, auch bunter als die stabilen, ja trägen Volksparteien.

KRISELNDE VOLKSPARTEIEN IN DER KRISE?

Massenpartei, Volkspartei, Bündnispartei – im letzten Teil des Beitrags wollen wir aufzeigen, dass mit diesen Begriffen und Konzepten fundamentale Unterschiede verbunden sind, vor allem bezogen auf

die Frage, wie Gesellschaften mit Konflikten umgehen. Konflikte sind und bleiben die Essenz von Politik. Politische Entscheidungen werden immer Kompromisse rund um diese Konflikte sein. Aber die verschiedenen Parteitypen und die sich daraus ergebenden Parteiensysteme und Koalitionen gehen anders damit um.

Volksparteien zeichnet ob ihrer Größe und Breite aus, dass sie gesellschaftliche Konflikte im ersten Schritt intern, also innerhalb der eigenen Organisation, angehen und zumindest vorklären. Mit Volksparteien in der Krise aller-

haltliche Differenzen, aber auch die damit verbundenen strukturellen und kommunikativen Herausforderungen machen die Zusammenarbeit schwieriger.

Dies gilt gerade in den Krisenzeiten, die wir erleben. Die Komplexität der Gegenwart und die enorme Geschwindigkeit von Veränderungsprozessen und -erfordernissen treffen die einstigen Volksparteien an einem wunden Punkt. So nötig es wäre, dass Volksparteien ihre integrierende Wirkung entfalten, so schwer fällt ihnen dieses doch in diesen Tagen.

„Konflikte verlagern sich zunehmend von der parteiinternen Ebene auf die Ebene zwischen Parteien und damit in den Bereich des Öffentlichen.“

dings gelingt dies zunehmend schlechter. Nehmen wir ein konkretes Beispiel: Koalitionen wie die aktuelle „Ampel-Regierung“ aus SPD, Grünen und FDP zeigen, dass die prägende Kraft der Volksparteien nachgelassen hat. Für die SPD ist es zweifelsohne ein Erfolg, mit Olaf Scholz den Kanzler zu stellen. Aber sowohl ihr Stimmenanteil von 25 Prozent als auch die damit verbundene Notwendigkeit, zwei Partner an Bord zu nehmen, um eine Mehrheit zu haben, zeigen die Schwäche der alten linken Volkspartei. Und dies hat Folgen: Konflikte verlagern sich zunehmend von der parteiinternen Ebene auf die Ebene zwischen Parteien und damit in den Bereich des Öffentlichen. Größere in-

Braucht es nicht gerade in Krisenzeiten einende, integrierende Foren, die den Zusammenhalt stärken, die Diskussion und Austausch ermöglichen und zwischen unterschiedlichen Positionen und Interessen vermitteln? Die über die eigene Klientel hinausgehende langfristige Konzepte für eine Politik in der Zukunft vorlegen, wohl wissend, dass es einen regelrechten Spagat bedeutet, diese Interessen miteinander in Einklang zu bringen? Klar jedenfalls ist: Ein Ende von Volksparteien hat weitreichende Folgen, nicht nur für diese Parteien selbst, sondern auch für die Art und Weise, wie Konflikte verhandelt, wie Politik gemacht wird und wie unsere Demokratie funktioniert.

LITERATURHINWEISE

Campbell, Angus et al. (1960): The American Voter.

CDU-Bundesvorstand (2022): Volkspartei der Zukunft: Die CDU erneuern. Antrag des Bundesvorstandes an den 35. Parteitag der CDU Deutschlands, https://assets.ctfassets.net/nwwn17ifahow/4Tlj9h3HCo1sDm6wJ-64tDK/7091870374498ad4fa7f-2c52fe6c6cd6/Volkspartei_der_Zukunft.pdf (19.09.2022).

Habeck, Robert (2019): Sich öffnen ist die Stärke, 28.3.2019, https://www.robert-habeck.de/texte/blog/sich-oeffnen-ist-die-staerke/?fbclid=IwAR3BE-4zuMlCBihNZ_7QJqjH8WhVaQJQY-brQWEiaB0qXwzFvflaopPsp-NDng (19.09.2022).

Kirchheimer, Otto (1965): Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift 6 (1), S. 20-41.

Mützenich, Rolf/Schneider, Carsten (2019): 60 Jahre Godesberger Programm: Die SPD muss Volkspartei der linken Mitte bleiben, in: Der Tages-

spiegel, 17.11.2019, <https://www.tagespiegel.de/politik/die-spd-muss-volkspartei-der-linken-mitte-bleiben-5833738.html> (19.09.2022).

Niedermayer, Oskar (2021): Sind die Volksparteien am Ende? Eine quantitativ-empirische Analyse, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik (GWP), Heft 4, S. 507-517.

Probst, Lothar (2018): Geschichte der Parteienlandschaft der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Heft 46/47, S. 14-20.

IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Jonas Rau)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (LEISTUNGSFACH)

Grundlagen des politischen Systems

(5) Modelle der Demokratie charakterisieren ([...] parlamentarisch – präsidentiell, Konkordanz – Konkurrenz)

Politische Teilhabe

(3) Wahlverhalten anhand der Rational-Choice-, der soziologischen und der individualpsychologischen Theorie erklären

(7) die Entstehung von Parteien und die Struktur des Parteiensystems anhand eines Modells erklären (zum Beispiel Cleavage-Modell)

Kontrolle politischer Herrschaft

(2) Formen von Gewaltenschränkung in der parlamentarischen Demokratie Deutschlands erklären (Opposition im Deutschen Bundestag als Kontrollinstanz, personelle und programmatische Verschmelzung von Regierungsfractionen im Deutschen Bundestag mit der Regierung, informeller Einfluss der Regierungsfractionen auf die Regierungsarbeit)

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

- Charakterisieren Sie Volksparteien.
- Erklären Sie, weshalb die Definition von „Volkspartei“ schwer operationalisierbar (messbar) ist.
- „Auch sie [die Volksparteien] sind große, breite Räume mit zwei Öffnungen – eine in Richtung der Gesellschaft, eine in Richtung des politischen Systems.“ Erläutern Sie, ausgehend von dieser Metapher und mit Blick auf die Aufgaben von Parteien, die zentrale Funktion von Volksparteien.
- Erläutern Sie Ursachen für die „Krise der Volksparteien“. Einen möglichen **Tafelanschrieb** finden Sie auf **Moodle Mo1**.
- Überprüfen Sie, ob die AfD und Die Linke im Osten „neue Volksparteien“ sind.
- Die Autor*innen diagnostizieren in Folge der „Krise der Volksparteien“ einen sich verändernden Umgang mit gesellschaftlichen Konflikten.
 - Beschreiben Sie diese Veränderung.
 - Erörtern Sie Chancen und Risiken dieser Veränderung.

AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

I. DAS ENDE DER VOLKSPARTEIEN – UND WAS IST MIT DEN GRÜNEN?

- Erläutern Sie die Aussage der Karikatur M 1.
- „Die Grünen sind auf dem Weg zur Volkspartei“. Überprüfen Sie diese These anhand von Abb. 5, M 2 sowie der aktuellen Sonntagsfrage: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/>
- Die Grünen setzen dem von ihnen abgelehnten Begriff „Volkspartei“ jenen der „Bündnispartei“ entgegen (vgl. Basistext). Arbeiten Sie Robert Habecks Gründe für diese Ablehnung aus M 3 heraus.
- „Atomkraft? Jein danke!“ (M 4). Können es sich Volksparteien leisten, ihren ursprünglichen „Markenkern“ zu vernachlässigen? Erörtern Sie diese Frage am Beispiel der Politik der Grünen in der aktuellen Energiekrise. (Hilfestellung: Diskussion um verlängerte Laufzeiten von Atomkraft- und Kohlekraftwerken, „Aufschieben“ der Energiewende etc.)



II. PARLAMENTARISCHE DEMOKRATIE OHNE VOLKSPARTEIEN – (UN-)DENKBAR?

- Vergleichen Sie die Positionen von Christoph Schwennicke (M 5) und Robert Vehrkamp (M 6). Ein mögliches Tafelbild finden Sie auf **Moodle Mo2**.
- „24 oder 25 Prozent können ja gute Wahlergebnisse sein; es sind aber nicht mehr die Ergebnisse von Volksparteien“ (M 6). Überprüfen Sie diese These anhand des Basistextes.
- Begründen Sie mithilfe geeigneter Theorien, inwiefern das am Ende von M 6 skizzierte Wahlverhalten zur Erosion der Volksparteien beiträgt. Einen Überblick über die Theorien des Wahlverhaltens finden Sie hier: <https://www.bpb.de/themen/politisches-sys-tem/wahlen-in-deutsch-land/335665/theorien-des-wahlverhaltens-vier-erklae-rungsansae-tze/>
- Robert Vehrkamp diagnostiziert ein „multipolares Mehrparteiensystem“ (M 6).
 - Charakterisieren Sie die Struktur dieses Parteiensystems anhand von M 7.
 - Erstellen Sie eine Grafik, welche die in M 8 skizzierte neue Konfliktlinie und die Darstellung M 7 verbindet.
 - Überprüfen Sie, ob Ihr erstelltes Schema ein „multipolares Mehrparteiensystem“ angemessen erfasst.
- Robert Vehrkamp plädiert für ein „konsensdemokratisches Mehrparteiensystem“ (M 6). Erörtern Sie, ausgehend von M 5 und M 6, Chancen und Grenzen dieses Demokratiemodells für Deutschland.
- Eckhard Jesse erwägt als Alternative zu von den Wählern „ungewollt“ wiederkehrenden Regierungsbündnisse[n]“ (M 9) Minderheitsregierungen.
 - Erklären Sie, inwiefern damit die für eine parlamentarische Demokratie typische Gewaltenschränkung verloren ginge.
 - Bewerten Sie die Alternative einer Minderheitsregierung. Als Zusatzmaterial finden Sie in **Moodle Mo3** ein Plädoyer für eine Minderheitsregierung.



MATERIALIEN

M1 VOLKSPARTEIENLANDSCHAFT IM KLIMAWANDEL



© Heiko Sakurai, 16.11.2019

M2 MARGIT HUFNAGEL: SIND DIE GRÜNEN AUF DEM WEG ZUR VOLKSPARTEI?, IN: AUGSBURGER ALLGEMEINE VOM 10.08.2022

Sind die Grünen also die neue deutsche Volkspartei? Nein, sagt Forsa-Chef Manfred Güllner und nennt einen entscheidenden Grund: Volksparteien gelingt es, heterogene Wählergruppen mit unterschiedlichen Interessen zu bündeln und zusammenzuführen. „Die Grünen sind Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre im Milieu der westdeutschen Wohlstandsgesellschaft entstanden – einem Milieu, das es im Osten des Landes weder gab noch gibt“, analysiert Güllner. „Deshalb würden die Grünen derzeit in Westdeutschland von 26, in Ostdeutschland jedoch nur von zwölf Prozent der Wahlwilligen gewählt.“ Die Grünen würden, so der Meinungsforscher, auch nicht – wie in der SPD häufig gemutmaßt – einem den Sozialdemokraten zugeneigten proletarischen Milieu entstammen, „sondern die ersten Anhänger der Grünen waren Söhne der

konservativen Bürgerschicht, denen sich später auch viele Bürgertöchter anschlossen“. Das spiegelt sich in der Wählerschaft wider: Aktuell würden die Grünen von 35 Prozent der von Forsa Befragten mit Abitur oder Hochschulabschluss, aber nur von elf Prozent der Hauptschüler gewählt. Zudem würde die Partei häufiger von Frauen als von Männern gewählt. Außerdem seien die Grünen im eher linken Spektrum verortet: „Von den Wahlberechtigten, die sich selbst dem linken Spektrum zuordnen, würden 40 Prozent die Grünen wählen“, so die Forsa-Umfrage. „Von denen, die sich selbst in der politischen Mitte verorten, würden nur 15 Prozent grün wählen.“ Die Grünen seien zudem eine Partei der „Besserverdienenden“ und konkurrierten mit der FDP darum, welche Wähler im Durchschnitt über das höhere Haushaltseinkommen verfügen. Den ak-

tuellen Zuwachs in den Umfragen erklärt Güllner mit der Unzufriedenheit der SPD-Wähler. „Die aus Unzufriedenheit mit anderen Parteien zu den Grünen Gewanderten werden damit aber keine Stammwähler der Grünen“, erklärt er. „Das war bereits im Vorfeld der letzten Bundestagswahl zu beobachten, als die nach der Nominierung von Baerbock und Laschet zu Kanzlerkandidaten zunächst hohen Werte der Grünen (die zeitweise sogar vor der Union lagen) bis zur Wahl wieder unter die 15-Prozent-Marke sanken.“ Die Partei verfüge also über kein festes Wählerpotenzial, auf das sie in jeder Lage vertrauen kann. [...]

© <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/parteien-die-gruenen-auf-dem-hoehenflug-und-auf-dem-weg-zur-volkspartei-id63591246.html> (abgerufen am 10.09.2022)

M3 ROBERT HABECK: SICH ÖFFNEN IST DIE STÄRKE

Und irgendwie kommt mir in diesen Tagen immer wieder ein Bild in den Sinn: Da läuft die katholische Großmutter, die noch nie in ihrem Leben auf einer Demonstration war, neben der jungen Feministin mit

gefärbten Haaren, der alte IG-Metall-Gewerkschafter neben der Schriftstellerin, der Raver neben der jungen Mutter im Blazer. Sie haben sich wahrscheinlich noch nie in ihrem Leben gesehen, sie führen völlig un-

terschiedliche Leben, es sind lauter Ichs. Und eigentlich würde man denken, sie haben miteinander nicht viel gemein. [...]

Dieses Bild stammt aus dem vergangenen Jahr, es war eine der großen Demons-

trationen, bei denen Menschen auf die Straße gingen, um für das einzutreten, was sie eint, nämlich die gemeinsamen Grundwerte, die Freiheit und Würde des Einzelnen in einer offenen Gesellschaft zu schützen [...]. Es war ein politischer Schlüsselmoment. Er zeigte, welche Kraft sich entwickelt, wenn wir das Gemeinsame nicht bis ins letzte einzelne Ästchen suchen, sondern in gemeinsamen Zielen und auf einem gemeinsamen Grund. Und was passiert, wenn Menschen aus den unterschiedlichsten Milieus Bündnisse schmieden.

Das schreibt sich natürlich viel einfacher als es ist. Vormalig feste Milieus lösen sich gerade ja auf, unsere Leben, die Lebensentwürfe und Lebenswege werden unterschiedlicher; es ist immer schwieriger, auf einen Begriff zu bringen, was Arbeit ist und was Familie und wo man sich geborgen fühlt. Geschweige denn, dass man einer Klasse und einem festen Milieu zugeordnet wird. [...]

Auch in einer solchen Gesellschaft muss es gelingen, Gemeinsamkeiten zu finden, und zwar über den Tag, über die Stunden einer Demonstration hinaus. Dieser Aufgabe müssen Parteien sich stellen.

Ein Teil von ihnen versucht damit umzugehen, in dem [sic!] sie das Alte wieder-

beleben wollen. Der Versuch ist zunächst vor allem nach innen gerichtet und zielt darauf, das angestammte Milieu zu stabilisieren und sich nach außen abzugrenzen, in der Hoffnung wohl, so wieder Schlagkraft sammeln zu können. Es ist der Versuch, die klassischen Koalitionen der alten Republik wiederherzustellen, die auf der Annahme gleicher materieller oder repräsentativer Interessen mindestens ähnlicher Milieus basierten. Dabei besteht aber die große Gefahr, die gesellschaftliche Wirklichkeit aus dem Blick zu verlieren.

Ich glaube deshalb, dass wir neue politische Ideen entwickeln und Brücken bauen müssen, um gesellschaftliche Bindekraft zu entfalten, um demokratische Handlungsfähigkeit und politische Mehrheitsfähigkeit herzustellen. [...] Aber gerade die Ansichten, die unterschiedlichen Erfahrungen, Fachkenntnisse waren [in der Atommüll-Endlagersuchkommission] Katalysator. Es entstanden Bündnisse. Nicht der kleinste gemeinsame Nenner war der Schlüssel zum Erfolg, sondern, dass Neues entstand, und durch das Neue eine schnellere und bessere politische Entscheidung. So wurde Politik handlungsfähig und glaubwürdig.

Diese Erfahrungen sind Ansporn, die gesellschaftliche Realität voll anzunehmen

und aus ihr das Beste zu machen. Und das wollen wir als Bündnispartei: Mitsprache ermöglichen, gesellschaftliche Kreativität aufnehmen und miterzeugen, vom Ziel her denken, nicht von der Interessensgleichheit. Parteipolitisch haben wir in den letzten Jahren bewiesen, dass wir in unterschiedlichen Bündnissen die gleichen Ziele verfolgen können. [...] Keine andere Partei hat einen solchen Bedarf an Koordinierung und Absprachen. Das war und ist nicht immer einfach. Und bedarf Kompromissfähigkeit und Geduld. Aber es gelang, weil aus den unterschiedlichen Erfahrungen und den schwierigen Konstellationen etwas Neues erwuchs. Durch die gesamtgesellschaftliche Verantwortung hat sich der Blick über das angestammte Milieu hinaus geweitet, durch die vielen neuen Mitglieder genauso. Sie hinterfragen unsere Gewohnheiten, öffnen uns immer wieder. Und dieses Hinterfragen von Gewohnheiten und politischen Praktiken wollen wir jetzt gesellschaftlich anbieten. Es geht darum Orientierung zu geben und handlungsfähig zu werden für die Zeit nach den Volksparteien. Sich zu öffnen, das ist die Stärke.

© <https://www.robert-habeck.de/texte/blog/sich-oeffnen-ist-die-staerke/> (21.09.2022)

M4 ATOMKRAFT? JEIN DANKE!



© Jürgen Janson, 19.07.2022

[...] Das Ende der Mär vom Tod der Volksparteien wurde bereits mit der Bundestagswahl [2021] unerschwinglich eingeläutet. Vollends widerlegt wird sie in den drei Landtagswahlen dieses Jahres 2022. Im Saarland, in Schleswig-Holstein und auch jetzt in Nordrhein-Westfalen haben die beiden Volksparteien den Wahlausgang unter sich ausgemacht. Mit Erfolgen für die eine wie die andere Seite. Im Saarland kam es sogar zu einer absoluten Mehrheit der SPD. [...] Die beiden Volksparteien erstarken wieder. Die AfD und die Linken schwächeln. Warum ist das so? Das hat mehrere Gründe, aber vor allem zwei: Angela Merkel ist nicht mehr da. Und Gerhard Schröder hat sich selbst ins Abseits befördert.

Merkel, die Meisterin der Macht, hatte mit ihrer Entkräftung des politischen Gegners durch Übernahme von dessen Positionen ein politisches Rührei der Konturlosigkeit angebracht. Wählerinnen und Wähler, die mit diesem Einerlei von Union, SPD und Grünen

nichts anfangen konnten, wandten sich den Rändern zu: der Linken und der AfD. Die sich am Ende, wie das Beispiel Russland gerade zeigt, strukturell so ähnlich sind, dass sich das politische Spektrum zu einem Hufeisen formt.

Seit Merkel weg ist, hat die CDU wieder zu sich selbst gefunden. Und die SPD hat die quälenden Jahrzehnte des Leids an sich selbst und ihrem Kanzler Gerhard Schröder („Genosse der Bosse“) auch hinter sich gelassen. Die Große Koalition, die unweigerliche Folge des Diffusen, gehört der Vergangenheit an und wird so schnell nicht wieder kommen. Gott sei Dank. Sie ist auf Dauer Gift für eine Demokratie.

Ein weiterer Grund, jenseits von Schröder und Merkel: Politik ist immer Duell. Politik ist immer binär, weltweit. Die oder wir, Rote oder Schwarze, Republikaner oder Demokraten, „Freiheit oder Sozialismus“. [...] Aus dem Bipolaren bezieht die Politik ihren Magnetismus, ihre Attraktivität. [...]

Das Schwinden der Ränder und die nie verschwundene Vorherrschaft der Volksparteien wird auch durch die inzwischen strukturell starken Grünen nicht widerlegt. Im Gegenteil. Sie sind auf dem Weg zu einer dritten Volkspartei. Wahrscheinlich sind sie es schon. Weil es aber beim dualen Grundmuster alles Politischen bleibt, zeichnet sich ab, dass sie die Sozialdemokraten als Gegenpol zur Union ablösen könnten. Weil sie mit dem Kampf gegen den Klimawandel für ein ähnlich epochales Thema stehen wie einst die SPD. Die hatte einst die Emanzipation der Arbeiterklasse zum Kern ihrer Sache gemacht. Und stieg in der Folge zur Volkspartei auf.

© https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/id_92191818/landtagswahl-nrw-spd-und-union-die-volksparteien-sind-alles-andere-als-tot-.html (abgerufen am 02.09.2022)

Herr Vehrkamp, wenn etwas mehr als 25 Prozent inzwischen für eine Siegerpose genügen – was sagt uns das über die Parteien, die wir als Volksparteien bezeichnen?

Dass sie eben keine Volksparteien mehr sind. 24 oder 25 Prozent können ja gute Wahlergebnisse sein; es sind aber nicht mehr die Ergebnisse von Volksparteien, die für sich beanspruchen können, die Gesellschaft als Ganzes zu repräsentieren, oder zumindest ihre relevanten Gruppen. Auch das macht die Bundestagswahl 2021 zu einer Zäsur: Das von zwei Volksparteien dominierte Lagersystem ist zu einem multipolaren Mehrparteiensystem geworden. Der Trend ist ja schon älter. Aber mit dem Wahlergebnis von Sonntag ist er zu einem gewissen Abschluss gekommen. Und wir sollten das nicht zur nächsten Krise der Demokratie stilisieren, sondern als Chance begreifen. Die Nachkriegsdemokratie hat den beiden alten Volksparteien viel zu verdanken. Sie hatten ihre Zeit. Die ist aber vorbei, und in mancherlei Hinsicht ist das auch gut so.

Was ist daran gut? Ist es nicht Kern der Demokratie, dass sie echte Alternativen bietet, hier links, dort rechts?

Das ist das alte Lagermodell, in der Wissenschaft spricht man lieber von Mehrheitsdemokratie. Unsere Gesellschaft lebt, denkt, fühlt und wählt aber schon lange nicht mehr in solchen großgesellschaftlichen Lagern. Und gerade die liberale Demokratie ist dafür ja ein Ermöglicher und Treiber. Die Entwicklung in Deutschland ist dabei sogar eher nachholend und verspätet. Für die Bearbeitung politischer Konflikte in ausdifferenzierten, stark individualisierten

und immer vielfältigeren Gesellschaften ist die Lagerdemokratie jedenfalls nicht mehr die zeitgemäße demokratische Form.

Weshalb?

Schauen Sie in die Länder, die derzeit Probleme mit ihrer Demokratie haben: die USA, Großbritannien, auch Ungarn oder Polen, selbst Frankreich könnte man hier nennen. Deren mehrheitsdemokratische Systeme oder Systemelemente verschärfen gesellschaftliche Spaltungen eher, als sie zu bearbeiten. Ein konsensdemokratisches Mehrparteiensystem eignet sich viel besser, um Politik für unsere pluralistischen, individualisierten und segmentierten Gesellschaften zu gestalten. Sie folgen aber anderen Spielregeln. Und die müssen erlernt werden. Das erleben wir gerade.

Alle können mit allen, und ich als Bürgerin kann nur noch darüber entscheiden, wie stark der Einfluss der von mir bevorzugten Politik in einer ewig gleichen Koalition aller oder fast aller wird?

Warum „nur“? Wir wählen Parteien mit ihren Programmen und Personen. Dass die daraus bisher nur entweder Lagerkoalitionen oder GroKos gemacht haben, zeigt eher, wie schwer sich die Parteien mit dem Wandel tun. Wie sehr sie im alten Lagerdenken verharren. Die Ära Merkel ist auch die Ära verpasster Koalitionschancen. Weder Schwarz-grün oder Jamaika noch Rot-rot-grün hat man im Bund hinbekommen. Die Länder sind da viel weiter. [...] Die Parteien und ihre Akteure müssen ihr Verhalten an die neue Zeit anpassen. Das wird nicht einfach, ist aber eine Chance für bessere Politik.

Sie plädieren schon länger dafür, dass die einst großen Parteien aufhören sollten, von früheren Mehrheiten und ihrer Vergangenheit als Volksparteien zu träumen, um sich auf die neuen Realitäten besser einzustellen. Was würde sich für die Demokratie verbessern – außer der Realismus der Beteiligten?

Die Parteien könnten ihre Profile schärfen. Eigene Markenkerne entwickeln, und Unterscheidbarkeit erzeugen. Aber nicht entlang veralteter Lagergrenzen, sondern zur Abbildung der neuen gesellschaftlichen Vielfalt. Und verbunden mit Konsens und Kooperation im Regierungshandeln. Das Regieren mit starren Mehrheiten in Lagern verhindert Politik, anstatt sie zu ermöglichen. Auch hier müssen neue Spielregeln und Verhaltensweisen erlernt werden. [...]

Schärfere Konturen, aber dennoch sollen alle miteinander können? Widerspricht sich das nicht?

Gar nicht. FDP und Grüne üben das ja gerade. Die Grünen haben ihren Markenkern in der Klima- und Gesellschaftspolitik, und die FDP sieht sich vor allem als Treiber wirtschaftlicher Modernisierung und Innovation. Daraus kann doch deutlich mehr entstehen als fantasieloses Abbilden vorhandener Schnittmengen oder die Aufsummierender kleinster gemeinsamer Nenner. Beide Parteien bemühen sich, das Konzept und den Begriff der Freiheit zeitgemäß zu interpretieren. Wenn das keine Chance ist! Zumal auch ihre Wählermilieus inzwischen viel ähnlicher sind als die zunehmend diffusen Milieus der alten Volksparteien. [...]

Noch einmal zur Mehrheitsdemokratie. Sind politische Lager nicht auch Grund, wählen zu gehen?

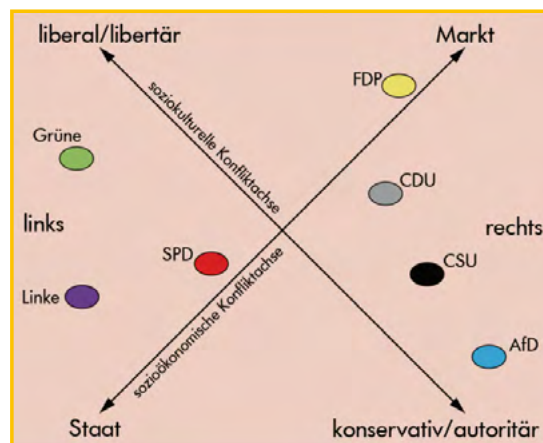
Polarisierung im Wahlkampf kann mobilisieren, aber das gilt ja auch für Mehrparteiensysteme. Und unterstellen wir doch den Wähler:innen keine einfache Schwarz-Weiß-Logik. Es gibt doch immer mehr

Wechsel- und immer weniger Stammwähler:innen. Die Leute sehen sich an, was die Parteien anbieten, und entscheiden dann, was sie wollen, was zu ihnen passt, was sie, von Wahl zu Wahl, für das Richtige halten. Und sie wünschen sich, dass die Parteien nach der Wahl auch lagerübergreifend zusammenarbeiten. Dazu passt ein koopera-

tionsfähiges Parteiensystem. Bisher sind die Parteien viel zu fantasielos mit diesem Wandel umgegangen. [...]

© <https://www.tagesspiegel.de/politik/zukunft-der-demokratie-25-prozent-sind-kein-volkspartei-ergebnis/27655642.html> (abgerufen am 02.09.2022)

M7 ZWEIDIMENSIONALES KONFLIKTLINIENMODELL DES HEUTIGEN DEUTSCHEN PARTEIENSYSTEMS



© <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/279819/jenseits-von-links-und-rechts/> (abgerufen am 10.09.2022)

M8 INGBORG BREUER: DIE ALTEN KONFLIKTLINIEN GELTEN NICHT MEHR, DEUTSCHLANDFUNK 28.03.2019

[Zunehmend] verzeichnen Politikwissenschaftler und Soziologen eine weitere Konfliktlinie, die die Gesellschaft spaltet. Und zwar eine, die quer zu der traditionellen verläuft: „Das ist die Konfliktlinie zwischen den Globalisierungsgewinnern und den Globalisierungsverlierern“, führt der emeritierte Politikwissenschaftler Professor Thomas Meyer aus. Und konkretisiert:

„Es ist eine vielleicht noch tiefer gehende Konfliktlinie [als] die zwischen Kapital und Arbeit. Da spielen ökonomische Gründe eine Rolle, denn wer Gewinner oder Verlierer ist, das hängt von der Ausbildung ab, das hängt von Beruf ab, von der Position im Arbeitsprozess. Aber Globalisierungsgewinner oder -verlierer kann man auch dadurch sein, welches kulturelle Kapital jemand hat, also Weltoffenheit, Sprachen, Weltkenntnis, die Fähigkeit sich in

internationalen Zusammenhängen zu bewegen und auch von der eigenen lokalen Identität einen gewissen Abstand zu nehmen [...]“

Mit dem Erstarken des Rechtspopulismus bekommt diese Spaltung zwischen Globalisierungsverlierern und Globalisierungsgewinnern eine neue Brisanz. Die rechtspopulistischen Parteien sehen sich als Vertreter der „Globalisierungsverängstigten“, die sich von anderen Parteien ignoriert fühlen, analysiert der Politikwissenschaftler Karl Rudolf Korte. Sie fühlen sich entfremdet im eigenen Land und mit der Beschleunigung des Alltags überfordert. In etlichen Ländern Europas sind globalisierungs- und migrationsfeindliche Parteien schon lange normal. In Deutschland aber sind die Rechtspopulisten erst mit der Flüchtlingskrise von 2015 erstarkt. [...] Seither, so [der Politologe Wolfgang] Merkel, gibt es

auch in Deutschland eine Konfliktlinie zwischen „Kommunitaristen“ und „Kosmopoliten“. Im Zentrum der Auseinandersetzung zwischen beiden Gruppen steht die Frage, wie stark die nationalen Grenzen geöffnet oder geschlossen werden sollen. „Die Kosmopoliten haben als Glaubenssatz, dass sie nicht nur Bürger in einem Nationalstaat sind, sondern dass die Menschen Weltbürger sind. Und als Weltbürger haben sie ganz bestimmte und viele Rechte. Auf der anderen Seite sind die Kommunitaristen. Kommunitaristen deshalb, weil sie an eine Gemeinschaft sich eng gebunden fühlen und sie wollen die Grenzen möglichst stark kontrolliert haben.“

© <https://www.deutschlandfunk.de/ungleichheit-in-deutschland-die-altten-konfliktlinien-gelten-100.html> (21.09.2022)

M9 ECKHARD JESSE: KRISE (UND ENDE?) DER VOLKSPARTEIEN, IN: ZUSTAND DER DEMOKRATIE, AUS: AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE, 26-27/2021

Was paradox anmutet: Die Schwäche der Volksparteien begünstigt erst recht deren Einbeziehung in die Regierung, da aufgrund der Stärke von nicht als koalitionsfähig geltenden Randparteien, etwa der AfD, ansonsten keine Regierungsmehrheit zustande käme. Und dieser Sachverhalt führt zu Wählerverdruss. So ist beispielsweise die SPD nach der siebten Serie der Landtagswahlen im Osten zurzeit in allen Regierungen vertreten.

Dabei sackte sie überall ab [...]. Der Abstraktionseffekt durch den Wähler schlägt nicht auf die Ebene der Regierungsbildung durch. Um solche wiederkehrenden Regierungsbündnisse zu vermeiden, sollten Minderheitsregierungen, die im stabilitätsorientierten Deutschland über keine Tradition verfügen, in Erwägung gezogen werden, sei es, dass die Koalition mit einem festen Tolerierungspartner regiert, sei es, dass sie mit wechselnden

Parteien ihre Anliegen durchbringt. Allerdings wohnt solchen Regierungsbündnissen dann eine andere Gefahr inne: Der für eine parlamentarische Demokratie charakteristische Dualismus von Regierung und Opposition droht verloren zu gehen.

<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/zustand-der-demokratie-2021/335443/krise-und-ende-der-volksparteien/> (abgerufen am 10.09.2022)

DEMOKRATIE IN GEFAHR? - POLITISCHE UNGLEICHHEIT IN DEUTSCHLAND

LEA ELSÄSSER



Abb. 1: Amtliche Wahlbenachrichtigung © picture alliance / Panama Pictures | Christoph Hardt

Fragt man Bürger*innen in Deutschland nach ihrer Meinung zu der Aussage, ob „Menschen wie sie“ Einfluss auf politische Entscheidungen haben, so erhält man unterschiedliche Antworten. Vor allem aber hängt das Antwortverhalten von der sozialen und ökonomischen Stellung der Befragten ab. So geben Menschen aus unteren Einkommensgruppen in standardisierten Bevölkerungsumfragen regelmäßig mit sehr viel höherer Wahrscheinlichkeit an, ein Gefühl der Einflusslosigkeit zu haben als Menschen aus hohen Einkommens- und Berufsgruppen. Dieses Gefühl der mangelnden politischen Selbstwirksamkeit zeigt sich auch im Wahlverhalten. Dass die zunehmende Resignation nicht unbegründet ist, stellt neuere Forschung heraus: So sind politische Entscheidungen systematisch zugunsten der sozial und ökonomisch Bessergestellten verzerrt.

WER BETEILIGT SICH AN WAHLEN?

Dort, wo die Menschen gut verdienen und die Arbeitslosigkeit gering ist, geben viele Menschen am Wahlsonntag ihre Stimme ab. Dort, wo Armut und Arbeitslosigkeit hoch sind, bleiben immer mehr Menschen resigniert zu Hause. Dieser Zusammenhang ist in *Abbildung 2* exemplarisch für Bremen dargestellt. Daraus ist ersichtlich, dass die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2021 umso niedriger war, je mehr Menschen in einem Stadtteil auf Arbeitslosengeld II beziehungsweise Grundsicherung angewiesen waren. Der Unterschied in der Wahlbeteiligung zwischen armen und reichen Stadtteilen liegt mittlerweile oftmals bei über 40 Prozentpunkten – und das gilt nicht nur für Bremen, sondern für Deutschland insgesamt.

Das war allerdings nicht immer so. Die soziale Kluft in der Wahlteilnahme hat sich in den letzten 30 Jahren stetig vergrößert, auch angetrieben durch die wachsende Einkommensungleichheit (*Schäfer, 2015*). Die Bundesrepublik ist heute also eine Demokratie, in der das untere Einkommensdrittel zu großen Teilen aus der politischen Beteiligung ausgestiegen ist. Und dies gilt nicht nur für Wahlen: Auch und gerade in politischen Parteien engagiert sich heute hauptsächlich die gut situierte Mitte der Gesellschaft. Und die Parteien selbst scheinen auch nicht mehr überall daran zu glauben, die Politikverdrossenen zurückgewinnen zu können. So entdeckt man heute in manchen armen Stadtteilen selbst kurz vor der Bundestagswahl kaum mehr ein Wahlplakat.

Diese Entwicklungen sind kein rein deutsches Phänomen. In den meisten Demo-

kratien in Europa ist die Wahlbeteiligung insgesamt seit den 1980er Jahren gesunken und gleichzeitig sozial ungleicher geworden. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob Demokratien ihr Gleichheitsversprechen halten können, wenn Einkommen immer weiter auseinanderdriften und die weniger privilegierten Schichten sich kaum noch beteiligen.

„Die Bundesrepublik ist heute also eine Demokratie, in der das untere Einkommensdrittel zu großen Teilen aus der politischen Beteiligung ausgestiegen ist.“

ABB. 2: WAHLBETEILIGUNG UND SOZIALE LAGE IN DEN BREMER STADTTTEILEN, BUNDESTAGSWAHL 2021



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Wahlatlas 2, <https://www.statistik.bremen.de>

Erläuterungen: Jeder Punkt in der Grafik steht für einen Bremer Ortsteil und gibt die Höhe der Wahlbeteiligung und den Anteil der Sozialleistungsempfänger*innen nach SGB-II in dem jeweiligen Ortsteil an.

WESSEN ANLIEGEN FINDEN GEHÖR? - DIE AKTUELLE RESPONSIVITÄTS-FORSCHUNG

Um dieser Frage auf den Grund zu gehen, sind in den letzten Jahren verschiedene wissenschaftliche Studien entstanden, die systematisch untersuchen, wessen Anliegen im politischen Prozess Gehör finden und von den politischen Entscheidungsträger*innen umgesetzt werden. Dabei gilt Responsivität als ein Kernmerkmal funktionierender politischer Repräsentation in repräsentativen De-

selben Chancen haben, dass ihre Anliegen im politischen Prozess gehört und umgesetzt werden – Einflusschancen auf politische Entscheidungen dürfen insbesondere nicht von den eigenen Ressourcen abhängen.

„Demokratische Responsivität unter dem Prinzip politischer Gleichheit verlangt zudem, dass alle sozialen Gruppen dieselben Chancen haben, dass ihre Anliegen im politischen Prozess gehört und umgesetzt werden.“

INFORMATION

Wenn die Wünsche und Anliegen der Bevölkerung von den Regierenden in ihren Entscheidungen berücksichtigt werden und somit eine Rückkopplung politischer Entscheidungen an den Bevölkerungswillen besteht, spricht man in der Politikwissenschaft von **politischer Responsivität**.

mokratien (Pitkin, 1967). Bevölkerungswillen und politisches Handeln sollten also in der Regel im Einklang stehen, auch wenn gewählte Abgeordnete immer auch einen autonomen Handlungsspielraum haben. So sollte der Handlungsspielraum zwar auch (einzelne) unpopuläre Entscheidungen zulassen – eine dauerhafte oder systematische Ignoranz gegenüber dem Bevölkerungswillen untergräbt aber die Legitimation der Politik. Demokratische Responsivität unter dem Prinzip politischer Gleichheit verlangt zudem, dass alle sozialen Gruppen die-

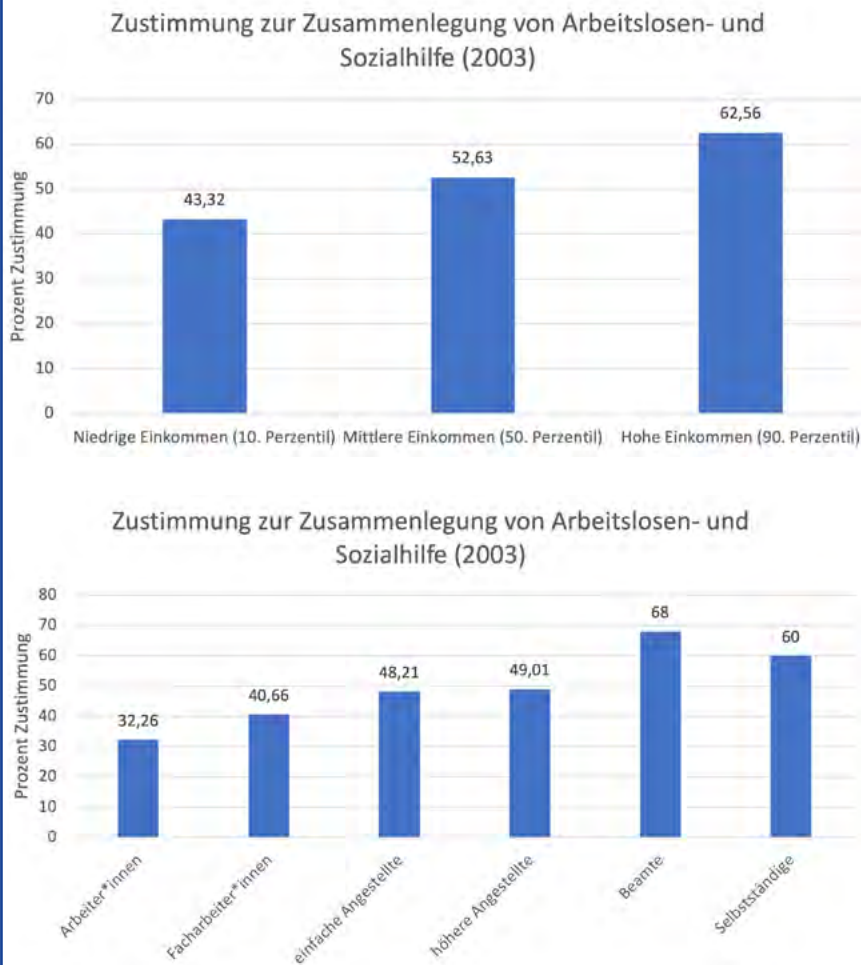
Um ein so abstraktes Prinzip wie politische Responsivität empirisch zu untersuchen, verwenden viele Forscher*innen die in Umfragen ermittelte Bevölkerungsmeinung zu politischen Sachfragen und vergleichen diese mit den von der Politik getroffenen Entscheidungen. Diese Vorgehensweise ist keineswegs trivial und sollte verschiedene Voraussetzungen erfüllen. Erstens sollten die in Umfragen behandelten Themen politische Sachfragen und Reformvorschläge beinhalten, von denen davon ausgegangen werden kann, dass die Bevölkerung ausreichend darüber informiert ist, um sich eine Meinung zu dem jeweiligen Thema bilden zu können. Schließlich können Präferenzen der Bürger*innen nur dann von der Politik beachtet werden, wenn sie überhaupt existieren. Um eine Aussage über die politische Responsivität einer Regierung treffen zu können, die nicht nur auf ein-

zelne Entscheidungen oder Politikfelder bezogen ist, sollten die untersuchten Themen zweitens zahlreich genug und annähernd repräsentativ sein für die politischen Debatten und Entscheidungen, die im Untersuchungszeitraum getätigt wurden.

In der für Deutschland größten existierenden Studie zu politischer Responsivität wurden mehr als 800 Sachfragen aus repräsentativen Umfragen ausgewertet, die Vorschläge zu konkreten Politikänderungen enthalten (*Datenbank ResPOG, 2021*). Die Sachfragen wurden zwischen 1980 und 2016 gestellt und spiegeln hauptsächlich politische Reformvorschläge wider, die zum jeweiligen Zeitpunkt in der Öffentlichkeit diskutiert wurden. Das Spektrum der Themen ist dabei so vielfältig wie es auch die im Bundestag und in der Öffentlichkeit geführten Debatten sind: Die Fragen reichen von der Beurteilung einer gesetzlichen Frauenquote über Atomenergie bis hin zu Fragen nach Kürzungen oder Ausweitungen von bestimmten Sozialausgaben. So wurde beispielsweise 1984 gefragt: „Was ist Ihre Meinung zum Thema Frauen in der Bundeswehr: Sollten Frauen die Möglichkeit erhalten, sich freiwillig zur Bundeswehr zu melden?“ Und im Jahr 1999 wurde in Bezug auf Debatten zur Erbschaftssteuer die Frage gestellt: „Zur Zeit wird über eine Erhöhung der Erbschaftssteuer gesprochen. Sind Sie dafür, dass die Erbschaftssteuer erhöht wird, oder sind Sie dagegen?“ Auch wenn Fragen aus allen Politikfeldern stammen, behandelt ein großer Teil der Fragen wirtschafts- und sozialpolitisch relevante Vorschläge. Vorschläge zur Einführung der Pflegeversicherung in den 1990er Jahren sind beispielsweise ebenso in der Untersuchung enthalten wie Fragen zu Steuerreformen, der Riesterrente oder dem Mindestlohn.

Für jeden der konkreten Vorschläge, der in den Umfragen abgefragt wurde, wurde die Höhe der Zustimmung in verschiedenen Bevölkerungsgruppen erhoben, insbesondere in verschiedenen Einkommens- und Berufsgruppen. Gleichzeitig wurde mithilfe von Dokumenten zu Bundestagsbeschlüssen und Medienberichten ermittelt, ob der Vorschlag vom Bundestag umgesetzt wurde oder nicht. Auf diese Weise konnten zwei miteinander verknüpfte Forschungsfragen systematisch ausgewertet werden: Erstens, wo zentrale Konfliktlinien in unserer Gesellschaft verlaufen, und zweitens, wessen politische Meinungen und Anliegen sich in den Entscheidungen des Bundestages widerspiegeln. So verdeutlicht *Abbildung 3* die Zustimmung verschiedener Bevölkerungsgruppen zu einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die im Zuge der Hartz-Reformen realisiert wurde.

ABB. 3: ZUSTIMMUNG ZUR ZUSAMMENLEGUNG VON ARBEITSLSEN- UND SOZIALHILFE (2003)



Originalfragentext: Ein weiterer Vorschlag sieht die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vor, durch die 3 Milliarden Euro pro Jahr eingespart werden könnten, weil dies eine Kürzung der Arbeitslosenhilfe bedeutet. Geht dieser Vorschlag Ihrer Meinung nach eher in die richtige oder eher in die falsche Richtung?

Quelle: Elsässer et al. (2021): Datenbank „Responsiveness and Public Opinion in Germany (ResPOG)“, Online-Zugriff: <https://doi.org/10.7802/2299> (25.07.2022)

Wichtige gesellschaftliche Spaltungslinien, und das ist das erste zentrale Ergebnis, verlaufen weiterhin stark entlang sozialer Klassen. Arm sein oder reich sein bedeutet eben nicht nur, dass man sich mehr oder weniger leisten kann. Wie politische Probleme wahrgenommen und welche Reformen als sinnvoll erachtet werden, hängt stark von der eigenen sozialen Stellung auf dem Arbeitsmarkt und der persönlichen Einkommenssituation ab. Während eine Renten Kürzung für die einen beispielsweise das Risiko von Altersarmut deutlich erhöht, bedeutet sie für andere gerade mal einen Verzicht auf den zweiten Jahresurlaub. So zeigt sich dann auch, dass die durchschnittlichen Meinungsunterschiede zu den untersuchten politischen Vorschlägen immer größer werden, je höher die soziale Distanz zwischen Einkommens- oder Berufsgruppen ist. Dieser Zusammenhang

ist exemplarisch in *Abbildung 4* für unterschiedliche Berufsgruppen dargestellt. Dies gilt für alle Politikfelder, aber besonders groß sind die Meinungsunterschiede bei Reformvorschlägen zu wirtschafts- und sozialpolitischen Themen. Dabei prägt die eigene sozio-ökonomische Stellung die politischen Ansichten stärker als andere soziale Merkmale – wie zum Beispiel das Alter oder das Geschlecht der Befragten – und im Laufe des Untersuchungszeitraumes zeigt sich eine zunehmende Polarisierung der politischen Anliegen.

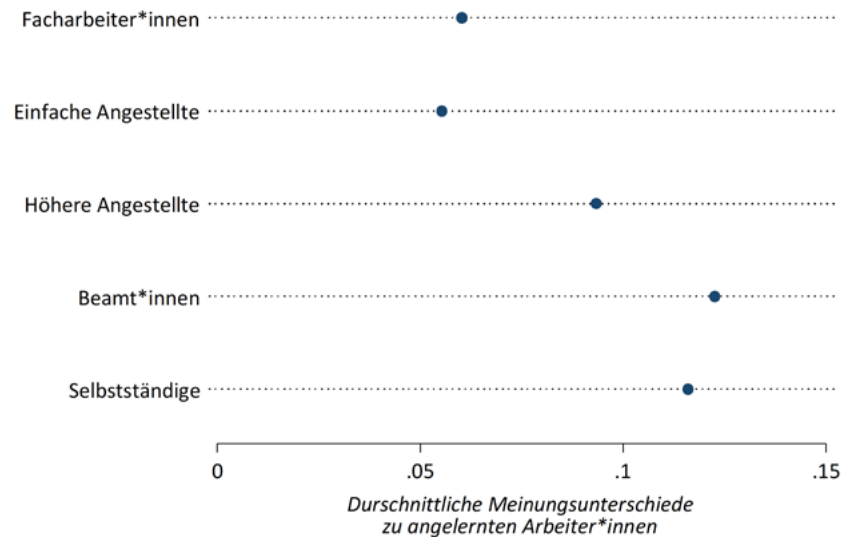
Diese Befunde sprechen gegen die in den 1980ern und 1990ern prominent gewordene These, dass die politische Bedeutung sozialer Klassen in Auflösung begriffen sei. Unter Titeln wie „The Death of Class“ oder „Jenseits von Stand und Klasse“ argumentierten einflussreiche Soziologen

wie Ulrich Beck damals, dass im Zuge von Bildungsexpansion, eines starken Sozialstaats und einer generellen Anhebung des Wohlstandsniveaus die sozialen Risiken in modernen Gesellschaften zunehmend gleich verteilt seien – mit der Folge, dass die eigene soziale Position immer unbedeutender werde für politische Einstellungen und politisches Verhalten. Heute wissen wir, dass mit der zunehmenden Einkommensungleichheit die soziale Mobilität abgenommen hat und viele Risiken wie Arbeitslosigkeit oder Krankheit weiter sehr ungleich verteilt sind. Dies zeigt sich gegenwärtig nicht zuletzt an der Corona-Pandemie, in der unter anderem die Infektionsrisiken im Verlauf der Pandemie immer stärker ungleich zulasten ärmerer Bevölkerungsgruppen verteilt waren. Vor diesem Hintergrund scheint es nur einleuchtend, dass die Unterschiede in den politischen Anliegen nicht kleiner, sondern sogar größer werden. Gleichzeitig sind die systematischen Unterschiede in den politischen Meinungen die Voraussetzung dafür, dass die politischen Entscheidungsträger sich selektiv responsiv verhalten können.

Wie aber entscheidet der Bundestag, wenn Arm und Reich nicht dasselbe wollen? Vergleicht man die Meinung zu den politischen Vorschlägen mit den Entscheidungen des Bundestages systematisch, dann zeigt sich ein deutliches Ergebnis: Wenn eine große Mehrheit der Besserverdienenden einen Vorschlag befürwortet, dann steigt auch die Chance, dass er umgesetzt wird. Für Menschen mit geringem Einkommen, einfache Angestellte oder Arbeiter*innen, gibt es dagegen keinen signifikanten Zusammenhang zwischen dem, was diese Gruppen politisch möchten, und dem, was politisch umgesetzt wird. Wie politisch entschieden wird, ist unabhängig davon, ob viele oder wenige arme Bürgerinnen und Bürger eine Reform befürworten. Dieses Muster verstärkt sich sogar noch, wenn die Meinungsunterschiede zwischen Armen und Reichen groß sind. Die Verkäuferin im Supermarkt oder der Fensterreiner erleben also viel seltener, dass ihre Anliegen vom Bundestag umgesetzt werden, als die Hochschulprofessorin oder der Besitzer einer gut laufenden Anwaltskanzlei.

„Die Verkäuferin im Supermarkt oder der Fensterreiner erleben also viel seltener, dass ihre Anliegen vom Bundestag umgesetzt werden, als die Hochschulprofessorin oder der Besitzer einer gut laufenden Anwaltskanzlei.“

ABB. 4: DURCHSCHNITTliche POLITISCHE MEINUNGSUNTERSCHIEDE ZWISCHEN BERUFSGRUPPEN



Quelle: Elsässer et al. (2021): Datenbank „Responsiveness and Public Opinion in Germany (ResPOG)“, Online-Zugriff: <https://doi.org/10.7802/2299> (25.07.2022)

Erläuterung: Die Abbildung zeigt die durchschnittlichen Unterschiede in der Zustimmung zu Politikvorschlägen über alle in der Datenbank abgefragten Vorschläge. Unterschiede sind zwischen ungelerten Arbeiter*innen und der jeweils angegebenen Berufsgruppe abgetragen. „Höhere“ Berufsgruppen, wie höhere Angestellte, Beamt*innen oder selbstständige Unternehmer*innen, weisen tendenziell auch höhere Einkommen auf.

Das heißt natürlich nicht, dass alle Reformen der letzten Jahrzehnte gegen den Willen der unteren Einkommensgruppen beschlossen wurden. Nicht alle Vorschläge waren umstritten, und viele Reformen wurden von einer breiten Bevölkerungsmehrheit unterstützt – so zum Beispiel der Ausbau von Kita-Plätzen oder auch der Mindestlohn. Das ändert aber nichts daran, dass die Entscheidungen systematisch zugunsten der Bessergestellten verzerrt sind, wenn die Meinungen auseinandergehen. Am deutlichsten zeigt sich dies in verteilungspolitischen Fragen. Im gesamten Untersuchungszeitraum wurde in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik keine einzige größere Reform beschlossen, die nur von unteren Einkommens- und Berufsgruppen befürwortet, von den oberen aber abgelehnt wurde. Andersherum dagegen gibt es viele Beispiele: Viele der einschneidenden Kürzungsreformen wurden mit der Zustimmung der Einkommensstarken und gegen den Willen der ärmeren Bevölkerungsteile beschlossen. Dies ist auch deshalb so relevant, weil hier nicht nur die politische Gleichheit untergraben wird, sondern in der Folge auch eher Maßnahmen beschlossen werden, die die ökonomische Ungleichheit noch weiter verstärken. Insgesamt zeigt sich dieses Muster im gesamten Untersuchungszeitraum und unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung.

Insgesamt zeigen diese Befunde, dass das Gefühl der politischen Einflusslosig-

keit vieler Bürger*innen nicht unbegründet ist. Es sind vor allem die ressourcenstarken und politisch aktiven Bürgerinnen und Bürger, die sich nicht nur lauter und vielfältiger einbringen können, sondern eben auch stärker angehört werden. Wenn aber politische Macht an öko-

nomische Ressourcen gebunden ist, dann droht die Demokratie ihre Legitimitätsgrundlage zu verlieren.

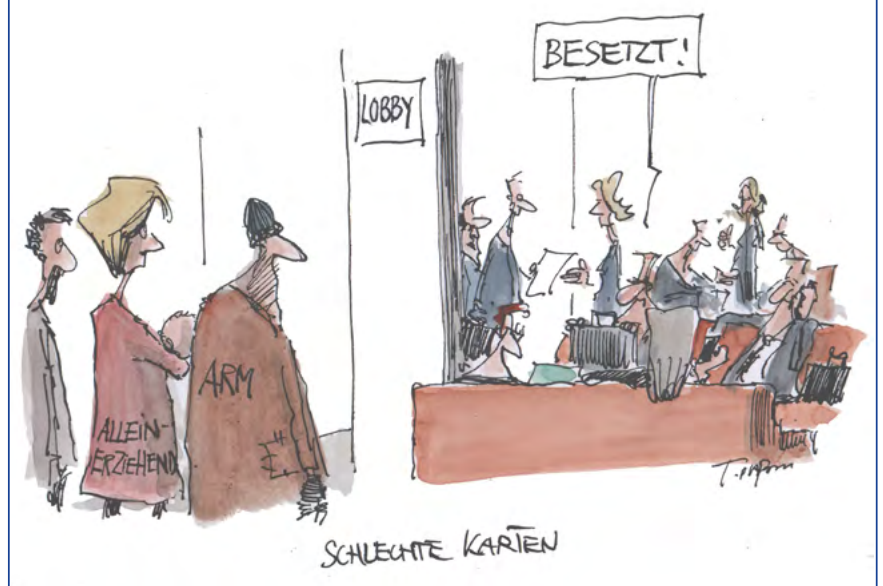
Diese Problemdiagnose ist – ähnlich wie die der ungleichen politischen Beteiligung – nicht nur in Deutschland zutreffend. Bereits Anfang der 2000er Jahre wurden ähnliche Muster ungleicher Responsivität für die USA festgestellt, und mittlerweile existieren eine Reihe von Einzelstudien zu europäischen Ländern wie den Niederlanden, Norwegen oder Spanien, die mit ähnlichen Forschungsmethoden zu ganz ähnlichen Ergebnissen kommen.

EINFLUSSREICHE GROSS-SPENDEN ALS ERKLÄRUNG? – DIE DISKUSSION UM POTENZIELLE URSACHEN

Diese Befunde systematisch verzerrter politischer Entscheidungen zulasten der sozial und ökonomisch schlechter Gestellten hat eine lebhaft wissenschaftliche Diskussion zu den dahinterliegenden Ursachen angestoßen. Dabei haben US-amerikanische Forscher*innen immer wieder darauf hingewiesen, dass das amerikanische politische System besonders anfällig für den Einfluss von wohlhabenden Bürger*innen und Interessensverbänden ist, da die Parteien und Wahlkämpfe fast ausschließlich über private Spenden finanziert werden und im internationalen Vergleich sehr teuer sind. So liegt der Verdacht nahe, dass die

„Wenn aber politische Macht an ökonomische Ressourcen gebunden ist, dann droht die Demokratie ihre Legitimitätsgrundlage zu verlieren.“

ABB. 5: SCHLECHTE KARTEN



© Thomas Pläßmann

systematische Abhängigkeit der Abgeordneten von ihren Großspender*innen dazu führt, dass sie seltener Entscheidungen gegen deren Willen treffen. Diese potenzielle Erklärung fokussiert allerdings stark auf den Einfluss extrem reicher Individuen und Organisationen und den US-amerikanischen politischen Kontext. In den meisten europäischen Demokratien werden die politischen Parteien dagegen durch einen Mix aus staatlicher Parteienfinanzierung, Mitgliederbeiträgen und Spenden finanziert, wodurch die Abhängigkeit von einzelnen Großspenden deutlich reduziert ist. In Deutschland beispielsweise betrug der Anteil der privaten Spenden von Unternehmen und natürlichen Personen an der Parteienfinanzierung im Wahljahr 2017 zwischen 8 Prozent (SPD und Linkspartei) und 38 Prozent (FDP). Da auch hier eine ähnliche soziale Schieflage politischer Entscheidungen zu beobachten ist, ist es wenig plausibel, die private Parteien- und Wahlkampffinanzierung beziehungsweise finanzielles Lobbying als einzige wichtige Ursachen zu begreifen – auch wenn gezielte Lobbyarbeit finanzstarker Akteure zu Recht kritisiert und problematisiert wird.

Aus diesem Grund werden aktuell verschiedene andere mögliche Faktoren diskutiert und untersucht, die ebenfalls der ungleichen Responsivität zugrunde liegen können. Die eingangs beschriebene ungleiche politische Beteiligung ist dabei ein oft diskutierter Faktor, da

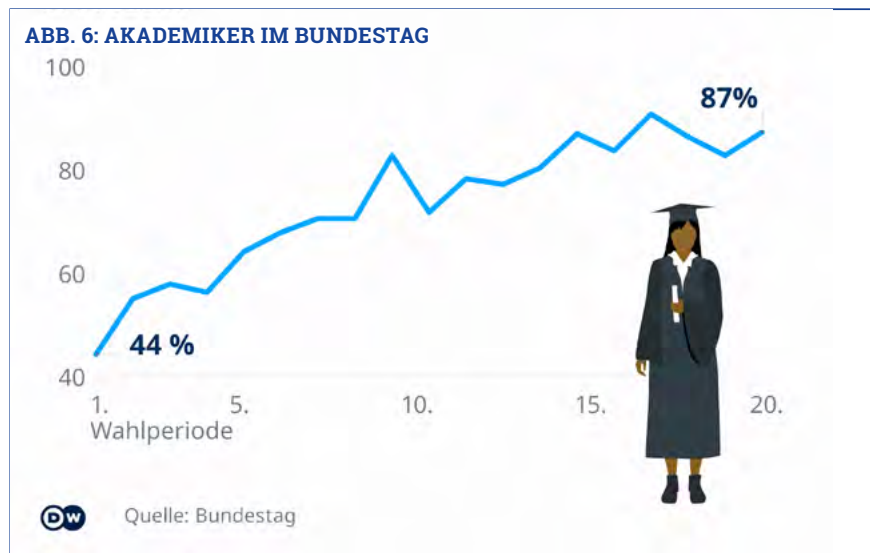
die Vermutung naheliegt, dass die Parteien und Abgeordneten stärker die Anliegen derjenigen berücksichtigen, von denen sie sich bei der nächsten Wahl eine Stimme erhoffen. Allerdings ist es ähnlich plausibel, den umgekehrten Zusammenhang anzunehmen – also dass Menschen aufhören zu wählen, eben weil sie die Erfahrung machen, dass ihre Anliegen kaum Beachtung finden. Diese Frage ist empirisch nicht abschließend geklärt und deutet eher auf einen sich gegenseitig verstärkenden Teufelskreis aus ungleicher Beteiligung und ungleicher Responsivität hin.

Daneben ist in den letzten Jahren verstärkt die Frage in den Fokus gerückt, welche sozialen Gruppen in den Parlamenten unter- beziehungsweise überrepräsentiert sind und ob die soziale Zusammensetzung der Entscheidungsträger*innen einen Einfluss auf die in den Parlamenten und Regierungen getroffenen Entscheidungen hat. Diese Debatte existiert beispielsweise schon sehr viel länger in Bezug auf die Unterrepräsentation von Frauen und zahlreiche Studien haben mittlerweile belegt, dass bestimmte Anliegen (z.B. der Ausbau von Kitaplätzen) stärker berücksichtigt werden, wenn ausreichend Frauen in Parlamenten und Parteien vertreten sind und sich dort dafür stark machen können. Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Befunde ist deshalb die Beobachtung von Bedeutung, dass heute

"In der Folge sitzen kaum noch Menschen in den Parlamenten, die aus eigener Lebenserfahrung die Anliegen und Problempertzeption von ökonomisch und sozial schlechter Gestellten kennen."

kaum noch Abgeordnete in den Parlamenten vertreten sind, die vor ihrer politischen Arbeit in einem Ausbildungsberuf gearbeitet beziehungsweise keine Universität besucht haben. Auch wenn Akademiker*innen und obere Einkommens- und Berufsgruppen schon immer die Parlamente dominiert haben, hat diese soziale Schließung in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. In der Folge sitzen kaum noch Menschen in den Parlamenten, die aus eigener Lebenserfahrung die Anliegen und Problempertzeption von ökonomisch und sozial schlechter Gestellten kennen. Dass dies zu einer Perspektivverengung in politischen Debatten – und letztendlich auch zu einer mangelnden Berücksichtigung von politischen Anliegen dieser Gruppen – führen kann, haben in den letzten Jahren erste Studien gezeigt. So konnten verschiedene Forscher*innen beispielsweise für die USA und Großbritannien zeigen, dass Abgeordnete aus „Arbeiterberufen“ sich stärker für ökonomisch linke Positionen wie mehr Umverteilung, höhere Besteuerung oder weniger Kürzungen des Sozialstaates einsetzen als ihre (Partei-) Kolleg*innen. Trotz dieser ersten Erkenntnisse ist auch hier noch weitere Forschung nötig, um zu abschließenden Erkenntnissen zu kommen.

Auch wenn somit die Debatte um mögliche Ursachen der politischen Ungleichheit in Deutschland noch lange nicht abgeschlossen ist – die ungleiche politische Beteiligung und die mangelnde Responsivität gegenüber den sozial und ökonomisch weniger Privilegierten zeigen deutlich, dass das demokratische Gleichheitsversprechen verletzt wird. Weitere Debatten darüber werden deshalb auch in Zukunft dringend nötig sein.



© <https://www.dw.com/de/der-bundestag-ein-parlament-der-akademiker/a-59663149>

LITERATURHINWEISE

Elsässer, Lea (2018): Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland. Frankfurt: Campus Verlag (Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung, 91).

Pitkin, Hanna Fenichel (1967): The Concept of Representation. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Schäfer, Armin (2015): Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. Frankfurt: Campus Verlag (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung).

IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Andrea Rall)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (LEISTUNGSFACH)

Grundlagen des politischen Systems

(2) neuere Demokratietheorien (Schumpeter, Habermas, Scharpf) in Bezug auf die Input- und Output-Legitimation vergleichen

Politische Teilhabe (vgl. auch Basisfach!)

- (4) Ursachen des Nichtwählens (Protest, Politikferne, Zufriedenheit) beschreiben und mögliche Folgen einer geringen Wahlbeteiligung (fehlende Legitimation, Interessendurchsetzung wahlaktiver Minderheiten) erläutern
- (5) den Zusammenhang von sozialem Status (Milieuzugehörigkeit, Bildung)

und Partizipation der Bürger erklären sowie die Folgen für die Demokratie bewerten

- (11) Möglichkeiten der Bürger, ihre Interessen in der repräsentativen Demokratie Deutschlands in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, bewerten.

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

- Benennen Sie **vor** der Lektüre des Basistextes verschiedene Dimensionen politischer (Un-)Gleichheit. Ergänzen Sie nach der Lektüre weitere Aspekte aus dem Text.
- Analysieren Sie die Karikatur Abb. 5 im Hinblick auf politische Ungleichheit.
- Erläutern Sie ausgehend von Abb. 3 und den Hartz-Reformen, was unter „ungleicher politischer Responsivität“ zu verstehen ist.
- Analysieren Sie die dargestellten Befunde zur politischen Responsivität im Hinblick auf Input- und Output-Legitimation.
- „Das demokratische Gleichheitsversprechen in Deutschland wird verletzt“ -

Überprüfen Sie diese These von Lea Elsässer ausgehend vom Basistext. Ein **Arbeitsblatt** mit zentralen Zitaten aus dem Text finden Sie auf **Moodle (Mo 1)**.

- Der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel spricht in einem ähnlichen Zusammenhang auch von einer „Partizipations-Repräsentations-Lücke“ (vgl. *Merkel, W. (2011): Entmachten Volksentscheide das Volk? Anmerkungen zu einem demokratischen Paradoxon*). Erklären Sie den Begriff und stellen Sie in einer Tabelle ausgehend vom Basistext mögliche Ursachen und Folgen des Phänomens dar. Gehen Sie dabei auf die individuelle und systemische Perspektive ein. Einen Vorschlag für einen **Tafelanschrieb** finden Sie auf **Moodle (Mo 2)**.

- Bewerten Sie, ausgehend vom Basistext, Wahlen als Möglichkeit der „sozial und ökonomisch weniger Privilegierten“ in der repräsentativen Demokratie Deutschlands ihre Interessen einzubringen.
- Ist die Demokratie in Deutschland durch politische Ungleichheit gefährdet? Erörtern Sie die - an Lea Elsässers Titel angelehnte - Frage.

Übung: Wahr oder falsch? Überprüfen Sie Ihr Textverständnis nach der Lektüre des Basistextes. <https://learningapps.org/watch?v=p68h9ach522>



AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

I. DEMOKRATIETHEORIEN

- Ordnen Sie die Zitate aus M 1 begründet einer Demokratietheorie zu.
 - Erörtern Sie anschließend arbeitsteilig, inwiefern die Zitate auf das politische System in Deutschland übertragen werden können bzw. übertragen werden sollten.
 - Bewerten Sie die Befunde zur mangelnden demokratischen Responsivität (Definition im Basistext) anhand einer der Demokratietheorien (z.B. Schumpeter (M 2a), Habermas (M 2b)).
- Hinweis:** Mit diesen beiden Theoretikern befasst sich auch der theoretische Grundlagentext von Felix Heidenreich (vgl. S. 16 ff.).

II. WIE REPRÄSENTATIV IST UNSERE DEMOKRATIE?

- Analysieren Sie die Karikatur M 3.
- „Dort, wo die Menschen gut verdienen und die Arbeitslosigkeit gering ist, geben viele Menschen am Wahlsonntag ihre Stimme ab. Dort, wo Armut und Arbeitslosigkeit hoch sind, bleiben immer mehr Menschen resigniert zuhause.“ Überprüfen Sie Lea Elsässers Aussagen zum Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und sozialem Status für Ihren Wahlkreis oder anhand von M 4 für die Bundestagswahl 2021 in Stuttgart.
- Arbeiten Sie aus M 6 heraus, inwiefern man in Deutschland von einem Repräsentationsdefizit sprechen kann, und

nennen Sie mögliche Ursachen. Beziehen Sie dabei auch Ihre Ergebnisse aus Aufgabe 2 sowie M 5 mit ein.

Eine **Übung** zu den Fachbegriffen finden Sie auf **Moodle (Mo 3)**.

- „Der Bundestag = (k)ein Spiegel der Gesellschaft“? Erörtern Sie ausgehend von M 5 bis M 9, ob und inwiefern mangelnde deskriptive Repräsentation im Bundestag ein Problem für die Demokratie darstellt.
- Bewerten Sie anhand des Materials den Vorschlag des Elitenforschers Prof. Dr. Michael Hartmann zur Einführung einer Arbeiterquote für den Bundestag (vgl. M 10).

Zusatzmaterial auf **Moodle (Mo 4)**: Politische Eliten in Deutschland und Frankreich

MATERIALIEN

M1 ZITATE ZUM THEMA DEMOKRATIE

- **Die Demokratie ist in Wirklichkeit nicht mehr als die Aristokratie der Redner.**
Thomas Hobbes (1588 – 1679), Philosoph
- **Die Demokratie, wie ich sie verstehe, muss den Schwächsten die gleichen Chancen zusichern wie den Stärksten.**
Mahatma Gandhi (1869 – 1948), indischer Rechtsanwalt und Freiheitskämpfer
- **Das beste Argument gegen die Demokratie ist ein fünfminütiges Gespräch mit einem durchschnittlichen Wähler.**
Winston Churchill (1874 – 1965), ehemaliger Premierminister von Großbritannien
- **Das Recht auf Demokratie ist nicht einer bestimmten Gesellschaftsgruppe vorbehalten, sondern es ist das Recht aller Menschen.**
Olof Palme (1927 – 1986), ehemaliger Ministerpräsident von Schweden
- **Öffentliche Kontrolle und gegebenenfalls Kritik an Politikern ist in der Demokratie nicht nur berechtigt, sondern unerlässlich.**
Rita Süßmuth (1938 -), ehemalige Präsidentin des deutschen Bundestags
- **Wir alle spielen eine Rolle in dieser Demokratie. Wir dürfen die Macht jeder einzelnen Stimme nicht vergessen.**
Michelle Obama (1964 -), ehemalige First Lady der Vereinigten Staaten von Amerika

M2A ELITENDEMOKRATIE, DEMOKRATIEZENTRUM WIEN, 2022

In Schumpeters Demokratieansatz werden Bürger*innen keine weiteren Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt. Er begründet diesen minimalistischen Demokratieansatz mit einem pessimistischen Bild des*der Wähler*in, den*die er als selbstsüchtig, wankelmütig, irrational, infantil beschreibt. Wähler*innen und Regierung streben primär ihren eigenen Interessen, Machterwerb und -erhalt an. In seiner Argumentation grenzt sich Schumpeter somit deutlich der normativen, von ihm so genannten „klassischen Lehre der Demokratie“ ab, die sich auf Vorstellungen von Gemeinwohl und Gemeinwillen (volonté générale: Jean Jacques Rousseau

1755) stützt. Diese Vorstellungen entsprechen nach Schumpeter aber nicht der Realität einer zunehmenden Individualisierung in der Gesellschaft.

In Schumpeters Demokratielehre sind Wähler*innen mit Konsument*innen gleichzusetzen. Schumpeter belegt seine Lehre vom „unmündigen Bürger“ mit zeitgenössischen Theorien wie der Massenpsychologie oder der Lehre der fehlenden Konsument*innensouveränität. Schumpeters Wähler*innen werden folglich nicht als urteilsfähige Subjekte verstanden, sondern als markt- und werbungsabhängige Konsument*innen. Somit ist nach Schumpeter der Gemeinwille endo-

gener Natur, „Erzeugnis und nicht die Triebkraft des politischen Prozesses“. Der Wille des Volkes bzw. der Mehrheit ist somit keine feststehende und unabhängige Größe (exogen), sondern entwickelt sich erst innerhalb des politischen Prozesses (endogen). Indem er die Prämisse des „mündigen Bürgers“ im politischen Bereich ablehnt, wird den Bürger*innen nur noch die Funktion der Wahl und Abwahl der politischen Elite zugestanden.

© <https://www.demokratiezentrum.org/bildung/ressourcen/themenmodule/demokratiemodelle/elitendemokratie/> (zuletzt abgerufen am 24.07.2022)

M2B DELIBERATIVE DEMOKRATIE, DEMOKRATIEZENTRUM WIEN, 2022

Die deliberative Demokratie [nach Jürgen Habermas] legt vor allem Wert auf eine verständnisorientierte, qualitative und geregelte Kommunikation, die die Basis demokratischer Entscheidungen bildet. Wesentlicher Bestandteil ist ein öffentlicher Diskurs über politische Themen in Form einer gemeinsamen Beratschlagung und eines ausgewogenen Austausches von Informationen und Argumenten (= Deliberation). Unter der Beteiligung möglichst Vieler soll dadurch ein gemeinsamer Konsens erreicht werden. Jürgen Habermas spricht deliberative Politik eine höherrangige Legitimität als den herkömmlichen Wil-

lensbildungs- und Entscheidungsprozeden zu, in denen Entscheidungen durch Eliten und Repräsentant*innen nach Mehrheitsentscheid gefällt werden: „Die deliberative Politik gewinnt ihre legitimierende Kraft aus der diskursiven Struktur einer Meinungs- und Willensbildung, die ihre sozialintegrative Funktion nur dank der Erwartung einer vernünftigen Qualität ihrer Ergebnisse erfüllen kann.“ [...]

Deliberative Demokratie erhöhe laut Habermas nicht nur den sachlichen Informationsgrad politischer Entscheidungen, sondern funktioniert zugleich als eine Art moralischer Filter. Somit werden Deliberation und öffentliche

Kommunikation die Fähigkeiten zugesprochen, Gemeinwohl zu erzeugen. Demnach kann Deliberation zu vernünftigen und fairen Resultaten führen, die von der Bevölkerung anerkannt werden. Deliberative Demokratie setzt neben anspruchsvollen Verfahren der Beratschlagung und Beschlussfassung vor allem eine aktive Beteiligung der Bürger*innen voraus.

© <https://www.demokratiezentrum.org/bildung/ressourcen/themenmodule/demokratiemodelle/beteiligungsorientierte-demokratie/> (zuletzt abgerufen am 24.07.2022)

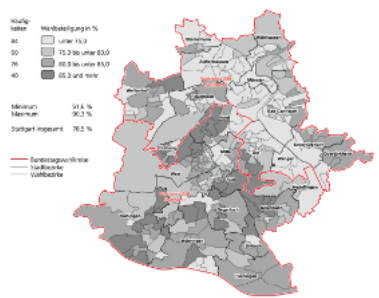
M3 „ICH BIN DAS VOLK“



© Gerhard Mester, 2016

M4 WAHLBETEILIGUNG UND SOZIALER STATUS: BUNDESTAGSWAHL 2021 IN STUTTGART
(ZULETZT ABGERUFEN AM 24.07.2022)

Wahlbeteiligung in Stuttgart bei der Bundestagswahl 2021 in Stuttgart nach Stadtbezirken



https://statistik.stuttgart.de/wahlen/pdf/bundestagswahl/2021/BTW2021-Themenheft_2022-01.pdf (S. 23ff)

Sozialmonitoring der Landeshauptstadt*

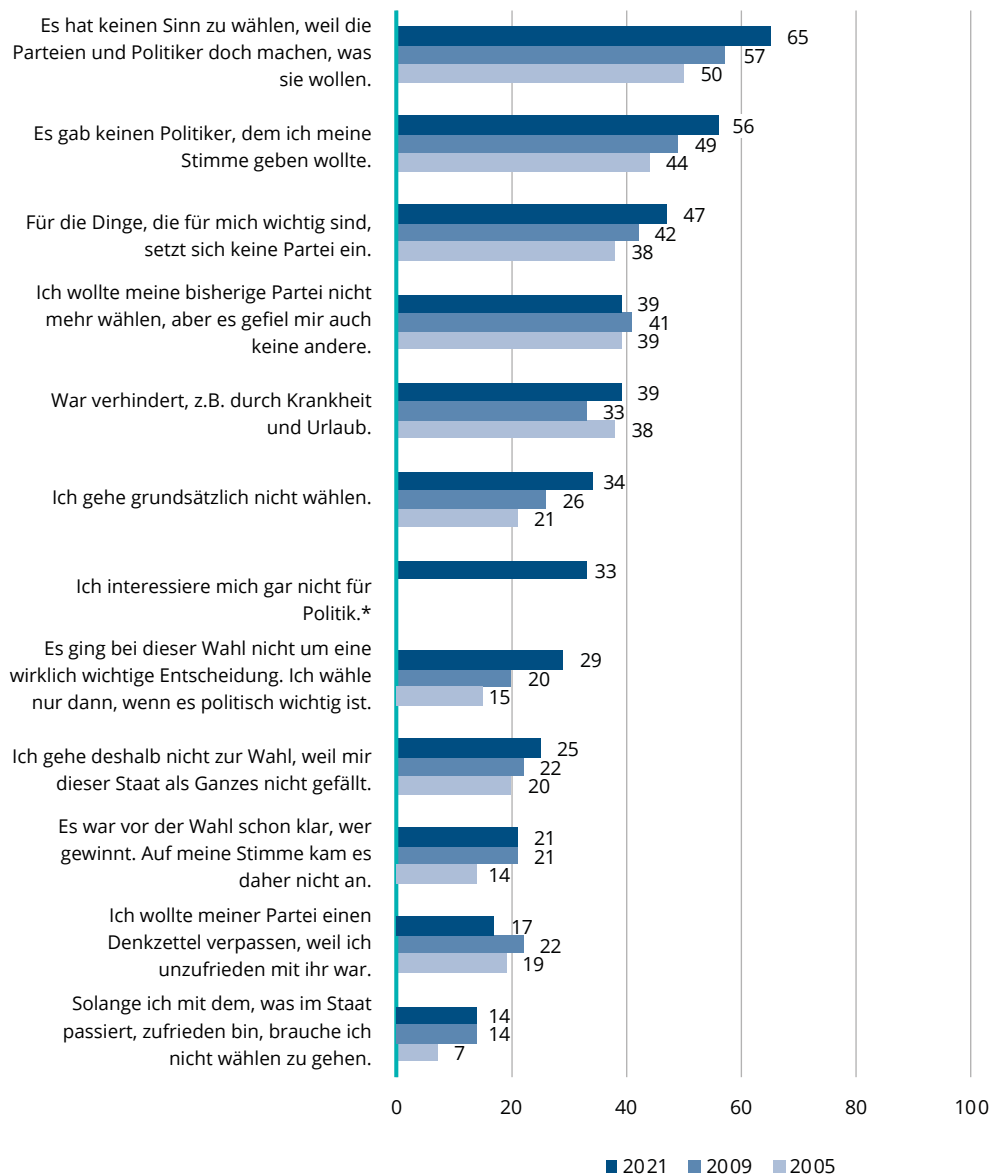


* Bonuscard-Berechtigte in den Stadtbezirken, Leistungen nach SGB II („Hartz IV“) etc.



<https://statistik.stuttgart.de/statistiken/sozialmonitoring/atlas/Stadtbezirke/out/atlas.html>

Nichtwahlmotive bei den Bundestagswahlen 2021, 2009 und 2005 (Antwort: ja, trifft zu)



Quelle: Umfrage 1030 der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2021; Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2011. Angaben in Prozent.

* Diese Aussage wurde nur 2021 erhoben und nicht in der Umfrage von 2011, sodass hier kein Zeitvergleich möglich ist. 2021: Frage: „Für die Entscheidung, nicht an Wahlen teilzunehmen, gibt es unterschiedliche Gründe. Ich nenne Ihnen nun einige und Sie sagen mir bitte für jeden, ob dieser für Ihre Entscheidung, nicht an der Bundestagswahl teilzunehmen, zutrifft oder nicht.“ Antwortkategorien: „ja, trifft zu“, „nein, trifft nicht zu“, „weiß nicht“, „keine Angabe“.

2011: Frage: „Sie haben ja angegeben, wenigstens einmal an einer Bundestagswahl nicht teilgenommen zu haben. Für die Entscheidung, nicht an Wahlen teilzunehmen, gibt es unterschiedliche Gründe. Ich nenne Ihnen nun einige und Sie sagen mir bitte für jeden, ob dieser für Ihre Entscheidung, nicht an der Bundestagswahl teilzunehmen, zutrifft oder nicht.“ Antwortkategorien: „ja, trifft zu“, „nein, trifft nicht zu“, „habe immer an der Bundestagswahl teilgenommen“, „weiß nicht“, „keine Angabe“.

Abbildung aus: Sabine Pokorny: Wählen oder nicht wählen? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage zu Nichtwahlmotiven bei der Bundestagswahl 2021, Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen & Argumente, Nr. 476 / April 2022

Parteiendemokratie: Repräsentationsdefizite beheben

Parteien sind zentrale Akteure politischer Repräsentation und stehen zugleich vor großen Herausforderungen. In Angesicht ihrer repräsentativen Bedeutung braucht es ein neues Nachdenken, wie sie ihre Funktion besser erfüllen können. Parteien sind weder NGO noch Exekutive – sondern der institutionelle Transformationsriemen zwischen Gesellschaft und legislativer Entscheidung. Sie sind diejenigen Organisationen, die mit Anspruch der Dauerhaftigkeit elementare Verantwortung für das Funktionieren der repräsentativen Demokratie übernehmen – sei es mit Blick auf die Rekrutierung politischen Personals, in der Bündelung vielfältiger gesellschaftlicher Auffassungen und Interessen oder für die Vermittlung politischer Entscheidungen in die Gesellschaft hinein.

Zugleich gibt es „Repräsentationsdefizite“ im Zusammenhang mit Parteien. Spürbar verändert hat sich die von Parteien organisierte Verbindung zwischen Staat und BürgerInnen. Der Schwund an (aktiven) Mitgliedern vor Ort, die zunehmende Überalterung der Mitgliedschaft sowie eine nicht deskriptiv-repräsentative Mitgliederstruktur ist das sichtbarste Zeichen dieses Wandels. Hinzu kommt eine Professionalisierung von „Politik als Beruf“, die oftmals politische Eigenständigkeit durch biografische Sicherheit ersetzt – mit einem entsprechend frühen Eintritt in die berufspolitische Laufbahn. Die Folge ist eine Schließung der Parteien für Quereinsteiger, wengleich die Professionalisierung der Politikerinnen und Politiker für deren durchaus komplexe Arbeit zugleich von zentraler Bedeu-

tung ist. Dazu kommt die Entwicklung, dass politisch-gesellschaftliche Debatten zunehmend außerhalb der Reichweite von Parteien stattfinden und Individuen andere Engagementformen suchen, in denen sie kurzfristiger und selbstwirksamer politisch aktiv sein können. [...]

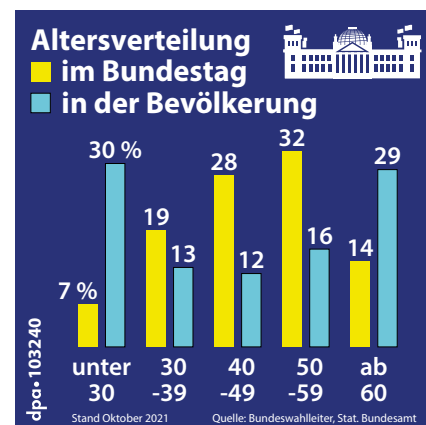
Parlamentarismus: Spezialisierung oder Spiegel der Gesellschaft?

[...] Im Parlament treffen die in den Parteien verdichteten Meinungen, Überzeugungen und Positionen der pluralistisch-liberalen Demokratie aufeinander. Parlamente sind somit Orte der Kontroverse ebenso wie des Kompromisses und des Interessenausgleichs, sie sind Kristallisationspunkt der politischen Entscheidungsfindung. Ohne Parlamente ist demokratische Herrschaft ebenso wenig möglich wie eine fundierte Kontrolle politischen Handelns. Dieser zentralen Rolle können Parlamente nur dann gerecht werden, wenn sie strukturell und personell dazu entsprechend in der Lage sind. Eine starke Demokratie bedarf starker Parlamente, eines starken Parlamentarismus. [...]

Ein wesentliches legitimatorisches Element des Parlamentarismus ist die Annahme einer angemessenen deskriptiven Repräsentation – das Parlament wird als verkleinertes Abbild der Wählerschaft verstanden, das [im Idealfall] in zentralen sozio-demographischen Merkmalen (bspw. Alter, Geschlecht, Bildung, Migrationshintergrund) in seiner Zusammensetzung der Bevölkerung bzw. dem Wahlvolk entspricht. Dies [sic!] deskriptive Repräsentation ist ein notwendiger, wengleich nicht hinreichender Baustein für eine gelungene substantielle Repräsentation,

also die tatsächliche Vertretung spezifischer Gruppeninteressen im parlamentarischen Alltag. Allerdings, so eine aktuelle Kritik, lässt die Zusammensetzung des neu gewählten Bundestages Zweifel an seiner deskriptiven Repräsentationsleistung aufkommen: Der Anteil der Frauen ist so niedrig wie in den 1990er Jahren, Abgeordnete mit Migrationshintergrund sind kaum vertreten. Bestimmte soziale Milieus und gesellschaftliche Gruppen sind deutlich unterrepräsentiert. Das hat Folgen für die Integrationskraft und Akzeptanz der repräsentativen Demokratie. Die Erzählung der parlamentarischen Repräsentation lebt davon, dass alle BürgerInnen die Chance haben, vom Repräsentierten zum Repräsentierenden zu wechseln. [...]

© https://www.boell.de/sites/default/files/wieviel_ich_im_wir_wandel_der_repraesentation_in_deutschland.pdf (zuletzt abgerufen am 24.07.2022)



© picture alliance/dpa/dpa Grafik | dpa-infografik GmbH

CHRISTOPH BUTTERWEGGE: DER GESCHÖNTE ARMUTSBERICHT DER BUNDESREGIERUNG: WER ARM IST, ZÄHLT WENIG, DEUTSCHLANDFUNK KULTUR, 12.04.2017

Nach langem Streit zwischen Sozialministerium und dem Kanzleramt beschließt das Kabinett am heutigen Mittwoch den fünften Armuts- und Reichtumsbericht. Einen Vorteil haben die Streitereien, meint Christoph Butterwege: Sie machen transparent, was vertuscht werden sollte.

Das war mal wieder eine schwere Geburt: Wie ihre schwarz-gelbe Vorgängerregierung hat es die Große Koalition wegen interner Meinungsverschiedenheiten nicht geschafft, den Bericht über die Lebenslagen in Deutschland fristgerecht vorzulegen. Das hätte nämlich schon zur Mitte der Legislaturperiode passieren sollen, also vor anderthalb Jahren.

Bereits im Vorfeld der endgültigen Resortabstimmung mit den übrigen Bundesministerien wurden zentrale Aussagen

des Ursprungsentwurfs abgeändert, abgeschwächt oder ganz gestrichen.

Vergleichbares hatte es auch schon beim 4. Regierungsbericht im Spätsommer 2012 gegeben. Damals ließ Wirtschaftsminister und Vizekanzler Philipp Rösler (FDP) mehrere Passagen des Entwurfs von Sozialministerin Ursula von der Leyen (CDU) abmildern oder wegfallen. Sie betrafen den ausufernden Niedriglohnssektor, die zunehmende Lohnspreizung und die extreme Verteilungsschiefelage. Sozialdemokratische Politiker warfen der schwarz-gelben Regierungskoalition nach Bekanntwerden der geänderten Fassung vor, intern Zensur ausgeübt, manipuliert und Berichtskosmetik betrieben zu haben.

Das bestreitet die damalige SPD-Generalsekretärin und heutige Sozialministerin Andrea Nahles im aktuellen Fall, obwohl

auf Initiative des Bundeskanzleramtes die theoretischen Überlegungen zum Verhältnis von Armut bzw. Reichtum und Demokratie entfielen.

Gestrichen hat sie außerdem das Unterkapitel „Einfluss von Interessensvertretungen und Lobbyarbeit“, zusammengestrichen das Ergebnis einer Untersuchung, wonach die Wahrscheinlichkeit für eine Politikänderung wesentlich höher ist, wenn diese von vielen Befragten mit höherem Einkommen unterstützt wird. Selbst eine so banale Erkenntnis wie die, dass zumindest sehr Reiche politisch einflussreicher als Arme sind, sorgte für Konfliktstoff zwischen den Regierungsparteien.

Umformuliert wurde auch ein Absatz, in dem es hieß, hohe Ungleichheit könne das Wirtschaftswachstum dämpfen, weshalb die „Korrektur von Verteilungsergebnis-

sen“ als „wichtige gesellschaftliche Aufgabe“ gelten müsse. Nach der Intervention des Kanzleramtes ist jetzt nur noch zu lesen, die Auswirkungen großer sozialer Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum eines Landes seien empirisch nicht eindeutig belegt.

Offenbar missfällt dem Kanzleramt jeder Hinweis auf den engen Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Stellung von Bürgern und ihren Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Politik. Dementsprechend tilgte es auch den sich

auf die extrem niedrige Wahlbeteiligung von Armen gründenden Fachbegriff „Krise der politischen Repräsentation“, der vor einer Zementierung der bestehenden Verteilungsschiefelage warnt [s. M 7b].

Seine aufklärerische Funktion hat der neue Armuts- und Reichtumsbericht also durch die subtile Opposition der Union gegenüber solchen Aussagen des Ursprungsentwurfs weitgehend eingebüßt. Dass die soziale Ungleichheit nicht bloß den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedroht, sondern auch eine Gefahr für die

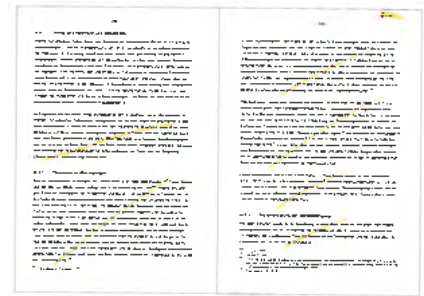
Demokratie bildet, will ein maßgeblicher Teil der Regierungskoalition gar nicht hören. Umso besser, möchte man als kritischer Beobachter meinen, dass dieser Armuts- und Reichtumsbericht wegen seiner verspäteten Fertigstellung eine Rolle im nächsten Bundestagswahlkampf spielen wird!

© <https://www.deutschlandfunkkultur.de/der-geschoente-armutsbericht-der-bundesregierung-wer-arm-100.html> (zuletzt abgerufen am 03.08.2022)

M7B AUS DEM ARMUTSBERICHT DER BUNDESREGIERUNG GESTRICHEN: „RESPONSIVITÄT UND KRISE DER REPRÄSENTATION“

[...] Die Ergebnisse der Studie von Elsäßer et al. [vgl. Basistext] sind ein empirischer Beleg für die These, dass die Interessen von Bürgerinnen und Bürger [sic!], die sich nicht in Wahlen oder durch andere Formen der politischen Partizipation an der Gestaltung des Gemeinwens beteiligen, bei politischen Entscheidungen weniger berücksichtigt werden. Sie bestimmen nur in geringem Maße mit, sind aber von diesen Entscheidungen ebenso betroffen – die jedoch seltener in ihrem Interesse ausfallen. Die Studie liefert somit einen empirischen Beleg für eine „Krise der Repräsentation“.

„In Deutschland beteiligen sich Bürgerinnen und Bürger mit unterschiedlichem Einkommen nicht nur in sehr unterschiedlichem Maß an der Politik, sondern es besteht auch eine klare Schiefelage in den politischen Entscheidungen zugunsten der Armen. Damit droht ein sich verstärkender Teufelskreis aus ungleicher Beteiligung und ungleicher Responsivität, bei dem sozial benachteiligte Gruppen merken, dass ihre Anliegen kein Gehör finden und sie sich deshalb von der Politik abwenden - die sich in der Folge noch stärker an den Interessen der Bessergestellten orientiert. [...]



© https://assets.deutschlandfunk.de/FILE_da7eb1d6fc7a29014c7682a09f782ce3/original.pdf (zuletzt abgerufen am 07.09.2022)

M8 INTERAKTIVE ZDFHEUTE-STORY: DEM DEUTSCHEN VOLKE?, 12. SEPTEMBER 2021



<https://zdfheute-stories-scroll.zdf.de/politik-bundestag-abgeordnete-divers/index.html> (30.09.2022).

M9 NUTZEN UND NACHTEIL DER GRUPPENREPRÄSENTATION (STUDIENERGEBNISSE), UNIVERSITÄT KONSTANZ, 23. FEBRUAR 2021

Breunig und seine Kolleg*innen [stellen] fest, dass das Verhalten der einzelnen Abgeordneten sich im Laufe der Zeit stark verändert. „Der typische Verlauf von Abgeordnetenkarrieren bedingt,

dass die oder der Einzelne zunächst sehr davon profitieren kann, dass man sie oder ihn als Repräsentant einer benachteiligten Gruppe wahrnimmt“, erklärt Breunig. Dieser Wahrnehmung könnten

sich Abgeordnete ohnehin nicht leicht entziehen. Die deskriptive Repräsentation von benachteiligten Gruppen sei zudem oft der Grund, warum eine Person aus dem Parteienwachstum überhaupt

erst auf die große politische Bühne berufen werde. Dass sie die Gruppe auch substantiell repräsentieren und sich so ein politisches Profil verschaffen, ist für die Abgeordneten eine vielversprechende Strategie.

Anfänglich, so ein Befund der Studie, seien Angehörige von zahlenmäßig benachteiligten Gruppen – Abgeordnete, die jung oder weiblich sind oder einen Migrationshintergrund haben – im parlamentarischen Prozess oft aktiver als andere Abgeordnete. Auf die Dauer sei die reine Vertretung von Gruppeninteressen aber eine Strategie, die den einzelnen Abgeordneten nicht weiter nützlich sei. „Wer sich aber darauf reduziert, nur die Belange von Frauen, Migranten oder jungen Menschen zu vertreten, der

findet sich nach einigen Jahren schnell in einer Schublade wieder“, meint Ko-Autorin Stefanie Bailer. „Die interessante Frage ist nun, wer sich weiterhin für die Themen der wenig repräsentierten Gruppen einsetzt, und wer sich stattdessen politisch bedeutsameren Querschnitts- und Macht-Themen zuwendet, etwa Finanz- oder Außenpolitik.“

Die Studie zeigt, dass im Schnitt eine bis maximal zwei Legislaturperioden vergehen, also vier bis acht Jahre, bis der inhaltliche Einsatz von Abgeordneten für ihre jeweilige Gruppe abnimmt. Das gilt vor allem für Abgeordnete mit Migrationshintergrund oder aus niedrigen sozialen Schichten sowie für junge Abgeordnete. Weibliche Abgeordnete dagegen nehmen sich auch in späteren

Karrierphasen oft noch Gleichstellungsfragen an.

Mit ihrer Untersuchung zeigen Breunig und seine Kolleg*innen, dass ein divers besetztes Parlament zu einer besseren inhaltlichen Repräsentation der Wählerinteressen führt. Allerdings ist Repräsentation dabei ein dynamisches Konzept, das von Karriereüberlegungen und Strategien der Parlamentarier*innen geprägt ist.

© Universität Konstanz, <https://www.uni-konstanz.de/universitaet/aktuelles-und-medien/aktuelle-meldungen/presseinformationen/presseinformationen/wie-frauen-migrantinnen-und-arbeiterinnen-im-deutschen-bundestag-repraesentiert-werden/> (zuletzt abgerufen am 03.08.2022)

M10

INTERVIEW: ELITENFORSCHER MICHAEL HARTMANN: „WIR BRAUCHEN EINE ARBEITERQUOTE“, TAZ, 23.10.2018

Für Kinder aus Arbeiterfamilien ist es fast unmöglich, bis ganz nach oben aufzusteigen. Woran das liegt und wie sich das ändern ließe, untersucht Soziologe Hartmann.

taz: [...] Erzählen Sie von [...] der deutschen Elite. Wer ist das eigentlich?

Das sind Personen, die die Fähigkeit haben, Entwicklungen in der Gesellschaft maßgeblich zu bestimmen. Sei es durch ihr Amt – wie zum Beispiel ein Chefredakteur – oder durch ihr Eigentum. Es sind reiche Industriellenfamilien wie die Quandts, die Piëchs oder Porsches. Es sind Richter am Bundesgerichtshof oder Kabinettsmitglieder. Es sind Vorstände von Großunternehmen wie Thyssenkrupp, die die Entscheidung treffen können, so ein riesiges Unternehmen einfach aufzuspalten.

Wo kommt diese Elite her? Wird der Status einfach vererbt?

In der Wirtschaft spielt das tatsächlich eine große Rolle, weil in Deutschland die großen Unternehmen zur Hälfte noch in Familienbesitz sind. Bei den Vorstandschefs finden Sie aber kaum jemanden, der über Vererbung in seine Position gekommen ist – zumindest nicht direkt. Da funktioniert vieles aufgrund von Wiedererkennung. Man sucht Leute, die einem ähnlich sind. [...]

Es geht also um Habitus

Ja. [...] Wie man sich bewegt, wie man redet, wie man auf bestimmte Situationen reagiert. Das ist der großbürgerliche Habitus. Und dazu kommt ein bestimmter männlicher Habitus. Frauen kommen deshalb kaum rein, und auch kleine Männer nicht. Suchen Sie mal nach einem Vorstandschef, der 1,74 Meter ist.

Kann man sich als Arbeiterkind diesen Habitus antrainieren oder bleibt man immer Außenseiter?

Ich würde nicht ausschließen, dass es möglich ist, sich das über lange Jahre

anzutrainieren – aber es ist außerordentlich schwer. Vor allem in unvorhergesehenen Situationen greifen Automatismen, die man in seiner Kindheit erlernt hat. Wer die nicht hat, gerät ins Schleudern. Der reagiert falsch und zeigt, dass er der Situation nicht gewachsen ist.

[...] Durch Frauenquoten oder die Rekrutierung von Menschen mit Migrationshintergrund wollen Politik, Wirtschaft und Medien Eliten diverser machen. Kann man mit solchen Maßnahmen, die Elite „aufsprengen“?

Ohne Quoten geht es nicht. Das sieht man am Beispiel von Frauen in Unternehmensvorständen. Da gibt's nur homöopathische Steigerungen jedes Jahr. In den Aufsichtsräten ist die Quote zwar relativ schnell durchgesetzt worden. Aber die Vorstände sind viel entscheidender. Dort werden die Entscheidungen getroffen. Die bisherigen Quoten sind aber nur bezogen auf Geschlecht, Migrationshintergrund oder regionale Herkunft. Man bräuchte eine Arbeiter- oder eine soziale Quote, dann würde sich was ändern.

Sie schreiben in Ihrem neuen Buch: „Der Aufstieg der Frauen in die Vorstandsetagen wird mit dem Rückgang sozialer Aufsteiger unter den Männern bezahlt.“ Können Sie das erläutern?

Ich beschreibe da eine Reihe von Einzeleindrücken. Aber eine meiner Doktorandinnen hat das Phänomen am Beispiel von Professuren in Nordrhein-Westfalen analysiert. Bei Männern ist das Verhältnis von Herkunft aus dem obersten Milieu gegenüber Herkunft aus dem untersten Milieu knapp 3 zu 1, bei Frauen mehr als 5 zu 1. Meine Erklärung dafür ist: Wo man jemanden reinnimmt, der nicht den üblichen Kriterien entspricht – also kein Mann ist –, da muss der Rest halt umso mehr stim-

men. Wenn eine Frau also noch einen Arbeiterhintergrund hat, dann wird es in der Regel nicht funktionieren. Sondern eher da, wo man etwas wiedererkennt. Wenn es schon nicht das Geschlecht ist, dann zumindest die soziale Herkunft.

Die Eliten werden also nur geöffnet auf der Ebene des Geschlechts?

Ja, auf der Ebene der sozialen Herkunft werden sie dagegen noch geschlossener. Der Vater von Ann-Kristin Achleitner – der einflussreichsten Aufsichtsrätin in Deutschland – war Professor an der Zahnklinik der Uni Aachen. Das ist ein typischer Fall.

Hat die Öffnung der Eliten durch Diversity dafür gesorgt, dass die Politik etwas weniger „neoliberal“ ist?

Nur wenn Diversity auch sozial gedacht würde, gäbe es eine Veränderung. Geschlechtsspezifische Ungleichheiten werden zwar stärker thematisiert, seit Frauen in der Politik eine größere Rolle spielen. Aber auch dort merkt man wieder die soziale Schieflage. Wenn Ungleichheiten thematisiert werden, hat das immer einen Einschlag nach dem Motto: „Wir brauchen mehr Frauen in wichtigen Positionen und dafür müssen wir was tun.“ Die Kassiererinnen bei Aldi fallen da meistens hinten rüber. Bei denen ist nämlich die soziale Frage vorrangig und nicht das Geschlecht. Diversity muss man in der ganzen Breite denken. Wenn man das Konzept auf einen Aspekt verengt, wird man zwar in einem Bereich vorankommen, aber häufig um den Preis, dass sich die Situation in anderen Bereichen verschlechtert.

© <https://taz.de/Elitenforscher-Michael-Hartmann/15540990/> (zuletzt abgerufen am 03.08.2022)

DIALOGISCHE BÜRGERBETEILIGUNG – POTENZIALE UND GRENZEN VON BÜRGERRÄTEN

ULRICH EITH



Abb. 1: Bürgerforum Corona © <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/buergerforum-corona>

Konsultative, auf Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft abzielende Teilnehmungsformate sind in den letzten zehn Jahren mehr und mehr fester Bestandteil des demokratischen Alltags geworden. In Deutschland werden sie inzwischen vielfach auf kommunaler, Landes- und Bundesebene durchgeführt. Auch in anderen Demokratien kommen solch deliberative Teilnehmungsverfahren zum Einsatz. So ist beispielsweise in Vorarlberg die Einberufung und Durchführung von konsultativen Bürgerinnen- und Bürgerräten seit 2013 in der Landesverfassung verankert. In Irland haben seit 2013 mehrere Citizens' Assemblies stattgefunden und in Ostbelgien wurde 2019 vom Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft ein permanenter Bürgerrat ins Leben gerufen, der Themen für Bürgerdialoge beschließen und diese dann entsprechend organisieren soll (für bundesweite und internationale Beispiele s. *Beteiligungsportal Baden-Württemberg*). Selbst in der Europäischen Union waren konsultative Teilnehmungsmaßnahmen 2022 Teil der Konferenz zur Zukunft Europas. Nach dem Willen der EU-Kommission sollen diese demnächst einen rechtsverbindlichen Rahmen bekommen (s. *EU-Kommissionpräsidentin, 2022*). Gemeinsames Merkmal dieser Teilnehmungsformate, trotz mancher Unterschiede im Detail, ist ihr deliberativer, dialogorientierter Charakter sowie in aller Regel die Auswahl der Teilnehmenden nach dem Zufallsprinzip.

1. EINLEITUNG: DIALOGISCHE BÜRGER- BETEILIGUNG HAT SICH ETABLIERT

Für Deutschland kam Baden-Württemberg beim Ausbau der dialogischen Bürgerbeteiligung, wie die konsultativen Teilnehmungsformate inzwischen zusammenfassend bezeichnet werden, sowie deren Implementierung im Verwaltungshandeln eine Vorreiterrolle zu. Konsulta-

tive, dialogorientierte Formen der Bürgerbeteiligung auf kommunaler und Landesebene sind eine zentrale Säule der „Politik des Gehörtwerdens“, die der 2011 durch den Regierungswechsel ins Amt gelangte grüne Ministerpräsident Winfried Kretschmann nicht zuletzt als eine Konsequenz auf die gewaltsamen Ereignisse im Zusammenhang mit Stuttgart 21 institutionalisiert und inzwischen zu einem Markenzeichen seiner Landespolitik ausgebaut hat. Durch die schon im Febru-

ar 2014 in Kraft getretene „Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren“ (s. *Beteiligungsportal VwV*) sind konsultative Teilnehmungsverfahren seitdem fester Bestandteil des Handelns der zuständigen Landesbehörden bei Großprojekten (*Brettschneider, 2020; Eith/Meier, 2021*). Seit Februar 2021 hat die freiwillige dialogische Bürgerbeteiligung einen gesetzlichen Rahmen, der ihren Status als frei-

willige öffentliche Aufgabe festschreibt und die Nutzung der Melderegister für die Zufallsauswahl der Teilnehmenden ermöglicht (§2 (5) *Dialogische-Bürgerbeteiligungs-Gesetz (DBG)* vom 4. Februar 2021; vgl. auch *Arndt, 2021*). Für alle praktischen Fragen im Zusammenhang mit konsultativen Beteiligungsverfahren, gerade auch im kommunalen Bereich, hat die im Staatsministerium direkt nach dem Regierungswechsel 2011 eingerichtete Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung sehr schnell umfangreiche konkrete Beratungs- und Unter-

„Gemeinsames Merkmal dieser Beteiligungsformate [...] ist ihr deliberativer, dialogorientierter Charakter sowie in aller Regel die Auswahl der Teilnehmenden nach dem Zufallsprinzip.“

stützungsangebote erarbeitet. Darüber hinaus stellen auch mehrere zivilgesellschaftliche Akteure informative und erprobte Praxistipps, Handreichungen und Checklisten zur Verfügung (*Hinweise am Ende des Beitrags*).

Die im Frühjahr 2020 auch Westeuropa erfassende Covid-19-Pandemie hat dann sehr schnell zur Entwicklung und Durchführung von Online-Versionen für diese Beteiligungsformate geführt. Inzwischen liegen hierzu erste Evaluationen vor (vgl. für Baden-Württemberg: *Schärdel/Eith, 2021* sowie *Berlin Institut für Partizipation, 2022*). Deutlich wird zumindest auf der Basis der entsprechend evaluierten baden-württembergischen Beteiligungsprozesse, dass die Online-Verfahren einerseits nochmals höhere kommunikative Anforderungen an die Durchführung und Moderation stellen, dass andererseits online aber breitere Teilnehmenden-Kreise erreicht werden können.

Natürlich hat die dialogische Bürgerbeteiligung demokratietheoretische Implikationen. Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie sind kein neues Phänomen. Die konsultativen Beteiligungsformate kommen einerseits den gestiegenen Anforderungen von Bürgerinnen und Bürgern nach mehr politischen Mitspracherechten und größerer Gestaltungsmacht ein Stück weit entgegen. Andererseits brauchen insbesondere politische Großprojekte, wie etwa die Energiewende, sowie die vielen kommunalen Vorhaben zur konkreten Umsetzung die Akzeptanz und das Engagement möglichst breiter Kreise aus der Bürgerschaft. Und auch dazu kann gelungene Bürgerbeteiligung beitragen. Immer wieder stellen die Diskussionen engagierter Bürgerinnen und Bürger und die daraus resultierenden konkreten inhaltlichen Vorschläge wichtige Impulse für die nachfolgenden Planungs- oder Gesetzgebungsprozesse dar.

Nach diesem ersten Überblick wird im Folgenden zunächst das Modell der Bürgerräte – verstanden als konsultativ-dialogorientierte Bürgerbeteiligung – hinsichtlich seiner Stellung und seiner Zielsetzung im demokratischen Institutionengefüge diskutiert. Was können, was sollen diese Beteiligungsprozesse leisten und bewirken? Sodann gilt es, die Besonderheiten der Online-Versionen von Bürgerbeteiligung herauszuarbeiten. Die sich anschließende demokratietheoretische Einordnung wägt die Potentiale und Grenzen konsultativer Beteiligungsprozesse ab und diskutiert, ob und gegebenenfalls inwieweit durch ihre Implementierung von einer neuen Qualität der Demokratie gesprochen werden kann.

2. BÜRGERRÄTE – EINE KONKURRENZ FÜR REPRÄSENTATIV GEWÄHLTE GREMIEN?

Formate der konsultativ-dialogischen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern werden häufig als Bürgerrat bezeichnet, mancherorts auch als Bürgerforum, Bürgerwerkstatt, Bürgerkonferenz, Runder Tisch oder auch Bürgerdialog. Ungeachtet ihrer jeweiligen Bezeichnung unterscheiden sich diese Formate grundlegend von den Instrumenten der direkten Demokratie – dem Volks- bzw. Bürgerent-

INFORMATION

Deliberation [...] [lat.: deliberare, dt. abwägen] beschreibt eine auf den Austausch von Argumenten angelegte Form der Entscheidungsfindung unter Gleichberechtigten. Das bessere Argument und nicht die Mehrheitsabstimmung soll die Entscheidungen prägen und zu besseren Entschlüssen führen, weil – im Idealfall – alle Argumente gegeneinander abgewogen werden und eine Einigung auf die »beste« Lösung möglich ist. Das Konzept der D. basiert u. a. auf der Diskurstheorie des Sozialphilosophen Jürgen Habermas (* 18.6.1929; »Theorie des kommunikativen Handelns«, 1981). Die Beratungen sollen laut der Theorie geprägt sein durch: Austausch von Argumenten, Inklusion und Öffentlichkeit.

Quelle: Europalexikon bpb

scheid – hinsichtlich ihrer Zielsetzung, ihrer Verbindlichkeit und der Auswahl und Zusammensetzung der Teilnehmenden.

Volks- und Bürgerentscheide führen zu politisch verbindlichen Entscheidungen. Konsultative, deliberative Beteiligungsformate hingegen sind auf den Dialog zwischen den Teilnehmenden, auf den Austausch von Argumenten und die Diskussion alternativer Problemlösungen orientiert. Konkret zielen sie je nach Kontext auf die Generierung neuer Ideen, auf die Förderung eines differenzierten, faktenbasierten und dialogisch ausgerichteten Meinungsbildungsprozesses oder auch auf die Lösung von politischen Blo-

ABB. 2: PROTESTE GEGEN STUTTGART 21 AM 30.09.2010



Die Ereignisse am 30.09.2010 werden oft auch als „Wendepunkt in der Landespolitik Baden-Württembergs“ angesehen. © picture alliance / dpa | Marijan Murat

ABB. 3: WIE DELIBERATIVE FORMATE IN DER PRAXIS FUNKTIONIEREN

Es gibt viele Formate und Methoden deliberativer Demokratie, wie z. B. Bürgerräte, Mini-Publics, Mini-populous, Bürgerpanels, Zukunftswerkstätten und World-Cafés, um nur einige zu nennen. Die Digitalisierung kann diese Bandbreite noch erweitern.

Permanenter Bürgerdialog in Belgien

Projekt: Das Parlament der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens hat im Februar 2019 einstimmig beschlossen, ihre Bürger:innen an der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen.

Methode: Ein ständiger Bürgerrat, aus 24 zufällig ausgewählten Bürger:innen unterbreitet dem Parlament politische Vorschläge - auf eigene Initiative oder als Reaktion auf Empfehlungen von regelmäßig einberufenen, unabhängigen und zufällig ausgewählten Bürgerversammlungen. Für das Projekt werden eigene Mittel bereitgestellt.

Ergebnis: Das Parlament der hat sich verpflichtet, die Empfehlungen der Bürger:innen in den politischen Entscheidungsprozess einzubeziehen.

„Irish Citizens' Assembly“

Projekt: Die 2016 einberufene *Assembly* berät über mehrere politische Angelegenheiten, z.B. über das Thema Abtreibung.

Methode: Unter dem Vorsitz einer Richterin des *Supreme Courts* repräsentieren 99 zufällig ausgewählte Bürger:innen die Vielfalt der irischen Bevölkerung. Die *Assembly* tagte zwölf Mal, um Stellungnahmen von Experten:innen und NGOs zu diskutieren. Sitzungen wurden live übertragen. Die Regierung reagierte auf die Berichte der *Assembly*.

Ergebnis: Der Beratungsprozess führte zu einem Referendum über die Legalisierung von Abtreibung. Das Referendum fand am 25. Mai 2018 statt, der Legalisierung der Abtreibung wurde mit einer Mehrheit von 66,4 Prozent zugestimmt.

Europäisches Bürgerpanel über die Zukunft Europas

Projekt: Das erste europäische Bürgerpanel der Europäischen Kommission wurde im Mai 2018 im Rahmen der Europäischen Bürgerkonsultationen abgehalten.

Methode: 100 zufällig ausgewählte Bürger:innen aus 27 Mitgliedstaaten trafen sich für mehrere Tage in Brüssel und verfassten Fragen für eine Online-Konsultation über die Zukunft Europas. Das Panel wurde unterstützt von professionellen Moderator:innen und Dolmetscher:innen. Die Teilnehmenden sprachen in ihrer eigenen Sprache.

Ergebnis: Ein Online-Fragebogen über die Zukunft der EU. Die Ergebnisse wurden von den Regierungen und Staatschefs bei ihrem informellen Treffen in Sibiu im Mai 2019 diskutiert.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2020): Deliberative Demokratie: Mehr als nur wählen, shortcut 1

ckaden und verhärteten Konfliktkonstellationen. Die hierbei mehrheitlich oder auch einstimmig erzielten konkreten Ergebnisse haben einen beratenden, keineswegs einen politisch verbindlichen Charakter. Allerdings müssen sich die den Beteiligungsprozess initiiierenden Behörden insbesondere bei Planungs- und Zulassungsverfahren mit den Ergebnissen argumentativ auseinandersetzen. Und je ausführlicher die Ergebnisse eines

lich kompetente und neutrale Moderation herausgestellt. Dazu gehört auch, dass die Teilnehmenden frühzeitig und umfangreich die Rahmenbedingungen des Beteiligungsprozesses kennen, insbesondere seine Zielsetzung, die Modalitäten, bei Bedarf Fachexpertinnen und Experten hinzuziehen zu können, den Stellenwert und die Verbindlichkeit der von ihnen erarbeiteten Ergebnisse sowie die geplante Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu de-

sich aus eigenem Antrieb kaum um eine Teilnahme beworben hätten. Der Kreis der Teilnehmenden wird – vorbehaltlich der persönlichen Bereitschaft mitzumachen – somit diverser und inklusiver. Zweitens besteht die Gruppe der Teilnehmenden nicht wie bei Eigenbewerbungen oder der Auswahl nach gesellschaftlicher Repräsentanz oder Funktion vorwiegend aus „Stakeholdern“, also Vertreterinnen und Vertreter spezifischer Interessenverbände und gesellschaftlicher Gruppierungen. Im Ergebnis sind die Teilnehmenden unabhängige Personen mit ganz unterschiedlichen sozialen Hintergründen und dem Willen, gemeinsam zu konsensualen Lösungen zu kommen. Das schließt im konkreten Fall nicht aus, dass zur Erlangung von notwendigem umfassendem Fachwissen zusätzlich auch Interessengruppen, Expertinnen und Experten einbezogen werden.

„Ungeachtet ihrer jeweiligen Bezeichnung unterscheiden sich diese Formate grundlegend von den Instrumenten der direkten Demokratie.“

Beteiligungsprozesses öffentlich diskutiert werden, desto größer ist natürlich gerade im kommunalen Kontext auch die Möglichkeit von politischen Vorentscheidungen, was von Gemeinderätinnen und Gemeinderäten immer wieder auch kritisch angemerkt wird. Nichtsdestotrotz verbleibt die politische Entscheidungshoheit bei den repräsentativ gewählten Gremien bzw. – je nach Sachgegenstand – bei den zuständigen Verwaltungsbehörden. Um dies bereits sprachlich herauszustellen, werden in der Praxis konsultative Beteiligungsprozesse inzwischen häufig als Bürger-Forum, -Dialog oder -Werkstatt statt Bürgerrat benannt.

Als zentrale Voraussetzung für einen produktiven Diskursverlauf hat sich immer wieder eine wertschätzend-faire, inhalt-

ren Verbreitung (*Eith/Schärdel, 2022; Checklisten s. Hinweise am Ende des Textes*). Die zeitliche Dauer eines konsultativen Beteiligungsprozesses variiert je nach Kontext und Themenstellung, sie reicht von eintägigen Sitzungen bis hin zu mehreren Arbeitstreffen über Wochen oder auch Monate hinweg.

Die Auswahl der Teilnehmenden erfolgt in der Regel vollständig oder in Teilen durch eine Zufallsauswahl, selbstverständlich ist die Teilnahme letztendlich freiwillig. Gewichtige Vorteile sprechen für den auch in anderen Ländern üblichen Einsatz der Zufallsauswahl (vgl. *Schärdel/Eith, 2021* sowie *Bertelsmann Stiftung, Shortcut 2*). So werden erstens auf diese Weise auch Bürgerinnen und Bürger angesprochen und motiviert, die

Während die Zufallsauswahl bei den baden-württembergischen Beteiligungsprozessen bis 2020 noch über Telefonverzeichnisse und den Weg der telefonischen Akquise erfolgen musste, ermöglicht das inzwischen verabschiedete Gesetz zur Dialogischen Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg die Durchführung einer geschichteten Zufallsauswahl unter Berücksichtigung der Meldekriterien im Melderegister. Dieses Auswahlverfahren ist zum einen wesentlich kostengünstiger, zum anderen zeigten sich bei den ersten Einsätzen des

neuen Verfahrens auch deutliche Vorteile der postalischen Akquise gegenüber der Rekrutierung über Telefonkontakte in Bezug auf die Rückmeldequoten und die Bereitschaft zur Teilnahme.

„Die Auswahl der Teilnehmenden erfolgt in der Regel vollständig oder in Teilen durch eine Zufallsauswahl, selbstverständlich ist die Teilnahme letztendlich freiwillig.“

3. BÜRGERBETEILIGUNG IN ONLINE-FORMATEN

Mit Beginn der Covid-Pandemie im Frühjahr 2020 mussten für direkt bevorstehende sowie noch in Vorbereitung befindliche Beteiligungsprozesse zunächst Online-Formate entwickelt werden. Zudem wurden die Auswirkungen von Corona spätestens ab Ende 2020 selbst zum Thema zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft mit dem vorrangigen Ziel, praktikable und akzeptanzfindende Vorschläge und Empfehlungen für politische Regelungen in der Krise zu erarbeiten. Allein in Baden-Württemberg gab es im Oktober 2020 einen Trinationalen Bürgerdialog zu den Auswirkungen von Corona in der Grenzregion Deutschland, Schweiz und Frankreich, ab Dezember 2020 einen deutsch-französischen Bürgererrat sowie ein Bürgerforum Corona Baden-Württemberg (vgl. *Eith/Schärdel, 2022* sowie *Berlin Institut für Partizipation, 2022*).

Online-Veranstaltungen stellen an die Moderation und die technische Unterstützung nochmals höhere Anforderungen, denen in den evaluierten baden-württembergischen Beteiligungsprozessen der Jahre 2020 und 2021 voll und ganz entsprochen wurde. Vorab angelegte Online-Schaltungen zur Klärung von technischen Fragen mit Teilnehmenden, Expertinnen und Experten erhöhen die Chance auf einen technisch reibungslosen Ablauf des eigentlichen Bürgerdialogs. Zudem bieten diese vorbereitenden Schaltungen den Moderierenden gute Gelegenheiten zur ersten Kontaktaufnahme und zum Aufbau einer persönlichen Gesprächsatmosphäre unter Online-Bedingungen. Während der Veranstaltung sollte sodann über eine technische Hotline jederzeit Unterstützung bereitstehen. Die technischen Vorteile des Online-Formats liegen in der Möglichkeit, ad hoc anonyme Umfragen und Stimmungsbilder unter den Teilnehmenden durchführen zu können, in der Verfügbarkeit einer umfassenden

Übersetzungsleistung bei mehrsprachigen Bürgerdialogen sowie in den vielfältigen Optionen zur Ergebnissicherung.

„Geht es bei Beteiligungsprozessen hingegen um die Bearbeitung und Diskussion stark konfliktbelasteter Themen [...], dann erleichtern [...] Präsenzveranstaltungen die Kompromissfindung und Konfliktlösung.“

Für die Teilnehmenden bedeuten Online-Formate eine große Zeitersparnis, was im Einzelfall die Bereitschaft zur Teilnahme erhöhen kann. Durch die entsprechend niedrigeren Teilnahmehürden können Online-Formate eine größere inklusive Wirkung entfalten und erreichen Personen, die etwa aufgrund beruflicher oder familiärer Verpflichtungen oder aufgrund körperlicher Einschränkungen Schwierigkeiten haben, an Beteiligungsprozessen in Präsenz teilzunehmen. Diese positiven Befunde der Evaluierung der Online-Beteiligungsformate in Baden-Württemberg decken sich in vielen Punkten mit den Erfahrungen der entsprechenden Organisatoren (s. *Beteiligungsprotokolle Videokonferenzen*).

Hinsichtlich der Inhalte haben Online-Formate insbesondere dann Vorteile, wenn umfangreiche Informationen zur Verfügung gestellt werden sollen, sei es als fachlicher Input vorab, sei es als jederzeit einsehbarer bzw. abrufbarer Ergebnissicherung. Von Bedeutung ist zudem die Konfliktintensität. Beteiligungsprozesse mit stark explorativer Fragestellung etwa zur Sammlung von Ideen oder zur Identifizierung von zentralen Bedürfnissen und möglichen Konfliktfeldern können bei entsprechender umsichtiger Planung auch online gut durchgeführt werden. Geht es bei Beteiligungsprozessen hingegen um die Bearbeitung und Diskussion stark konfliktbelasteter Themen mit möglicherweise noch verhärteten Frontstellungen, dann erleichtern nach weit verbreiteter Ansicht noch immer Präsenzveranstaltungen die Kompromissfindung und Konfliktlösung. Die mit der persönlichen Begegnung verbundenen sozialen Aspekte des Argumentierens und auch des Lernens lassen sich online kaum kompensieren, wenngleich auch online durch die Einrichtung von temporären Chaträumen für Kleingruppen die Aufteilung des Plenums und somit Gruppenarbeitsphasen möglich sind.

Für die Praxis der konsultativen Bürgerbeteiligung bietet es sich somit an, landesweite und insbesondere grenzüberschreitende Verfahren stärker online zu konzipieren, bei lokalen Verfahren oder besonders konfliktiven Themen hingegen eher die Vorteile der Präsenzveranstaltung zu nutzen. Angesichts der durch die Pandemie vorangetriebenen Digitalisierung auch der Beteiligungsprozesse werden sich in der Praxis vermehrt hybride Mischformen durchsetzen, um so die Vorteile

beider Formate zu verbinden (vgl. *Schärdel/Eith, 2022* sowie *Berlin Institut für Partizipation, 2022*).

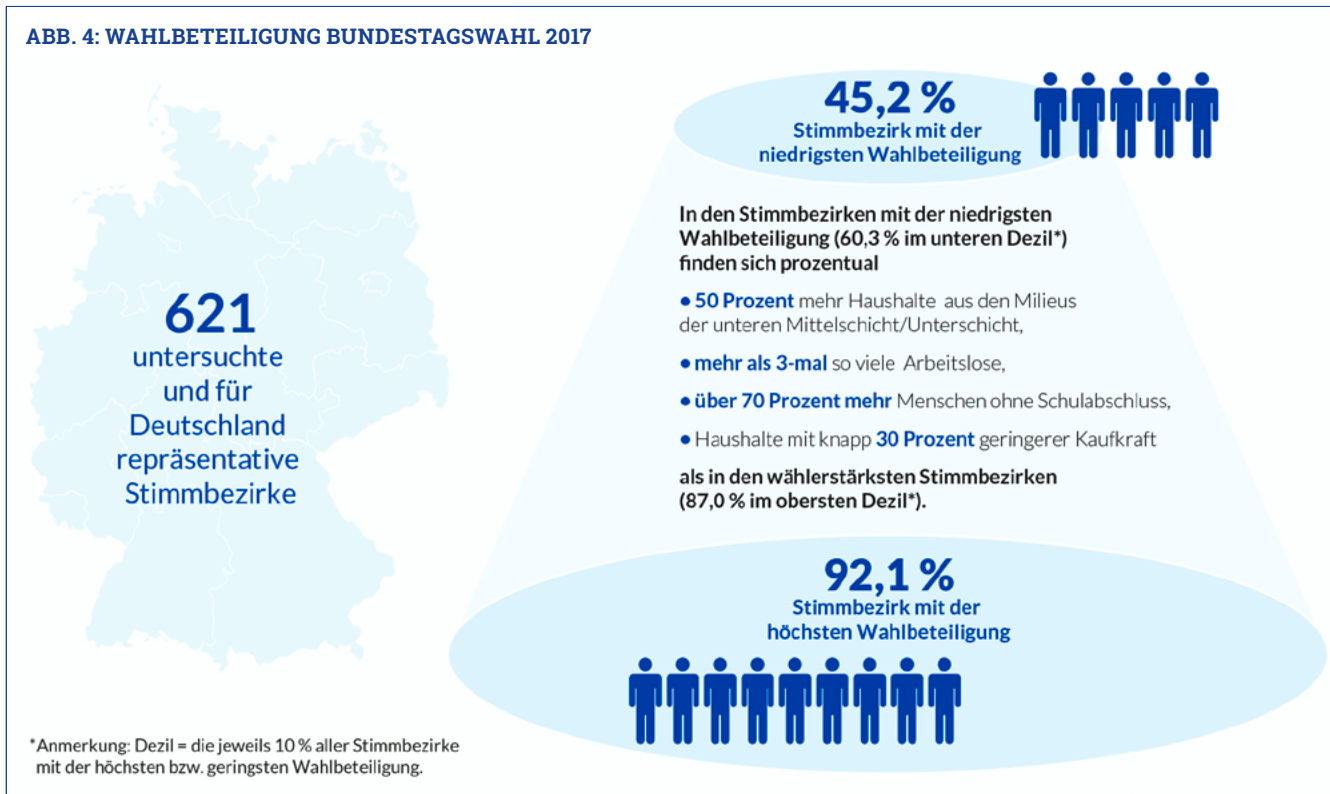
4. DEMOKRATIETHEORETISCHE EINORDNUNG

Normativer Maßstab einer demokratietheoretischen Einordnung ist immer das zugrunde gelegte Demokratieverständnis und das damit verbundene demokratische Idealbild von Bürgerinnen und Bürgern. Aus konkurrenztheoretischer Perspektive in der Tradition etwa von Max Weber, Joseph Schumpeter oder auch Anthony Downs wird von den Bürgerinnen und Bürgern lediglich die Teilnahme an den regelmäßig stattfindenden Wahlen erwartet. Partizipatorisch-deliberative Demokratieverständnisse hingegen wie von Benjamin Barber oder auch Jürgen Habermas verstanden demokratische Politik sehr viel stärker als diskursive Lebensform denn lediglich als Methode der Elitenauswahl. Dementsprechend setzen sie auf die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zum umfangreichen politischen Engagement (vgl. *Beitrag von Felix Heidenreich in diesem Heft*).

Die empirischen Befunde zur politischen Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern zeigen über nahezu alle Studien hinweg zwei zentrale, aus Sicht beider Demokratiemodelle eher ernüchternde Befunde: zum einen ist die Teilnahmebereitschaft über die letzten Jahrzehnte hinweg gerade auch bei Wahlen eher stagnierend bis rückläufig, zum anderen verfestigen sich Exklusionserscheinungen, der teils freiwillige, teils ressourcenbedingte Rückzug bestimmter sozialer Gruppen aus der Politik.

Verschärfend kommt in den letzten Jahren hinzu, dass populistische und auch durch Verschwörungsdenken bestimmte, stark vereinfachende Realitätskonstruktionen Zulauf haben. Das Denken und Argumentieren in starren Schwarz-Weiß-Bildern, die rigide Verweigerung eines argumentativen Diskurses, die Ausgrenzung vermeintlicher Sündenböcke und die Etikettierung Andersdenkender als Feinde mag den jeweiligen Anhängern Orientierung und Kontrolle in einer immer komplexeren Welt vorgaukeln. Allerdings untergraben diese Erscheinungen die Fundamente pluralistisch-demokratischer Systeme, verweigern letztlich den unverzichtbaren pluralistisch-kontroversen Diskurs, das argumentative Ringen um bestmögliche Lösungen und Entscheidungen.

ABB. 4: WAHLBETEILIGUNG BUNDESTAGSWAHL 2017



Quelle: Robert Vehrkamp und Klaudia Wegschaidler: Populäre Wahlen. Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Milieus bei der Bundestagswahl 2017, Bertelsmann Stiftung

Vor diesem Hintergrund – so die hier vertretende These – kommt es derzeit entscheidend darauf an, den öffentlichen politischen Diskurs nach demokratischen Spielregeln bestmöglich zu fördern, in Teilen der Gesellschaft auch wieder in Gang zu bringen. Die dialogische Bürgerbeteiligung hat hierfür Potenzial. Die ganz überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden – das zeigen die bereits erwähnten Evaluationen – bewertet ihren Beteiligungsprozess zusammenfassend als sehr positive Erfahrung,

„Vor diesem Hintergrund [...] kommt es derzeit entscheidend darauf an, den öffentlichen politischen Diskurs nach demokratischen Spielregeln bestmöglich zu fördern [...]. Die dialogische Bürgerbeteiligung hat hierfür Potential.“

war mit dem Verlauf und den Ergebnissen sehr zufrieden und äußerte die Bereitschaft zur erneuten Teilnahme. Bei fast allen Teilnehmenden hat sich das Wissen über den politischen Prozess und die Entscheidungssituation

von Politikerinnen und Politikern deutlich vergrößert, zudem bekundeten sie ein gestiegenes politisches Interesse und eine größere Bereitschaft, politische Themen auch im eigenen Umfeld zu diskutieren.



Darüber hinaus gibt es aber auch Schwächen der partizipativen Bürgerbeteiligung. Konkret sind Frustrationen möglich, wenn sich die Teilnehmenden in ihrem Engagement nicht genügend ernst genommen fühlen, wenn die repräsentativen Entscheidungsgremien die durch den Beteiligungsprozess erarbeiteten Ergebnisse nicht ausreichend würdigen und in der Sache dann konträr dazu entscheiden. Ein grundsätzliches Manko der Bürgerbeteiligung ist zudem ihre begrenzte Reichweite, also die Tatsache, dass daran nur ein sehr kleiner Prozentsatz der Bürgerinnen und Bürger teilnehmen und die evaluierten persönliche Erfahrungen machen kann. Umso wichtiger ist eine umfassende mediale Begleitung der Beteiligungsprozesse, insbesondere im kommunalen Bereich, um die Diskussion von bestmöglichen Lösungen auch über den Kreis der persönlich Teilnehmenden hinaus anzuregen.

Zusammenfassend überwiegen aus meiner Sicht die positiven Effekte bei weitem. So gibt es in der Summe genügend Argumente, den weiteren Ausbau der partizipativen Bürgerbeteiligung trotz seiner Schwächen weiter voranzutreiben und diese Formate noch stärker mit den unterschiedlichen demokratischen Entscheidungsverfahren zu verknüpfen. Von partizipativer Bürgerbeteiligung profitieren nicht nur die Verwaltungen für eine zielgenauere, die Interessen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigende Planung von Infrastrukturmaßnahmen. Bürgerbeteiligung als frühzeitiger, informeller und argumentativer Diskussionsprozess kann sowohl direktdemokratischen als auch repräsentativdemokrati-

sehen Entscheidungen vorgeschaltet werden, um die Bedeutung des politischen Diskurses stärker in den Vordergrund zu rücken. Schritt um Schritt entsteht so das Modell einer vielfältigen Demokratie (Erler, 2019 sowie Brettschneider, 2020)

Aus pluralistischer Sicht stellen die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen im Vorfeld von Entscheidungen eine gewichtige Stimme aus der Bürgerschaft dar, neben den üblichen Stellungnahmen von Verbänden und Interessengruppen und unter Umständen auch inhaltlich breiter abgewogen. Aus Sicht der demokratischen politischen Kultur fördert die partizipative Bürgerbeteiligung insbe-

sondere bei ausreichender Resonanz in der Öffentlichkeit den argumentativen Diskurs und somit eine Versachlichung der politischen Auseinandersetzung. Deliberative Formate können sowohl aktuelle Konflikte durch Kompromissbildung entschärfen als auch Zukunftsperspektiven ausleuchten. Zufallsauswahl und Online-Formate erhöhen die Vielfalt der Teilnehmenden. Eine Garantie auf diese positiven Effekte gibt es im Einzelfall allerdings nicht. Auch die vielfältige Demokratie bleibt bei aller kreativer Verknüpfung unterschiedlicher institutioneller Arrangements der Trial & Error-Methode nach Karl Popper verpflichtet. Größere Sicherheit kann eine offene Gesellschaft nicht bieten.

LITERATURHINWEISE

Arndt, Ulrich (2021): Das Gesetz über die Dialogische Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg – eine Wegmarke für die Bürgerbeteiligung, in: DBVI Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 11, S. 705-711.

Berlin Institut für Partizipation (2022): Alles digital – oder doch nicht? Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Bürgerbeteiligung in Deutschland, Berlin.

Bertelsmann Stiftung (2020): Zufallsauswahl in der Bürgergesellschaft, Shortcut 2

Beteiligungsportal Baden-Württemberg: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/methoden/zufallsauswahl/> (08.09.2022).

Beteiligungsportal Baden-Württemberg VwV: https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/131217_VwV-Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf (08.09.2022).

Beteiligungsportal Baden-Württemberg Videokonferenzen: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/methoden/video-konferenzen/> (08.09.2022).

EU-Kommissionspräsidentin (2022): <https://www.buergerrat.de/aktuelles/eu-kommissionspraesidentin-will-europaeische-buergerraete> (08.09.2022).

Brettschneider, Frank (2020): Partizipative Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg, in: Ursula Münch, And-

reas Kalina (Hg.): Demokratie im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 275-302

Eith, Ulrich/Meier, Jacqueline (2021): Bürgerräte: Erfahrungen aus der Praxis von Baden-Württemberg, Berlin.

Eith, Ulrich/Schärdel, Julian (2022): Keineswegs nur ein Notnagel – Online-Beteiligungsprozesse mit Zufallsauswahl in Baden-Württemberg, in: Angelika Vetter, Uwe Remer (Hg.): Dialogische Bürger*innebeteiligung in Baden-Württemberg, Wiesbaden (i. E.).

Erler, Gisela (2019): Wo aber Gefahr ist, wächst das Rettende auch ... Demokratie ist mehr als wählen, in: Baden-Württemberg Stiftung (Hg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017, Wiesbaden 2019, S. 1-9.

Schärdel, Julian/Eith Ulrich (2021): Evaluation digitaler Beteiligungsprozesse mit Zufallsbürger*innen in Baden-Württemberg: https://www.wiesneck.de/wp-content/uploads/2022/01/Evaluation-digitaler-Beteiligungsprozesse-mit-Zufallsb%C3%BCrgern_fina-1.pdf (08.09.2022).

Hinweise und Materialien für Baden-Württemberg u.a.

Beteiligungsportal Baden-Württemberg (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/>)

Allianz-für-Beteiligung (<https://allianz-fuer-beteiligung.de/>)

bundesweit u.a.

die Bertelsmann Stiftung (z.B. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/demokratie-und-partizipation-in-europa>),

die Allianz Vielfältige Demokratie (<https://allianz-vielfaeltige-demokratie.de/>),

das Berlin Institut für Partizipation (<https://www.bipar.de/>),

die Kommunale Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung (<https://www.fes.de/kommunalakademie>) oder auch

das Netzwerk Bürgerbeteiligung (<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/>).

Checklisten:

Brettschneider, Frank (2016): Erfolgsbedingungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, in: Manuela Glaab (Hg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Bürgergesellschaft und Demokratie, Wiesbaden, S. 219-238,

Allianz Vielfältige Demokratie (2017): 10 Grund-Sätze für eine gute Bürger-Beteiligung. Die Qualität von Bürger-Beteiligung in leichter Sprache, Gütersloh: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/10_Grundsaeetze_Qualitaet_Leichte_Sprache.pdf (08.09.2022).

Beteiligungsportal Baden-Württemberg: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/methoden/> (08.09.2022).

IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Florian Benz)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (BASIS-/LEISTUNGSFACH):

Politische Teilhabe

(6)/(9) die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten um dialogorientierte Partizipationsformen und Bürgerbeteiligung erörtern (zum Beispiel Zukunftswerkstatt, Mediation, Beteiligungshaushalt, Beteiligungsportale)

(7)/(11) Möglichkeiten der Bürger, ihre Interessen in der repräsentativen Demokratie Deutschlands in den

politischen Entscheidungsprozess einzubringen, bewerten

für den Erhalt der demokratischen Gesellschaft erläutern

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (KLASSE 10)

Politischer Willensbildungsprozess in Deutschland

(1) Partizipationsmöglichkeiten beschreiben (Art. 5, 8, 9, 20, 21, 38 GG)

(10) die Bedeutung von Zivilcourage und zivilgesellschaftlichem Engagement

(11) Möglichkeiten der Bürger, ihre Interessen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, bewerten

Politischer Entscheidungsprozess in Deutschland

(9) Erweiterungen des repräsentativen Systems Deutschlands durch plebiszitäre Elemente erörtern

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

1. „Baden-Württemberg hat eine Vorreiterrolle bei der Einführung dialogischer Beteiligungsformate.“ Überprüfen Sie diese Behauptung ausgehend vom Basistext (vgl. Einleitung) sowie einer Internetrecherche.

2. Vergleichen Sie die beiden partizipativen Instrumente „Bürgerrat“ und „Volksentscheid“ hinsichtlich Teilnehmer, Ablauf, (Entscheidungs-)Macht, Voraussetzungen, Ziel(e), Vor- und Nachteile (vgl. 2.).

3. Begründen Sie, inwiefern Sie der Kritik von Gemeinderäten, Bürgerräte seien im kommunalen Bereich eine Art „politische Vorentscheidung“, zustimmen.

4. Überprüfen Sie die genannten Vorteile der Online-Bürgerräte (gegenüber Präsenzveranstaltungen) anhand geeigneter Kriterien (vgl. 3.).

5. „Für lokale und konfliktintensive Themen bieten sich Präsenz-Bürgerräte besser an als digitale.“ Gestalten Sie eine schriftliche Empfehlung an Ihren Gemeinderat, zu einem passenden aktuellen Thema Ihrer Kommune eine Bürgerwerkstatt in Präsenz, Online oder Hybrid durchzuführen.

6. Sie möchten als Bürgermeister*in von Stuttgart (oder Ihrer eigenen Gemeinde) für ein aktuelles Thema Ihrer Wahl (z.B.

die Verkehrswende) einen Bürgerrat installieren. Gestalten Sie eine politische Strategie, die die genannten Vorteile von Bürgerräten nutzt und die genannten „Schwächen“ versucht, so weit es geht, abzumildern. (Tipp: Projektmethode nutzen: „Wer macht was bis wann/ wie genau?“)

7. Führen Sie eine Podiumsdiskussion durch, bei der je zwei Vertreter*innen des „Schumpeter-“ sowie des „Habermas-Lagers“ unter Leitung von zwei Moderator*innen die verpflichtende Einführung von 1-2 Bürgerräten pro Legislaturperiode diskutieren. Gehen Sie dabei von den empirischen Befunden (vgl. 4.) aus.

Rollenkarten findet man auf [Moodle Mo1](#).

AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

WIE MACHEN WIR UNSERE DEMOKRATIE ZUKUNFTSFEST?

1) Entwickeln Sie ausgehend von M 1 bis M 3 Ihre Reformvorschläge bzw. Forderungen bzgl. der Reform der Demokratie/des Grundgesetzes per Moderationmethode.

2. a) Ordnen Sie die ausgewählten Konfliktfelder in M 4 begründet der ihrer Meinung nach jeweils angemessensten bzw. „passendsten“ Entscheidungsform zu: Sollten Parla-

mente, Referenden oder Bürgerräte über diesen Streit entscheiden?

b) Überprüfen Sie Ihre Zuordnung aus Aufgabe 2a anhand M 6.

3. Führen Sie ausgehend von M 5 mittels Losverfahren einen Bürgerrat durch, der die Forderung nach einem ökologischen Grundgesetz beraten soll. Geben Sie am Ende eine möglichst einstimmige Empfehlung/Stellungnahme an den Bundestag ab. Überprüfen Sie die Repräsentativität ihres Los-Ergebnisses und steuern Sie ggf. begründet nach.

4. Überprüfen und ergänzen Sie ausgehend von M 1 - M 6 ihre Sammlung aus Aufgabe 1. Entwickeln Sie eine ca. 5-minütige Präsentation zu der Ihrer Meinung nach wichtigsten Reformforderung.

5. Gestalten Sie eine politische Strategie aus der Sicht des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“, der sich zum Ziel setzt, die deliberative und direkte Demokratie zu stärken (vgl. M 6).

Eine **Hilfestellung** finden Sie auf [Moodle Mo2](#), Beispiele auf [Moodle Mo3](#).

MATERIALIEN

M1 WOLFGANG SCHÄUBLE [EX-BUNDESTAGSPRÄSIDENT] IM GESPRÄCH MIT DER SÜDDEUTSCHEN ZEITUNG: „WIR MÜSSEN UNSERE PARLAMEN- TARISCHE DEMOKRATIE ZUKUNFTS- FÄHIG MACHEN“, SÜDDEUTSCHE ZEITUNG, 25.09.2020

[Wolfgang] Schäuble macht sich Sorgen: „Die Bindung zwischen Wählern und Gewählten ist schwächer geworden - und die Kraft der Parteien, die für eine stabile repräsentative Demokratie wichtig sind, ist auch kleiner geworden“, sagt Schäuble im Gespräch mit der SZ. [...] Deshalb müsse man jetzt „neue Dinge erproben, [und] unsere Demokratie stark halten - gegen das chinesische Modell und gegen Fehlentwicklungen durch die neuen sozialen Medien wie in den USA“. „Wir müssen unsere parlamentarische Demokratie zukunftsfähig machen“, verlangt der [Ex-] Bundestagspräsident. Dabei könne „der Bürgerrat ein

wichtiger Ansatz sein“. Es gehe „nicht um eine Alternative zur parlamentarischen Demokratie, sondern um ihre Stärkung“. [...]

Im [Jahr 2020] hat es in Deutschland bereits einen vom Verein „Mehr Demokratie“ und der Schöpflin-Stiftung initiierten Bürgerrat gegeben. Er bestand aus 160 ausgelosten Teilnehmern. Das gestufte Losverfahren wurde so gestaltet, dass die Teilnehmer annähernd die Bevölkerung in Deutschland abbilden - zum Beispiel nach Kriterien wie Alter, Geschlecht, Bildungsgrad, Wohnortgröße oder Migrationshintergrund. Ziel war es, eine Art Mini-Deutschland zu schaffen. Damals ging es um

Themen wie direkte Demokratie, Lobbyismus und Transparenz politischer Entscheidungen. Herausgekommen sind 22 Vorschläge, die im November 2019 an Schäuble übergeben wurden. Unter anderem empfahl der Bürgerrat die Einführung eines Lobbyregisters und die Einrichtung einer unabhängigen Stabsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie. Außerdem verlangten die Teilnehmer weitere durch Los berufene Bürgerräte. [...]

Quelle: <https://www.sueddeutsche.de/politik/schaeuble-bundestagspraesident-buerger-raete-1.5044696> (12.09.2022).

M2 KOMBINATIONSMÖGLICHKEITEN BEI OBLIGATORISCHEN REFERENDEN, DISKUSSIONSPAPIER ZUR KOMBINATION VON LOSBASIERTEN VERFAHREN UND DIREKTER DEMOKRATIE AUF BUNDESEBENE

In Irland gibt es gute Erfahrungen damit, dass das Parlament losbasierte Bürgerräte zu bestimmten Fragestellungen einsetzt (www.citizensassembly.ie). Die erarbeiteten Empfehlungen werden vom Parlament entgegengenommen, im üblichen parlamentarischen Verfahren beraten und ggf. beschlossen. Im Fall von Änderungen der irischen Verfassung findet

zusätzlich obligatorisch ein Referendum statt (z.B. Ehe für Alle 2015 – Abtreibungsrecht 2018). Diese Regelung ist seit 1937 in der irischen Verfassung verankert. Dies könnte auf die Bundesebene übertragen werden: Der Bundestag beauftragt ein losbasiertes Gremium einen vom Bundestag erarbeiteten Vorschlag für eine Grundgesetzänderung per Bürgerrat zu überprüfen

und ggf. Änderungen vorzuschlagen. Der Bundestag kann dies übernehmen. Dann findet über die Änderung des GG automatisch ein Volksentscheid statt.

Quelle: https://demokratie.buergerrat.de/fileadmin/downloads/faktenblatt_kombination_buergerraete_direkte_demokratie.pdf (07.09.2022).

M3 COLIN CROUCH: POSTDEMOKRATIE REVISITED, BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG, BONN 2022, S.32F.

[Bei Volksentscheiden] müssen die zur Abstimmung stehenden Angelegenheiten, wie komplex sie auch sein mögen, auf eine simple Ja-oder-Nein-Entscheidung heruntergebrochen werden: Man stimmt entweder für oder gegen einen bestimmten Vorschlag.

Wenn die Fragestellung hinreichend präzise ist und man davon ausgehen kann, dass die Wähler mit dem Thema einigermaßen vertraut sind, kann dies sehr gut funktionieren und den Bürgern erhebliche Einflussmöglichkeiten auf ihre Lebensumstände eröffnen. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, besteht die Gefahr, dass die Wähler das Referendum nutzen, um ih-

rer allgemeinen Unzufriedenheit Luft zu machen, und in Wahrheit über eine ganz andere Sache abstimmen. Als der damalige italienische Ministerpräsident Matteo Renzi im Dezember 2016 zu einer Volksabstimmung über einige spezifische und recht komplexe Verfassungsänderungen aufrief, musste er zu seiner Überraschung feststellen, dass seine politischen Gegner die Abstimmung in eine auf ihn, Renzi, bezogene Vertrauensfrage umwandeln – weshalb er, nachdem die Reformen abgelehnt worden waren, zurücktrat. Als die Bürger Großbritanniens im selben Jahr über den Verbleib ihres Landes in der Europäischen Union ent-

scheiden konnten, fanden Meinungsforscher heraus, dass viele für den EU-Austritt stimmten, um ihrem Protest gegen diverse Missstände Ausdruck zu verleihen, mit denen die EU nur zum Teil etwas zu tun hatte.

Ein besseres System als die repräsentative Demokratie, in der wir Mitglieder eines Parlaments oder einer anderen deliberativen Versammlung wählen, die eine aus ihren Reihen gebildete Regierung unterstützen beziehungsweise bekämpfen und Tag für Tag Themen beraten, Entscheidungen treffen und Gesetze beschließen, ist nicht leicht zu finden. Dabei ist sie alles andere als eine perfekte Lösung. [...]

M4 AUSGEWÄHLTE POLITISCHE KONFLIKTFELDER

a) Wie organisieren wir die Verkehrswende in unserer Stadt?	b) Sollte Deutschland schwere Waffen an die Ukraine liefern?	c) Brauchen wir eine Vermögenssteuer?
d) Brauchen wir ein „ökologischeres“ Grundgesetz?	e) Kommender Pandemie-Winter: erneute Reform des Infektionsschutzgesetzes?	f) Wie sollte der Öffentlich-Rechtliche Rundfunk reformiert werden?
g) Ethik für alle statt Religionsunterricht nach Konfessionen?	h) Soll die EZB den Leitzins erhöhen?	i) Sollten große Energiekonzerne verstaatlicht werden?
j) Wählen ab 14!?	k) Deutschlands Rolle in der Welt: Wie soll deutsche Außenpolitik in Zukunft aussehen?	l) Klimawandel in BW: Welche Maßnahmen sollen getroffen werden?
m) Schuldenbremse abschaffen?	n) Feiertage reformieren? Mehr säkulare statt religiöse?	o) Abtreibung: „beraten statt strafen“? Vom Strafrecht zum Sozialrecht?

© eigene Darstellung

M5A JENS KERSTEN: DIE DRITTE REVOLUTION - PLÄDOYER FÜR EIN ÖKOLOGISCHES GRUNDGESETZ, BLÄTTER FÜR DEUTSCHE UND INTERNATIONALE POLITIK, AUSGABE JUNI 2022, S. 91-102

- Angesichts Klimawandel, Artensterben, Überfischung der Weltmeere etc. müssen wir unsere Lebens- und Konsumgewohnheiten radikal ändern, was letztlich sozialem und ökologischem Realitätssinn entspricht.
- Deshalb steht eine ökologische Transformation unserer Verfassung an. Ein ökologisches Grundgesetz wäre auch ein zukunftsoffenes Grundgesetz, das den engen Horizont einer vierjährigen Legislaturperiode übersteigt.
- Das in GG Artikel 20a verankerte Staatsziel „Umweltschutz“ spielt kaum ein (verfassungsrechtliche) Rolle und konnte die „desaströsen ökologischen Bilanz der Bundesrepublik“ nicht verhindern: Grund: Der Artikel wendet sich ausschließlich „objektiv-rechtlich“ an den Staat, er gibt den Bürgerinnen und Bürgern aber keine ökologischen Rechte bzw. die Möglichkeit, einen effektiven Naturschutz einzufordern und gegebenenfalls einzuklagen.
- Die klassischen Menschen- und Bürgerrechte (Art. 1 bis Art. 19 GG) müssen um neue ökologische Grundrechte erweitert werden, z.B. dem Recht auf eine intakte Umwelt sowie der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.
- Die klassischen Freiheitsrechte müssen aus Gründen des ökologischen Allgemeinwohls begrenzt werden, z.B. die Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), die dann nicht nur in den Grundrechten anderer und in der verfassungsmäßigen Ordnung, sondern auch im ökologischen Allgemeinwohl ihre gesetzliche Schranke findet, ebenso z.B. die Berufs- und Wirtschaftsfreiheit.
- Die Eigentumsgarantie (Art 14 Abs. 1 GG) ist ein individuelles Recht und die Grundstruktur unserer kapitalistischen Wirtschaftsordnung. Das GG erlaubt es dem Gesetzgeber heute schon „Inhalt und Schranken“ dieses Rechts zu definieren: die bekannte „Sozialpflichtigkeit“ des Eigentums muss nun durch die „Ökologiepflichtigkeit“ ergänzt werden.
- Wir müssen die Rechte der Natur ins GG aufnehmen: wenn „juristische Personen“ wie GmbHs, Aktiengesellschaften und Stiftungen Grundrechte verliehen bekommen, muss für die „juristische Waffengleichheit“ dasselbe auch für Flüsse, Wälder, Tiere gelten: „ökologische Personen“ müssen in Art. 19 Abs. 3 GG als grundrechtsfähig anerkannt werden.
- Die Ökologie muss als Staatsfundamentalnorm in Art. 20 Abs. 1 GG verankert werden: Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer, sozialer und ökologischer Bundesstaat. Damit gehört die Ökologie zur verfassungsrechtlichen DNA unserer Staatsorganisation, sodass sie die Arbeit der drei demokratischen Gewalten – Legislative, Exekutive und Judikative – bestimmt.
- Auf dieser Grundlage gilt es sodann, das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes ökologisch umzugestalten – zu einem auch ökologischen Regierungssystem: jährliche ökologische Haushaltsdebatten, Erweiterung des Umweltausschusses des Bundestags um stimmberechtigte Mitglieder aus Wissenschaft und Naturschutz [durch einen Bürgerrat besetzt], Amt des „Naturbeauftragten“ (analog zum „Wehrbeauftragten“), ein Vetorecht für das Umweltministerium bei ökologischer Bedeutung (analog zum Veto des Finanzministers bei finanziellen Fragen)
- Ein strategischer Aktivismus, der seine ökologischen Ziele tatsächlich erreichen will, muss heute weitergehen und ökologische Rechte aktiv einfordern. Das ist eine Sache, die man auch Fridays for Future empfehlen kann: Verlangt ökologische Rechte und studiert Jura, um dann unsere Verfassungsordnung ökologisch zu transformieren, ja zu revolutionieren – und das ökologische Grundgesetz für das 21. Jahrhundert zu schreiben.

© <https://www.blaetter.de/ausgabe/2022/juni/die-dritte-revolution> (12.09.2022).

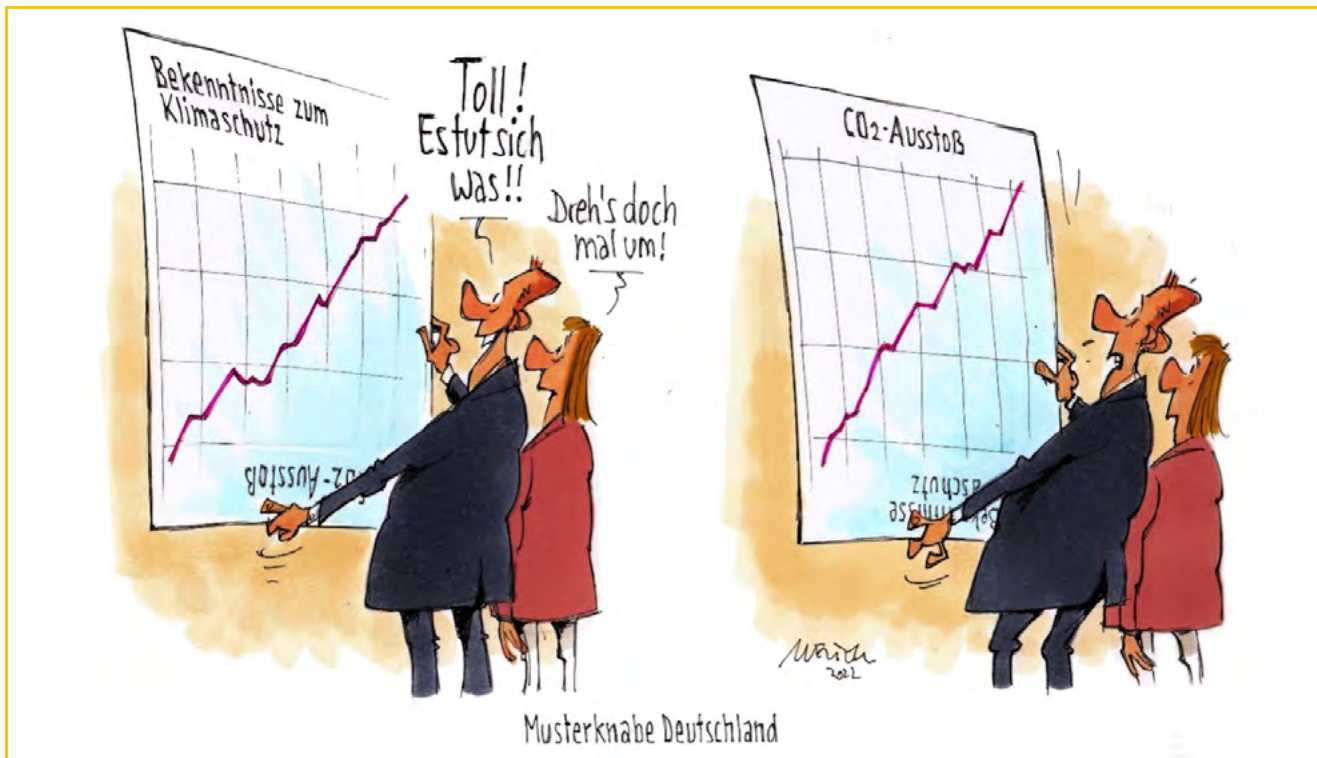
Alternativ findet man den (gekürzten) Text auf [Moodle Mo4](#).

Hinweis: Um diese Fragestellung (mit Originalton Jens Kersten) geht es auch in der SWR2-Sendung "Rechte der Natur – Wenn Flüsse, Pflanzen und Tiere klagen könnten" von Luca Sumfleth. <https://www.swr.de/swr2/wissen/rechte-der-natur-wenn-fluesse-pflanzen-und-tiere-klagen-koennten-swr2-wissen-2022-10-04-100.html>



M5B

„MUSTERKNABE DEUTSCHLAND“



© Gerhard Mester, 2022

M6

DREI DEMOKRATISCHE VERFAHRENTYPEN IM VERGLEICH

	Parlamentarische Demokratie	Direkte Demokratie	Deliberative Demokratie
Zielsetzung	abschließende Entscheidung	abschließende Entscheidung	Förderung des Meinungsbildungsprozesses Generierung neuer Ideen Lösung von verhärteten Konfliktkonstellationen → Vorbereitung von Entscheidungen
Entscheidung/ Beratung durch	Parlamente → Parteien/ Abgeordnete	Referenden/ Volksentscheide → Bürger*innen (Quoren entscheidend!)	Bürgerräte/ Bürgerwerkstatt → durch Los (repräsentativ) ausgewählte Bürger*innen
Entscheidungsfindung	Mehrheitsentscheidung	Mehrheitsentscheidung	möglichst im Konsens: Die „beste“ Lösung setzt sich durch
Ergebnis	verbindlich	verbindlich	unverbindlich, beratend
Vorteile (u.a.)	komplizierte Expertenthemen können lange und in Ruhe diskutiert, medial begleitet und entschieden werden	sehr gut geeignet bei überschaubar komplexen „Ja-Nein-Themen“ (z.B. Rauchverbot in Gaststätten)	sehr gut geeignet bei ethischen/ wertebundenen gesellschaftlichen Grundsatfragen oder auch bei konflikthaftern lokalen Themen → konkretes Aushandeln zw. legitimen Perspektiven
Nachteile (u.a.)	vom Ausschuss über dreifache Lesung im Bundestag bis zum fertigen Gesetz kann es sehr lange dauern	oft geringere Beteiligung der sozioökonomisch schwächeren Gruppen	unsichere verfassungsrechtliche Stellung: weder bloße „Beratung“, noch Entscheidungsvorwegnahme
Offene Fragen/ Unsicherheiten	Kompromisse können mehr oder weniger zufriedenstellend sein	verantwortungsvolle mediale Begleitung entscheidend	was, wenn Parlament anders entscheidet als Bürgerrat?

© eigene Darstellung

ZUR LAGE DER EUROPÄISCHEN UNION NACH 65 JAHREN

DIETER GRIMM



Abb. 1: Europaflagge © picture alliance | Martin Schroeder

Die Europäische Union besteht nunmehr seit 65 Jahren, aber sie ist alles andere als konsolidiert. Vielmehr hat sie sich noch nie derart vielen Krisen gleichzeitig gegenübergesehen wie jetzt. Ein Krieg zwischen den Mitgliedstaaten ist zwar dank der fortgeschrittenen Integration unwahrscheinlich. Aber er herrscht seit längerem an den Rändern der Union und setzt die Flüchtlingsströme in Bewegung, die Europas Solidarität auf die Probe stellen. Seit kurzem ist er aber auch in Europa selbst angekommen und wird als Zeitenwende wahrgenommen. Die Pandemie – keine spezifisch europäische, aber die EU herausfordernde Krise – tritt seitdem in den Hintergrund, und kaum jemand denkt noch an die Finanzkrise, obwohl sie keineswegs als überwunden gelten kann, weil die strukturellen Mängel der voreiligen Einführung der Währungsunion fortbestehen. Einige Mitgliedstaaten der Union entfernen sich zusehends von den demokratischen und rechtsstaatlichen Standards, die Voraussetzung für die Zugehörigkeit zur EU sind, ohne dass diese über wirksame Mittel zur Bekämpfung solcher Tendenzen verfügt. Am schwersten wiegt jedoch, dass es der europäischen Integration an hinreichender Akzeptanz in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten mangelt. Europa-skeptische bis –feindliche Parteien haben Zulauf und ziehen in die nationalen Parlamente ein. In noch größerer Proportion finden sie sich im Europäischen Parlament selbst. Erstmals hat das Volk eines Mitgliedstaates für den Austritt aus der EU gestimmt. Die Europa-Gegner in anderen Mitgliedstaaten fühlen sich dadurch ermutigt: Es geht, man kann die EU verlassen und ihr Recht und ihre Rechtsprechung abschütteln.

Hinweis: Dieser Aufsatz stellt die aktualisierte Version eines Beitrages dar, der ursprünglich in der *Zeitschrift für Staats- und Europa-wissenschaften* 15 (2017), S. 3-15 erschienen ist. Die Grafiken wurden von der Redaktion eingefügt.

I. KRISEN

Während der Staat seine Existenzberechtigung nicht nachweisen muss, haben 65 Jahre nicht ausgereicht, die EU ähnlich ungefragt zu etablieren wie den Staat. Vielmehr wird die EU heute weit stärker in Frage gestellt als in den Anfängen der Integration nach dem Zweiten Weltkrieg. Entgegen der stereotypen Beteuerungen der Europapolitik gilt sie nicht mehr als alternativlos. Man kann sie sich wegdenken, ohne dass Krieg oder Anarchie auf ihrem Territorium drohen. Es ist nötig, die Frage nach den Gründen des Vertrauensschwundes zu stellen, damit man weiß, wo anzusetzen ist, wenn man die EU für erhaltenswert hält. Die anfängliche breite Zustimmung zur europäischen Integration hatte viel damit zu tun, dass den damals lebenden Generationen die Erfahrung des Krieges noch lebhaft vor Augen stand. Krieg und Nationalstaatlichkeit hatten für diese Generationen etwas miteinander zu tun. Die Bereitschaft, die nationale Souveränität einzuschränken oder gar aufzugeben, war groß, bei Deutschland, das noch gar nicht wieder souverän war, weil der Rückweg in den Kreis der zivilisierten Völker nur über Eu-

roschrieben. Auch wenn sie verschwände, wäre die Folge nicht der Krieg.

Die veränderte Einstellung zu Europa liegt aber auch daran, dass die Integration eine Breite und Tiefe erlangt hat, die damals kaum vorstellbar war. Es gibt nur noch wenige Politikbereiche, in denen die Mitgliedstaaten ohne Rücksicht auf europäisches Recht handeln können, und ebenso gering sind diejenigen Bereiche geworden, in denen die nationalen Gerichte ohne Rücksicht auf europäisches Recht urteilen können. Die europäische Integration hat tiefe Brechen in das nationale Recht geschlagen, viele nationale Einrichtungen sind verschwunden oder entwertet, viele öffentliche Dienstleistungen mussten privatisiert werden, ohne dass damit zwangsläufig eine Verbesserung verbunden war. Hohe Solidarleistungen für andere Mitgliedstaaten wurden eingefordert, ohne dass sich in den Völkern der Mitgliedstaaten schon ein Solidarbewusstsein ausgebildet hätte, wie es innerhalb der Staaten selbstverständlich ist. Ein Ende der Entwicklung ist nicht absehbar. Vielmehr zieht jeder Integrationschritt über kurz oder lang

die wenig zuvor noch für undenkbar oder zumindest für verfassungswidrig gehalten worden wären.

„Einige der einschneidendsten Integrationsschritte sind vielmehr [...] über die Unionsbürger gekommen, ohne dass diese gefragt worden wären.“

Nun müsste das nicht notwendig zum Nachteil der europäischen Integration ausschlagen, wenn sich die Völker der Mitgliedstaaten sagen könnten, sie seien im Bilde gewesen, hätten sich darüber auseinandergesetzt und es am Ende so gewollt. Gerade daran fehlt es jedoch. Einige der einschneidendsten Integrationschritte sind vielmehr außerhalb der demokratischen Prozesse in den Mitgliedstaaten und der EU selbst in einem unpolitischen Modus, unbemerkt, undiskutiert und unkonsentiert vonstattengegangen, waren, als ihre Konsequenzen sichtbar wurden, aber auch nicht mehr demokratisch korrigierbar. Sie sind über die Unionsbürger gekommen, ohne dass diese gefragt worden wären. Wo sie aber gefragt wurden, wo nämlich zur Ratifikation von Verträgen, namentlich des Verfassungsvertrages von 2004, Referenden angesetzt wurden, scheiterten sie im Volk. Es ist dies das große Dilemma der europäischen Integration: Die fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung war Vorbedingung für den enormen Fortschritt der Integration. Es erweist sich aber nun als Irrtum, dass er kostenlos zu haben gewesen wäre. Vielmehr fallen die Kosten heute in Gestalt von Legitimationsentzug an. Nachdem offenkundig ist, dass es

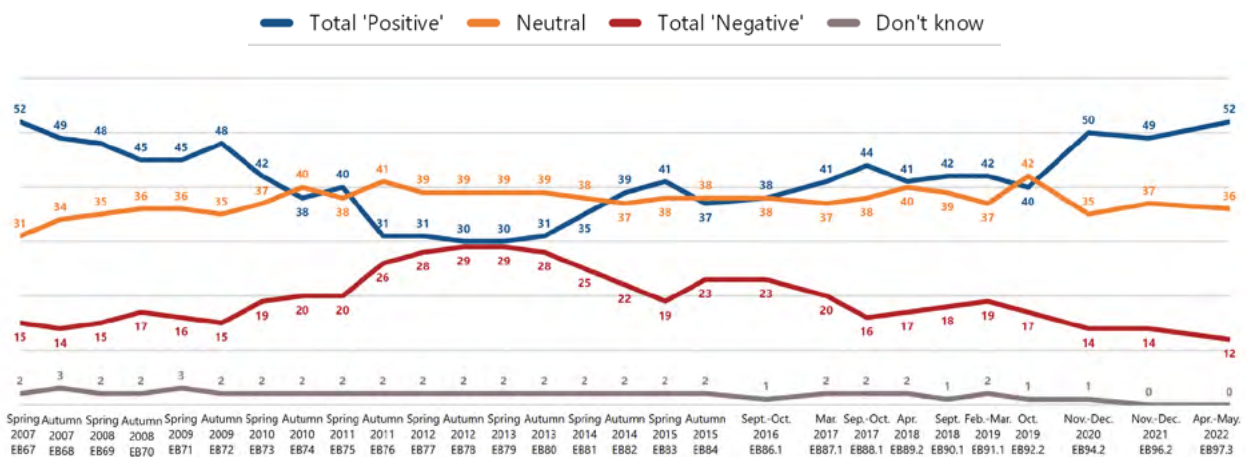
„Am schwersten wiegt jedoch, dass die Akzeptanz der europäischen Integration bei der Bevölkerung der Mitgliedstaaten schwindet.“

ropa führte, bei Frankreich, weil die Vergemeinschaftung eine Kontrolle über Deutschland versprach. Situative Gründe spielten also eine große Rolle bei der anfänglichen Europa-Begeisterung. Die Situation ist nach 65 Jahren aber nicht mehr dieselbe. Der lange Frieden, so unerschätzbar er ist, wird nicht der EU gutge-

weitere nach sich, die, wären sie vorhergesehen oder offengelegt worden, den Ausgangsschritt verhindert hätten, nun aber als Sachzwang auftreten oder dargestellt werden. Die Finanzkrise hat das am deutlichsten demonstriert. Binnen kürzester Zeit mussten Risiken von unvorstellbarer Höhe übernommen werden,

ABB. 2: IMAGE DER EU

In general, does the EU conjure up for you a very positive, fairly positive, neutral, fairly negative or very negative image? (% - EU)



Quelle: Eurobarometer Frühjahr 2022, © European Union, 2022, <https://europa.eu/eurobarometersurveys/detail/2792> (05.08.2022)

INFORMATION

Unter **Ratifikation** versteht man „die völkerrechtlich verbindliche Unterzeichnung eines internationalen Vertrages durch das Oberhaupt eines Staates, nachdem die jeweils zuständige Gesetzgebende Gewalt zugestimmt hat. Nach Art. 59 Abs. 1 GG ist in DEU hierzu der/die Bundespräsidentin/Bundespräsident befugt.“
Quelle: Schubert, Klaus/Martina Klein: *Das Politiklexikon*. 7., aktual. u. erw. Aufl. Bonn: Dietz 2020. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

sich bei der Integration nicht nur um einen Binnenmarkt, sondern um ein politisches Projekt handelt, das erhebliche Konsequenzen für das Leben der Einzelnen hat, stößt die technokratische Integration an ihre Grenzen (Chalmers/Jachtenfuchs/Joerges, 2016). Es geht nicht mehr ohne die breite Unterstützung der Öffentlichkeit, selbst wenn die Schwierigkeiten dadurch steigen. Fehlt es an dem Rückhalt in der Öffentlichkeit, wird aber das gesamte Projekt in Frage gestellt.

II. URSACHEN

Die Notwendigkeit verstärkter Legitimation ist nicht unerkannt geblieben. Aber den meisten scheint es ausreichend, wenn zu diesem Zweck die gewählte Vertretung der Unionsbürger, das Europäische Parlament, aufgewertet und mit den Befugnissen ausgestattet wird, welche nationale Parlamente üblicherweise haben. Das könnte allerdings nur dann zum Erfolg führen, wenn die Akzeptanzschwäche der EU ihren Grund in der Kompe-

„Was schwerer wiegt, ist jedoch, dass die Wahl des Europäischen Parlaments den Unionsbürgern keine ausreichenden Möglichkeiten einräumt, auf die Europapolitik Einfluss zu nehmen.“

tenzarmut des Europäischen Parlaments hätte. Das ist aber alles andere als sicher (ausführlicher: Grimm, 2016). Es zeigt sich, dass auch in den Nationalstaaten die repräsentative Demokratie die Legitimationsbedürfnisse der Staaten nicht mehr ausreichend deckt. Europaspezifische Gründe treten jedoch hinzu. Der äußere Anschein spricht nicht dafür, dass die Unionsbürger wegen der vergleichsweise geringen Befugnisse des Parlaments auf Distanz zur EU gehen. Vielmehr ist die Beteiligung an der Europa-Wahl mit jeder Ausweitung der Parlamentsbefugnisse gesunken statt zu steigen. Was schwerer wiegt, ist jedoch, dass die Wahl des Europäischen Parlaments den Unionsbürgern keine ausreichenden Möglichkeiten einräumt, auf die

Europapolitik Einfluss zu nehmen. Das liegt hauptsächlich daran, dass die europäischen Wahlen nicht wirklich europäisiert sind.

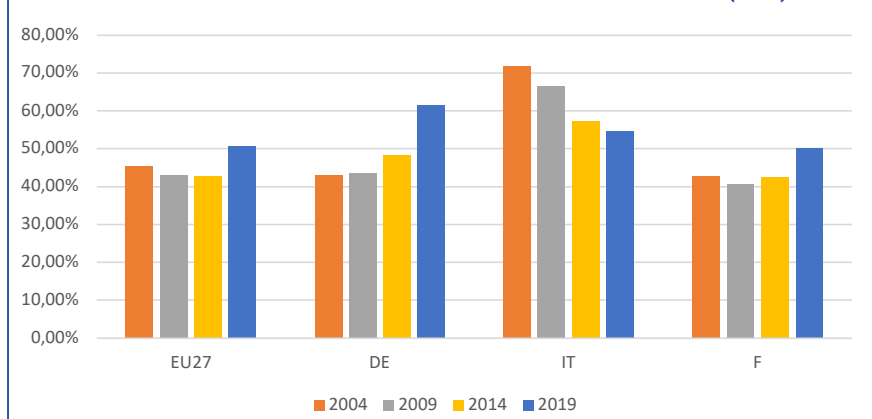
Gewählt wird nach nationalem Wahlrecht, und zwar für nationale Kontingente, die jedoch nicht der Bevölkerungsstärke entsprechen. Wählbar sind nur nationale Parteien, die mit nationalen Programmen in den Wahlkampf ziehen. Indes können sie nicht glaubwürdig versprechen, dass diese Programme auch im Europäischen Parlament zur Geltung kommen, denn die nationalen Parteien – gegenwärtig mehr als 200 – spielen als solche im Europäischen Parlament keine Rolle. Dort sind die entscheidenden Akteure europäische Fraktionen, zu denen sich die ideologisch verwandten nationalen Parteien nach der Wahl zusammenschließen, die aber in keiner Gesellschaft verwurzelt sind und mit den Wählern nicht in Kontakt treten. Es kommt also zu der unter Legitimationsgesichtspunkten bedenklichen Situation, dass die nationalen Parteien, die man wählen kann, im Parlament nicht das Sagen haben, während die europäischen Fraktionen, die dort das Sagen haben, nicht zur Wahl stehen. Für die Wähler heißt das gleichzeitig, dass sie keine Möglichkeit haben, zwischen europapolitischen Programmen zu wählen, da diese erst nach der Wahl und der Fraktionsbildung ausgearbeitet werden. Die Repräsentativität des Europäischen Parlaments ist daher weit geringer als die nationaler Parlamente, seine Vermittlungsleistung zwischen den Unionsbürgern und den europäischen Entscheidungsinstanzen entsprechend gering.

Nun ließe sich das ändern, indem ein europäisches Wahlgesetz verabschiedet würde und europäisierte Parteien in der Wahl kandidierten, so wie das in den Ver-

trägen bereits vorgesehen, bislang aber nicht umgesetzt ist. Doch dürfte man nicht hoffen, damit die Legitimationslücke geschlossen zu haben. Parlamente können ja ihre Vermittlungsfunktion zwischen der gesellschaftlichen Basis und den politischen Institutionen nur erfüllen, wenn sie in einen permanenten gesellschaftlichen Prozess der Meinungsbildung und Interessenartikulation eingebettet sind, so dass sich die Legitimation nicht im Wahlakt erschöpft, sondern in ihm gipfelt. Dazu bedarf es freilich eines vielstimmigen öffentlichen Diskurses, der durch die Medien der Massenkommunikation angeregt und in Gang gehalten wird. Einen solchen Diskurs gibt es zwar mehr oder weniger lebendig in den Mitgliedstaaten, in der EU jedoch allenfalls ansatzweise und punktuell. Im Übrigen haben wir es aber mit 27 nationalen Diskursen über Europafragen zu tun. Für die Brüsseler Politik hat das zur Folge, dass sie sich national fragmentierten Öffentlichkeiten gegenüber sieht, die sich leichter ignorieren lassen als eine geballte europaweite Öffentlichkeit. Im Unterschied zur Europäisierung von Wahlen und Parteien lässt sich ein europaweiter öffentlicher Diskurs aber nicht anordnen. Er kann nur heranwachsen, und das Wachstum wird angesichts der Zählebigkeit nationaler Kommunikationsgewohnheiten und der Sprachenvielfalt kein schnelles sein. Daher bliebe der Beitrag des Europäischen Parlaments zur Legitimation der Union auch nach einer Kompetenzerweiterung gering.

Überdies ist zu bedenken, dass man das Parlament nicht aufwerten kann, ohne andere Organe der EU abzuwerten. In der Tat beschränken sich die Reformpläne auch nicht auf das Parlament. Vielmehr soll gleichzeitig mit der Aufwertung des Parlaments die Kommission zu einer vollgültigen parlamentarischen Regierung aufgewertet werden, während der Rat zu einer Zweiten Kammer des Parlaments abgewertet wird. Indessen ist der Rat das einzige europäische Organ, in dem die Gründer

ABB. 3: WAHLBETEILIGUNG AN DEN EUROPA-WAHLEN – AUSZUG (IN %)

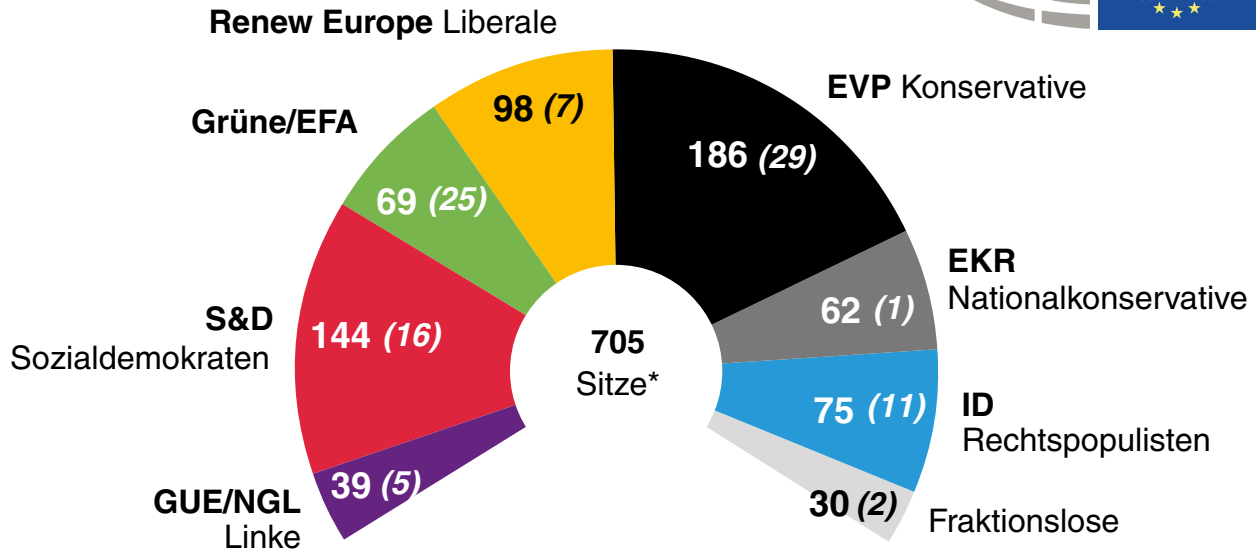


Quelle: Europäisches Parlament, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/>, eigene Darstellung (05.08.2022)

ABB. 4: DAS EU-PARLAMENT – ABGEORDNETE NACH FRAKTIONEN (STAND 03/2019)

Abgeordnete nach Fraktionen

(Zahl der deutschen Abgeordneten)



*2 Sitze nicht besetzt

© picture-alliance/ dpa-infografik | dpa-infografik

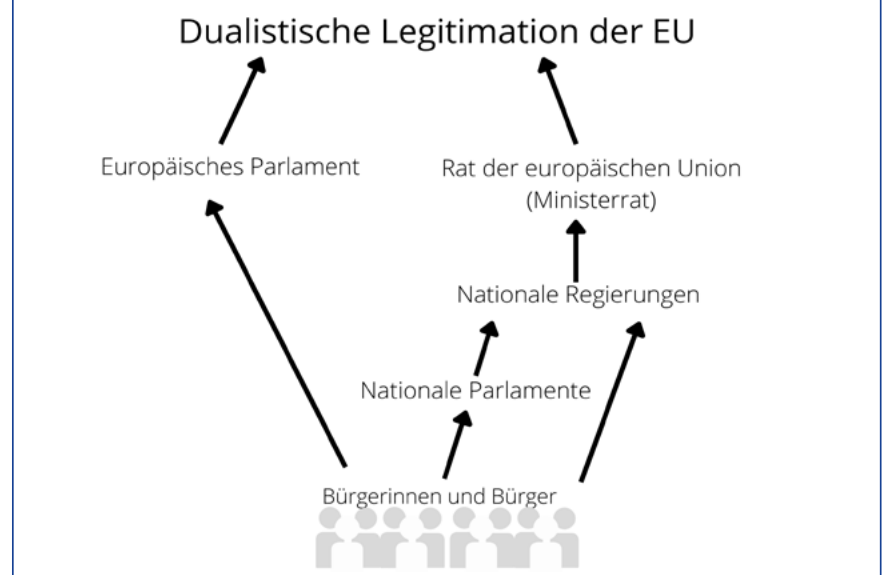
und Träger der Union, die Mitgliedstaaten, vertreten sind. In seiner Eigenschaft als Europäischer Rat legt er die Grundlinien der Integration fest; in seiner Eigenschaft als Ministerrat ist er das wichtigste Gesetzgebungsorgan der EU. Über den Rat fließt der EU demokratische Legitimation aus den Mitgliedstaaten zu. Ursprünglich ging die Legitimation ausschließlich von ihnen aus, war also monistisch gestaltet. Seit der Direktwahl des Europäischen Parlaments und seiner Ausstattung mit Entscheidungsbefugnissen besteht eine dualistische Legitimation (vgl. Abbildung 5). Es gibt einen europa-eigenen Legitimationsstrom, der von der Europawahl ausgeht und durch das Europäische Parlament in die EU geleitet wird, sowie einen, der von den nationalen Wahlen ausgeht und über die nationalen Parlamente und Regierungen im Rat wirksam wird. Die Parlamentarisierungspläne würden den Legitimationsstrom aus den Mitgliedstaaten abschnüren und die EU in eine sich selbst tragende Einrichtung verwandeln. Angesichts der geschilderten Lage ist schwer ersichtlich, wo die Legitimationsressourcen dafür herkommen sollen. Es steht vielmehr zu befürchten, dass die Legitimation der EU nach der Reform sinken statt steigen würde.

Die wichtigsten Gründe für die Legitimationsschwäche ergeben sich jedoch aus der Verselbständigung der exekutiven und judikativen Institutionen der EU, Kommission und Gerichtshof, von den demokratischen Prozessen in den Mitgliedstaaten

und der EU selbst. Die Ursachen dafür sind weithin unbemerkt geblieben. Sie liegen in der sogenannten Konstitutionalisierung der Verträge. Damit sind die Folgen zweier grundstürzender Urteile des Europäischen Gerichtshofs aus den Jahren 1963 und 1964 gemeint (*Van Gend & Loos, 1964*). In diesen Urteilen entschied das Gericht, dass europäisches Recht in den Mitgliedstaaten unmittelbar und mit Vorrang vor dem nationalen Recht, selbst den nationalen Verfassungen, gilt, also wie eine Staatsverfassung wirkt. Die Marktteilnehmer erhiel-

ten dadurch die Chance, einen Verstoß nationalen Rechts gegen europäisches Recht unmittelbar vor den nationalen Gerichten geltend zu machen, die die Frage der Vereinbarkeit im Zweifelsfall dem EuGH vorlegen mussten, an dessen Entscheidungen sie anschließend gebunden waren. Fand er nationales Recht unvereinbar mit den Verträgen, durfte es nicht mehr angewendet werden. Aus dem Text der Verträge ergab sich das nicht. Es war das Ergebnis einer Vertragsinterpretation, mit der sich der EuGH die Möglichkeit schuf, die Errichtung

ABB. 5: LEGITIMATIONSKANÄLE IN DER EUROPÄISCHEN UNION



© eigene Darstellung

des Gemeinsamen Markts in eigene Hände zu nehmen und nach seinen Vorstellungen voranzutreiben. Das tat er mit missionarischem Eifer, je mehr, desto stärker die politische Integration stagnierte. An Gelegenheiten fehlte es dem EuGH nicht, denn die Wirtschaftsakteure nutzten den vom EuGH eröffneten Weg ausgiebig, um unter Berufung auf die vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten der Verträge (freier Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Arbeitskräfteverkehr) gegen nationales Recht vorzugehen, das ihrer wirtschaftlichen Betätigung Grenzen setzte. Nationales Recht wurde auf diese Weise immer weiter zurückgedrängt, ohne dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit hatten, ihr Recht wirksam zu verteidigen.

„Die wichtigsten Gründe für die Legitimationsschwäche ergeben sich jedoch aus der Verselbständigung der exekutiven und judikativen Institutionen der EU, Kommission und Gerichtshof, von den demokratischen Prozessen in den Mitgliedstaaten und der EU selbst.“

Auf die Integrationsbereitschaft der Mitgliedstaaten kam es damit nicht mehr an. Es gab nun vielmehr zwei Wege zur europäischen Integration, den in den Verträgen vorgesehenen durch Vertragsschlüsse der staatlichen Regierungen mit anschließender Ratifikation durch die nationalen Parlamente oder durch Referenden sowie durch Gesetzesbeschlüsse im Rat, in dem die demokratisch legitimierten und verantwortlichen Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten waren, und einen zweiten, in den Verträgen nicht vorgesehenen, durch Vertragsinterpretation seitens der Kommission und des EuGHs. Beide Wege unterschieden sich grundlegend. Der erste Weg war politisch, die demokratisch legitimierten und verantwortlichen Institutionen der Mitgliedstaaten konnten ihn gehen, später wurde auch das gewählte Europäische Parlament an der Gesetzgebung beteiligt. Der zweite Weg war unpolitisch, auf ihm blieben die exekutiven und judikativen Organe der EU unter sich, die Mitgliedstaaten und ihr Organ, der Rat, sowie das Europäische Parlament waren davon ausgeschlossen. Im Unterschied zu dem ersten Weg eröffnete der zweite auch keine Öffentlichkeitsbeteiligung. Da es um Einzelfälle im gerichtlichen Verfahren ging, blieben sie meist sogar unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle des Publikums, während ihre Folgen erst später sichtbar wurden. Es war eine Integration auf leisen Sohlen.

Allerdings konnte der EuGH die Integration auf dem zweiten Weg nur negativ, also durch Verdrängung nationalen Rechts, vorantreiben, nicht dagegen positiv, also durch Schließung der aufgerissenen Lücken mittels europäischen Rechts. Dazu bedurfte es europäischer Rechtssetzung, die eine Kooperation zwischen Kommission, Rat und Parlament verlangt und wesentlich schwieriger zu erreichen ist als die Vernichtung nationalen Rechts, die mit einem Federstrich des Gerichts geschieht. Manchmal gelang die europäische Rechtssetzung, zum Beispiel im Umweltrecht, wo sich z.B. die Umweltverträglichkeitsprüfung dem europäischen Recht verdankt, manchmal gelang sie nicht. Dadurch geriet ein wirtschaftsliberaler Grundzug in die europäische Integration, der so von keinem Mitgliedstaat mit Ausnahme Großbritanniens gewollt war und sich mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vieler Mitgliedstaaten, vor allem ihren sozialstaatlichen Verpflichtungen, rieb. Damit ist nicht gesagt, dass der EuGH eine wirtschaftsliberale Agenda verfolge. Vielmehr handelt es sich um eine Konsequenz der Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration (Scharpf, 1999), die nicht absichtsvoll herbeigeführt, aber auch nicht als problematisch wahrgenommen wurde. Ohne diesen zweiten Integrationsweg wäre die EWG/EG/EU nicht das geworden, was sie heute ist. Deswegen wird die Rechtsprechung des EuGH meist als Erfolgsgeschichte erzählt, und wenn man sie lediglich aus wirtschaftlicher Perspektive betrachtet, ist sie das auch. Aber sie hat legitimatorische Kosten verursacht, die lange verborgen blieben, jetzt aber in Form sinkender Zustimmungsraten zur europäischen Einigung ans Tageslicht kommen.

i INFORMATION

Bei der **negativen Integration** geht es um die Beseitigung von Zöllen, von quantitativen und qualitativen Beschränkungen des freien Handels und von Behinderungen des freien Wettbewerbs im *nationalen Recht*. Bei der **positiven Integration** geht es dagegen um die Ausübung wirtschaftspolitischer und regulatorischer Kompetenzen (wie z.B. der Harmonisierung nationaler Produktstandards oder arbeitsmarktrechtlicher Maßnahmen) auf der Ebene der größeren wirtschaftlichen Einheit (hier der EU).

Quelle: Fritz W. Scharpf: *Negative und positive Integration*, in: Höpner, Martin (Ed.); Schäfer, Armin (Ed.) (2008): *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 61, Campus Verlag, Frankfurt a. M. (bearbeitet)*.

Man mag sich fragen, warum die Mitgliedstaaten die im unpolitischen Modus fern von demokratischer Beteiligung zustande gekommene Entwicklung nicht unterbunden oder korrigiert haben, wenn sie ihren Vorstellungen und nationalen Verfassungsprinzipien widersprach. Die Antwort auf diese Frage lautet: Die Konstitutionalisierung der Verträge verhinderte es. Was auf der Verfassungsebene geregelt ist, wird der demokratischen Entscheidung entzogen. Soweit die Verfassung reicht, treten an die Stelle von Parlament und Regierung die Gerichte. Das ist im Staat nicht anders, aber die darin gelegene Gefahr wird im Staat dadurch gemindert, dass sich die staatlichen Verfassungen darauf zu beschränken pflegen, den politischen Entscheidungsprozess formell und materiell zu regeln, während sie die politischen Entscheidungen selber dem demokratischen Prozess überlassen. Gerade dieser für den Konstitutionalismus fundamentale Unterschied ist aber in der EU eingeebnet. Die Verträge waren ja von ihren Urhebern nicht als Verfassung gedacht, sondern als Pflichtenkatalog für die Herstellung und Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes. Deswegen sind sie voll von Vorschriften, die im Staat auf der Gesetzesebene zu finden wären. In der EU partizipieren sie aber an dem Vorrang der Verträge. Ihre Auslegung und Anwendung durch den EuGH ist damit dem korrigierenden Zugriff der demokratisch legitimierten und verantwortlichen Organe entzogen. Wahlen bleiben für alles, was in den Verträgen geregelt ist oder vom EuGH aus den Verträgen im Wege der Interpretation entnommen wird, folgenlos. Deswegen kann der EuGH freier urteilen als jedes nationale Gericht. Soweit die Verträge in seiner Auslegung reichen, könnte er nur durch Vertragsänderungen umprogrammiert werden, die aber Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten erfordern und deswegen für derartige Zwecke so gut wie unerreichbar sind.

Strukturbestimmende Vorschriften der Verträge werden auf diese Weise unterhöhlt, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, demzufolge die EU nur diejenigen Befugnisse besitzt, die ihr die Mitgliedstaaten ausdrücklich übertragen haben, ebenso wie die Kompetenz-Kompetenz, also das Recht der Mitgliedstaaten, über die Kompetenzverteilung zwischen ihnen und der EU zu entscheiden. Es findet ein schleichender Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten statt. In beträchtlichem Umfang treten diese nicht mehr Kompetenzen an die EU ab, diese nimmt sie sich vielmehr mittels extensiver Vertragsinterpretation von ihnen. Verstärkt wird dies von dem Umstand, dass die Gesetzgebungskompetenzen in der EU nicht, wie in Bundesstaaten üblich,

nach Sachmaterien verteilt werden, zum Beispiel Außenpolitik für den Bund, Kulturpolitik für die Länder. In der EU gilt anstelle von Kompetenzkatalogen vielmehr ein Finalkriterium. Alles, was zur Herstellung und Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Markts erforderlich ist, fällt damit in die Zuständigkeit der EU. Marktbehinderung lässt sich eng, also antiprotektionistisch, aber auch weit, also antiregulatorisch, interpretieren. Der EuGH hat den letzteren Weg gewählt und die Norm damit entgrenzt, denn als markthinderlich kann sich unter bestimmten Umständen fast jede staatliche Regulierung erweisen, nicht nur das Wirtschaftsrecht.

i INFORMATION

Nach dem **Subsidiaritätsprinzip** soll eine (staatliche) Aufgabe soweit wie möglich von der unteren Ebene bzw. kleineren Einheit wahrgenommen werden. Die Europäische Gemeinschaft darf nur tätig werden, wenn die Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichen und wenn die politischen Ziele besser auf der Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Quelle: Zandonella, Bruno: *Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten*. Bonn: *Bundeszentrale für politische Bildung* 2005, 2009 aktualisiert.

Als Gegengewicht hatte bereits der Maastricht-Vertrag das Subsidiaritätsprinzip eingeführt. Danach ist die höhere Ebene nur für Probleme zuständig, die auf der niederen nicht befriedigend gelöst werden können. Das Subsidiaritätsprinzip ist jedoch ohne jede Wirkung geblieben. Meistens wird dafür mangelnder Durchsetzungswille verantwortlich gemacht. In Wahrheit hat die Wirkungslosigkeit zwei andere Gründe. Zum einen taugt das Subsidiaritätsprinzip zwar als Richtschnur zur Ausgestaltung von Mehrebenensystemen, aber nicht zur Entscheidung konkreter Streitfälle. Was weniger gut auf der einen und besser auf der anderen Ebene geregelt werden kann, ist eine hochgradig politische Frage, die auch Richter mangels Substanz des Subsidiaritätsprinzips nicht juristisch, sondern nur politisch beantworten könnten. Zum anderen trifft es auf zwei gegenläufige Prinzipien, die sich als stärker erwiesen haben. Bei dem einen handelt es sich um das Finalkriterium in den Verträgen, nämlich die Zielvorgabe des Gemeinsamen Marktes, das eine expansive Dynamik entwickelt. Das zweite ist das vom EuGH entwickelte Prinzip des *effet utile*, das dem europäischen Recht die größtmögliche Effektivität sichern soll, während nationales Recht im selben Maß verdrängt wird.

„Es findet ein schleichender Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten statt. In beträchtlichem Umfang treten diese nicht mehr Kompetenzen an die EU ab, diese nimmt sie sich vielmehr mittels extensiver Vertragsinterpretation von ihnen.“

III. LÖSUNGEN

Die Suche nach Wegen aus der krisenhaften Lage muss daher unter den Imperativ der Legitimationssteigerung gestellt werden, weil die Wirksamkeit aller anderen Maßnahmen letztlich davon abhängt, ob sie von den Völkern der Mitgliedstaaten getragen werden. Das verlangt als erstes eine Abkehr von der „Grunddynamik“ und „suggestiven Handlungsanleitung“, die der Europapolitik bisher zugrunde lag (*Wahl, 2017*). Die Integration musste danach ständig voranschreiten, Stillstand wäre gleichbedeutend mit Rückschritt gewesen. Aussagen über das Ziel des Fortschritts wurden dagegen gewöhnlich vermieden. Unausgesprochen existiert freilich bei vielen eine Vorstellung von der finalen Gestalt der EU: Es sind die Vereinigten Staaten von Europa, also ein europäischer Bundesstaat. Lange galt es wegen der wachsenden Europa-Kritik als inopportun, diese Forderung offen auszusprechen. Der Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Bundesregierung hat sie aber wieder aufgegriffen. Auch führen die Forderungen nach einer Vollparlamentarisierung der EU, wie sie im vorigen Abschnitt erörtert wurden, zumindest nahe an die Grenzen zum Staat. *Rainer Wahl* schreibt mit Recht, der europäische Bundesstaat werde „als Ziel der Integration tabuisiert und lebhaft zurückgewiesen, aber alle politischen Zwischenschritte laufen zugleich doch genau darauf zu“ (*ebenda*, S. 22).

i INFORMATION

Die Konferenz zur Zukunft Europas nutzen wir für Reformen. Erforderliche Vertragsänderungen unterstützen wir. Die Konferenz sollte in einen verfassungsgebenden Konvent münden und zur Weiterentwicklung zu einem föderalen europäischen Bundesstaat führen, der dezentral auch nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit organisiert ist und die Grundrechtecharta zur Grundlage hat.

Quelle: Auszug aus dem Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP

Dasselbe gilt für die Vorstellung von einer europäischen Verfassung. In den 90er Jahren lebte sie von der Erwartung, durch die Verfassungsform ließe sich die Kluft zwischen den Unionsbürgern und Unionsorganen überwinden. Nur daraus erklärt sich der Wunsch, es diesmal nicht bei einer Vertragsrevision zu belassen. Keine der für notwendig erachteten Reformen hing von der Umwandlung der Verträge in eine Verfassung ab, alle hätten im Weg der Vertragsänderung erreicht werden können, wie es nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages ja auch geschah. Inhaltlich unterschieden sich Verfassungsvertrag und Lissabon-Vertrag kaum. Es war eine Verschätzung der Gestimmtheit der Bevölkerungen, die vermeidbar gewesen wäre (*Dieter Grimm, 2004 und 2012*). Allerdings war selbst der Verfassungskonvent nicht bereit gewesen, den Schritt zur Verfassung im Vollsinne des Begriffs zu tun. Das hätte vorausgesetzt, dass der *pouvoir constituant*, also das Recht, über die Rechtsgrundlage der EU zu entscheiden, von den Mitgliedstaaten auf die EU übertragen worden wäre, so dass die Verfassung als Akt der Selbstgestaltung der EU den Unionsbürgern hätte zugeschrieben werden können. Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages wurde der Verfassungsgedanke fallen gelassen, aber immer häufiger kann man Bedauern über das Scheitern einer Verfassung und die Hoffnung auf einen günstigeren Moment bemerken. *Jürgen Habermas* ist keineswegs der einzige, der sich eine europäische verfassungsgebende Gewalt vorstellt und von ihr die Stärkung der europäischen Demokratie erhofft (*Jürgen Habermas, 2011*). Es sollte aber keine Unklarheit darüber herrschen, dass mit einer Verfassung im Vollsinne des Begriffs die Schwelle zum europäischen Staat, ob gewollt oder ungewollt, überschritten wäre.

Was stattdessen geschehen könnte, um die Legitimationsbasis für das europäische Projekt zu verbessern, soll hier in fünf Punkten angedeutet werden.

1. Da die demokratische Eigenlegitimation der EU über die Wahl des Europäischen Parlaments läuft, müssen die Legitimationsressourcen, welche in der Wahl liegen, besser ausgeschöpft werden. Der Ansatzpunkt dafür liegt nach allem, was bisher ausgeführt wurde, aber nicht auf der institutionellen Ebene. Mehr Kompetenzen bringen das Parlament seiner gesellschaftlichen Basis nicht näher. Die Abwertung des Rates entfernt sie von den Völkern der Mitgliedstaaten. Deswegen ist bei der gesellschaftlichen Basis anzusetzen. Das verlangt ein Umdenken von den Mitgliedstaaten auf die Union. Nationale Kontingente, die nicht der Bevölkerungstärke entsprechen, vertragen

sich damit schlecht. Es muss nicht nur in allen Mitgliedstaaten nach denselben europäischen Regeln gewählt werden. Es muss vielmehr auch mit demselben Stimmengewicht gewählt werden. Das allein würde aber noch nicht viel bewirken, wenn nicht auch statt der nationalen Parteien europäische Parteien zur Wahl stünden. Sie können zwar aus den nationalen Parteien hervorgehen, müssen sich aber vor der Wahl auf europäische statt nationale Wahlprogramme einigen und damit den Wählern die Möglichkeit eröffnen, über europapolitische Alternativen abzustimmen. Das Europäische Parlament setzt seine Hoffnung dagegen auf eine Personalisierung der Wahl, auch wenn die Präsentation von Spitzenkandidaten nicht zu einer erhöhten Mobilisierung geführt hat.

„Es muss nicht nur in allen Mitgliedstaaten nach denselben europäischen Regeln gewählt werden. Es muss vielmehr auch mit demselben Stimmengewicht gewählt werden.“

2. Ferner muss der Verselbständigung der exekutiven und judikativen Institutionen der EU von den demokratischen Prozessen in den Mitgliedstaaten und der EU selbst und der damit zusammenhängenden Entpolitisierung von Entscheidungen großer politischer Tragweite entgegengewirkt werden. Da die Verselbständigung ihren Grund in der Konstitutionalisierung der Verträge hat, ist hier anzusetzen. Es geht freilich nicht darum, die Konstitutionalisierung rückgängig zu machen. Vielmehr sind die Konsequenzen aus der erfolgten und weithin akzeptierten Konstitutionalisierung zu ziehen. Wenn die Verträge schon einmal konstitutionalisiert sind, müssen sie auch nach Art einer Konstitution ausgestaltet werden. Das verlangt eine Reduktion auf diejenigen Bestandteile, welche ihrer Eigenart nach Verfassungsrecht sind. Dazu gehören die Bestimmung der Ziele der Union, die Einrichtung ihrer Organe, die Regelung ihrer Kompetenzen und Verfahren, die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Union und Mitgliedstaaten und schließlich die Begrenzung der Unionsgewalt durch Grundrechte. Die restlichen Normen, der weitaus größte Teil, der dafür verantwortlich ist, dass die Verträge so viel umfangreicher sind als Staatsverfassungen, geht nicht verloren, sondern fällt auf die Ebene europäischen Sekundärrechts zurück. Damit wird die für den Konstitutionalismus fundamentale

INFORMATION

Artikel 26 AEUV:

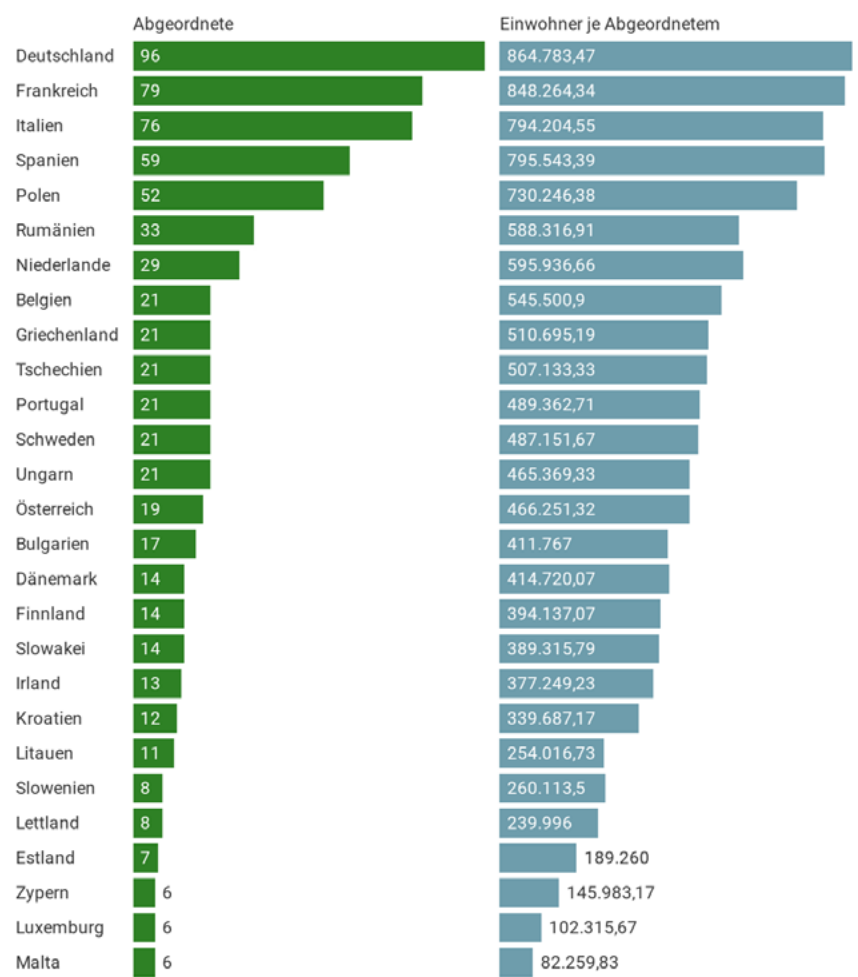
(1) Die Union erlässt die erforderlichen Maßnahmen, um nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Verträge den Binnenmarkt zu verwirklichen beziehungsweise dessen Funktionieren zu gewährleisten.

Ebenendifferenzierung zwischen den Regeln für politisches Entscheiden und den politischen Entscheidungen selbst wieder hergestellt. Die demokratisch legitimierten und verantwortlichen Organe kommen wieder ins Spiel. Rechtsprechungslinien werden politisch korrigierbar, nämlich durch Gesetzesänderungen wie in jedem demokratischen Staat üblich.

3. Da die eigenen Legitimationsressourcen der EU nicht ausreichen, die fortgeschrittene Integration zu stützen, die Legitimationszufuhr aus den Mitgliedstaaten vielmehr unverzichtbar

für die Vergemeinschaftung ist, müssen der Auszehrung der mitgliedstaatlichen Politik durch Kompetenzverlagerungen auf die EU Grenzen gesetzt werden. Soweit es um den schleichen Kompetenzverlust durch Vertragsinterpretation geht, dient dem die im vorigen Punkt eingeforderte Repolitisierung der Entscheidungsprozesse, die den Bereich für legislative Interventionen wieder erweitert. Grenzen sind aber auch gegenüber der Inanspruchnahme übertragener Kompetenzen nötig, nachdem sich das Subsidiaritätsprinzip als unfähig zur Begrenzung erwiesen hat. Das Finalkriterium des Artikels 26 AEUV in der Auslegung durch den EuGH überwindet das Subsidiaritätsprinzip mühelos. Das ließe sich durch eine restriktive Interpretation ändern. Die Hoffnung darauf ist aber wohl vergebens. Wer den Subsidiaritätsgedanken zum Leben erwecken will, muss daher das Finalkriterium durch ein anderes Prinzip ersetzen. Dafür bietet sich das Mittel an, das alle föderalen Einheiten

ABB. 6: ABGEORDNETE UND STIMMGEWICHT IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT NACH MITGLIEDSSTAATEN, STAND: 01.02.2020



Stand der Einwohnerzahlen: 01.01.2019

Grafik: bpb, Quelle: Europäisches Parlament / Eurostat Daten, (CC BY 3.0)

verwenden, nämlich eine Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach Sachmaterien.

Die Funktionslogik des Gemeinsamen Marktes würde dann nicht mehr jede beliebige Kompetenzverschiebung rechtfertigen.

4. Damit ist keine Versteinerung der Kompetenzverteilung verbunden. So wie die Zunahme derjenigen Probleme, die im nationalen Rahmen nicht mehr befriedigend gelöst werden können, weitere Kompetenzverschiebungen zur EU nötig machen wird, müssen aber auch Kompetenzrückverlagerungen möglich sein, wo mehr Gründe für Vielfalt als für Einheitlichkeit sprechen. Das Verständnis des *acquis communautaire* (dieser „gemeinsame Besitzstand“ umfasst alle Rechte und Pflichten, die für alle Mitgliedstaaten der EU verbindlich sind) als unabänderlich bedarf daher der Revisi- on. Schon jetzt verbietet der *acquis* freilich keine Vertragsänderungen, mit denen der EU bestimmte Kompetenzen wieder entzogen werden. Nach wie vor sind die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“. Praktisch betrachtet ist es wegen der hohen Anforderungen an Vertragsänderungen allerdings unwahrscheinlich, dass es im Interesse solch punktueller Korrekturen wie der Rückgabe einer Kompetenz zu Vertragsänderungen kommt. Deswegen erscheint es überlegenswert, ob für diesen Zweck eines der vereinfachten Änderungsverfahren des Artikels 48 Absatz 6 und 7 EUV in Betracht kommt. Das aufwändige ordentliche Änderungsverfahren existiert ja zum Schutz der Mitgliedstaaten. Es ist daher dort nicht erforderlich, wo es um punktuelle Stärkungen der Mitgliedstaaten geht.
5. Schließlich muss sich die Einstellung der Europapolitik zu Kritik und Opposition bezüglich der Integration ändern. Das ist freilich nicht primär eine Frage der Rechtsänderung, sondern der Mentalitätsänderung. Diese ist in der nationalen Europapolitik ebenso

notwendig wie in der Brüsseler Politik. Angesichts der wachsenden und nicht grundlosen Distanz der Unionsbürger gegenüber dem Gang, den die Integration genommen hat, erscheint es mittlerweile kontraproduktiv, Kritik und Opposition mit Europa-Gegnerschaft zu identifizieren. Vielmehr ist eine konstruktive Einstellung zur Opposition nötig, wie sie in jedem gut funktionierenden demokratischen Staat selbstverständlich ist. Es geht also um das Gegenteil der Haltung, die der ehemalige Kanzlerkandidat der SPD und frühere Präsident des Europäischen Parlaments an den Tag legt. Schulz' Artikel in der FAZ unmittelbar nach dem britischen Votum machte das deutlich. Nachdem er die Trauer in seiner Umgebung über den Ausgang bewegt geschildert hatte, stellte er die Frage, ob man womöglich im

europäischen Einigungsprozess Fehler gemacht habe – jedoch nur, um sie danach sogleich zu vergessen und die EU aufs Höchste zu preisen, so dass von dem kurzen Anschein einer Einsicht nur ein Kommunikationsproblem übrig blieb. Nicht anders verhielt es sich mit seiner Ankündigung, im Wahlkampf der SPD werde es keine Europa-Kritik geben. *Luuk van Middelaar* hat demgegenüber in einem in mehreren großen europäischen Tageszeitungen veröffentlichten Aufruf zum 60jährigen Jahrestag des Vertragsschlusses gesagt, man müsse aufhören, den EU-Kritikern mit Exkommunikation zu drohen. „Solange man nicht innerhalb der Union eine organisierte politische Opposition zulässt, stellt sie sich eben gegen die EU als Ganzes. Das erleben wir derzeit“ (*van Middelaar, 2017*).

ABB. 7: NOCH EINMAL GEHALTEN



© Heiko Sakurai, 2019

LITERATURHINWEISE

Chalmers, Damian/Jachtenfuchs, Markus / Joerges, Christian (2016): *The End of the Eurocrat's Dream*, Cambridge.

Grimm, Dieter (2004): *Integration durch Verfassung*, *Leviathan* 32, S. 448.

Grimm, Dieter (2012): *Die Zukunft der Verfassung II*, Berlin, S. 241.

Grimm, Dieter (2016): „Europa ja – aber welches?“, 3. Aufl., München.

Grimm, Dieter (2020): *Das Demokratieproblem der EU*, in: *Deutschlandfunk Nova*,



<https://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/europaeische-union-das-demokratieproblem-der-eu>

Habermas, Jürgen (2011): *Zur Verfassung Europas*, Berlin.

Scharpf, Fritz (1999): *Governing in Europe*, Oxford, S. 43 ff.

Van Gend & Loos, Slg. (1963), 1; Costa v. ENEL, Slg. 1964, 1253.

van Middelaar, Luuk (2017): *Mehr Streit wagen*, *Süddeutschen Zeitung* 22. März 2017, <https://www.sueddeutsche.de/politik/essay-mehr-streit-wagen-1.3428115> (05.08.2022)

Wahl, Rainer (2017): *Die „immer engere Union“*, *Merkur* 71, S. 21.

IDEEN FÜR DEN UNTERRICHT

(Gerhard Altmann)

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (LEISTUNGSFACH)

Grundlagen des politischen Systems

(3) demokratische, autoritäre und totalitäre Typen politischer Systeme vergleichen (zum Beispiel Herrschaftslegitimation, -zugang, -anspruch, -monopol, -struktur und -weise)

Gesetzgebung und Regieren

(6) die Europäisierung der Gesetzgebung erläutern (zum Beispiel EU-Verordnungen, -Richtlinien, -Beschlüsse und -Empfehlungen, Entscheidungen des EuGH)

Kontrolle politischer Herrschaft

(4) die Kontrollmöglichkeiten auf EU-Ebene durch das Europäische Parlament beschreiben (Fragerechte, Wahl des Kommissionspräsidenten und Bestäti-

gung der Kommission, Misstrauensvotum gegen die Kommission, Untersuchungsausschüsse, Budgetrecht)

(5) Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Parlaments mit denen des Deutschen Bundestags vergleichen (Einfluss auf die Exekutive, Rolle in der Gesetzgebung)

(6) die Aufgaben des EuGH beschreiben (zum Beispiel Nichtigkeitsklagen, Vertragsverletzungsverfahren, Untätigkeitsklagen, Vorabentscheidungen) und an einem vorgegebenen Fallbeispiel die Kontrollfunktion des EuGH bewerten

BILDUNGSPLANBEZUG GEMEINSCHAFTSKUNDE (KLASSE 10)

Die Europäische Union

(2) Partizipationsmöglichkeiten der EU-Bürger beschreiben (Wahlen, Europäische Bürgerinitiative, Petitionen, Europäischer Bürgerbeauftragter)

(3) die Organe der EU (Europäischer Rat, Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Ministerrat, EuGH) hinsichtlich ihres Zusammenwirkens beim Entscheidungsprozess darstellen (Initiative, Entscheidung, Ausführung, Kontrolle) und hinsichtlich ihrer Legitimation (Wahl, Ernennung, von Amts wegen) beschreiben

(4) die Organe der EU mit den Verfassungsorganen Deutschlands im Hinblick auf ihre Legitimation vergleichen

(6) die EU-Beitrittskriterien beschreiben

AUFGABEN ZUM BASISTEXT

1. Dieter Grimm nennt zu Beginn eine Reihe von Krisen, mit denen die Europäische Union (EU) konfrontiert ist. Recherchieren Sie zu einer dieser Krisen die Hintergründe (Akteure, Interessen, Lösungsansätze).

2. „Die fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung war Vorbedingung für den enormen Fortschritt der Integration.“ Erläutern Sie diese Behauptung.

3. Erläutern Sie Ursachen und Folgen der von Grimm diagnostizierten „Legitimationslücke“. Einen **Lösungshinweis** findet man auf **Moodle Mo1**.

4. Bewerten Sie die „zwei Wege zur europäischen Integration“. Einen **Lösungshinweis** findet man auf **Moodle Mo2**.

5. Erläutern Sie das Spannungsverhältnis zwischen Finalkriterium und Subsidiaritätsprinzip. Ein **Tafelbild** findet man auf **Moodle Mo3**.

6. Bewerten Sie Grimms Forderung nach mehr „Kritik und Opposition“ zum europäischen Einigungsprozess.

AUFGABEN ZUM MATERIALTEIL

I. PROJEKT VERTIEFUNG – WIE LEGITIM IST DER EUROPÄISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESS?

1. Erläutern Sie den Kern des Konflikts zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof (M 1). Ein **Glossar** finden Sie auf **Moodle Mo4**.

2. Überprüfen Sie – ausgehend von M 1 und M 2 – anhand von Abraham Lincolns Dreiklang der Demokratie („government of the people, by the people and for the people“), ob die EU an einem Demokratiedefizit leidet.

3. „Problematisch ist also viel weniger die Frage nach der Demokratie als die Handlungsfähigkeit der EU, die von den Mitgliedsländern der EU bestimmt wird.“ (M 2).

a) Erläutern Sie die These Pornschlegels vor dem Hintergrund des Entscheidungsprozesses der EU.

b) Im Juni 2022 forderte das Europäische Parlament eine Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip bei zentralen Entscheidungen. Erörtern Sie, ob diese Maßnahme geeignet ist, das von Pornschlegel skizzierte Problem zu lösen.

4. Bewerten Sie die Chancen, dass sich in den Ländern der Europäischen Union eine kollektive Identität herausbildet (M 2 und 3).

5. Erörtern Sie, ob eine Steigerung der Output-Legitimität (vgl. M 2, S.38) geeignet wäre, das Demokratiedefizit der Europäischen Union zu mindern.

Vertiefende Materialien zur Frage der demokratischen Legitimation der europäischen Entscheidungsprozesse finden Sie als Arbeitsblätter auf **Moodle Mo5 und Mo6**.

II. PROJEKT ERWEITERUNG – KANN DIE EU GRENZENLOS WACHSEN?

1. **Präkonzepte:** Gegenwärtig wird der mögliche Beitritt der Ukraine zur Europäi-

schen Union kontrovers diskutiert. Nennen Sie Argumente, die für sowie gegen einen EU-Beitritt der Ukraine sprechen.

2. Analysieren Sie die Karikatur M 4.

3. Erörtern Sie ausgehend von Aufgabe 1 sowie M 4 und M 5 einen möglichen Beitritt der Ukraine zur EU.

Informationen zu den Kopenhagener Kriterien, den Voraussetzungen zu einem EU-Beitritt, findet man hier: <https://osteuropa.lpb-bw.de/kopenhagener-kriterien>



Differenzierung: Eine Argumentationshilfe kann man auf **Moodle Mo7** finden.

Fächerübergreifender Unterricht Gemeinschaftskunde/Geschichte: Ordnen Sie die Entwicklung der EU bzw. deren Vorläufer EG und EWG in die Geschichte des 20. Jahrhunderts ein.

**M1 THOMAS KIRCHNER: WER HAT DAS LETZTE WORT IN EUROPA?,
SÜDDEUTSCHE ZEITUNG, 12. JUNI 2021**

Die Europäische Union ist ein singuläres Gebilde. Nicht Bundesstaat, nicht Staatenbund, irgendwo dazwischen. Entsprechend umkämpft ist die Frage, wer wirklich das Sagen hat, das letzte Wort, wenn es um das Recht in Europa geht: die Staaten, ohne welche die Union nicht existieren würde, oder die Union selbst in Gestalt des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)? Das selbstbewusste Bundesverfassungsgericht trieb die Causa im Mai 2020 auf die Spitze: Mit seiner Entscheidung zum Anleihekaufprogramm der Europäischen Zentralbank (EZB) setzte es sich über einen Spruch des EuGH hinweg und stellte die Autorität der Luxemburger Richter erstmals offen in Frage. Es war eine Kampfansage.

Mehr als ein Jahr später hat die EU-Kommission den Fehdehandschuh aufgenommen. In dieser Woche leitete sie ein Verfahren gegen Deutschland wegen Verletzung von EU-Recht ein. Urteile des obersten EU-Gerichts seien für alle Staaten verbindlich.

Warum macht Brüssel das? Es hätte Gründe gegeben, auf das Verfahren zu verzichten. Zumindest aus deutscher Sicht ist die Sache erledigt. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil die Milliarden-Ausgaben der EZB beanstandet. Seiner Ansicht nach hat die Notenbank ihr Mandat für die Geldpolitik überschritten. Der Kontrolleur EuGH habe dies großzügig durchgewinkt, mit einer Begründung, die „objektiv willkürlich“ und „schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar“ sei. Karlsruhe bestand auf einer vertieften Prüfung der Verhältnismäßigkeit, die Bundestag und Bundesregierung nachlieferten. Im April, als es einen Antrag auf Vollstreckung ablehnte, akzeptierte das Gericht das Vorgehen.

Gleichzeitig weiß man auch in Brüssel, dass im Krieg der Richter eigentlich niemand gewinnen kann; dass die ultimative Machtfrage besser nicht geklärt, sondern in der Schwebe gehalten werden sollte. Der europäische „Rechtsverbund“, das wird in Karlsruhe wie in Luxemburg oft betont, sei auf Kooperation angewiesen.

Der Konflikt schwelt seit Langem. Schon 1974 hatte Karlsruhe erste Kriterien für einen Konflikt zwischen europäi-

schem und deutschem Recht präsentiert. Man behält sich ein Eingreifen vor, wenn die „Identität“ der Bundesrepublik - etwa das Demokratieprinzip - verletzt werden könnte. Noch weiter reicht die von Karlsruhe entwickelte „Ultra-vires“-Kontrolle. Sie setzt ein, wenn EU-Organe ihre Kompetenzen überschreiten. Eben dies habe der EuGH getan, heißt es im EZB-Urteil. Karlsruhes schärfstes Schwert, erstmals geückt.

Für die Kommission stellt sich hier die Grundsatzfrage. Ein nationales Verfassungsgericht dürfe sich nicht die Rolle des obersten Schiedsrichters anmaßen. „Das letzte Wort zu EU-Recht wird immer in Luxemburg gesprochen. Nirgendwo sonst“, hatte Kommissionschefin Ursula von der Leyen im Mai 2020 betont.

Ganz so einfach ist es nicht. Den Vorrang des Unionsrechts, selbst gegenüber nationalem Verfassungsrecht, hat sich der EuGH seit den 1960er-Jahren in Urteilen selbst erarbeitet. Im Primärrecht [Anm. d. Redaktion: *Das Primärrecht ist das ranghöchste Recht (der EU). Es stammt im Wesentlichen aus den Gründungsverträgen, v.a. dem Vertrag von Rom und dem Vertrag von Maastricht*] steht er nirgends; in einer Erklärung zum Vertrag von Lissabon weisen die Mitgliedstaaten lediglich auf diesen Vorrang hin. Auch Karlsruhe bekennt sich dazu - solange die Kompetenzen nicht überschritten werden.

Politisch bietet sich hier eine offene Flanke. Was, wenn alle so argumentieren? Die Kommission sieht einen „gefährlichen Präzedenzfall“. Polnische Politiker haben sich im Streit mit der EU über die Justizreform wiederholt auf das Karlsruher Urteil berufen. Soeben hat Brüssel die polnische Regierung aufgefordert, eine Vorlage vor ihrem Verfassungsgericht zurückzuziehen, in der sie den Vorrang des EU-Rechts infrage stellt. Am Donnerstag antwortete Premier Mateusz Morawiecki: „Die polnische Verfassung ist dem EU-Recht übergeordnet.“

Die meisten Experten und Politiker begrüßen daher das Verfahren gegen Deutschland. Die Kommission, die in dieser Hinsicht bisher eher zögerlich gewesen sei, signalisiere Staaten wie Ungarn und Polen, dass sie das Nichtbefolgen ei-

nes EuGH-Urteils „nicht einfach akzeptiert“, sagt Thu Nguyen vom Berliner Dolors-Institut. Brüssel mache auch klar, dass alle Staaten gleichbehandelt würden. Der Grünen-EU-Abgeordnete Sven Giegold sprach vom „geeigneten Weg, um den rechtlichen Konflikt zu lösen“. Wenn nationale Höchstgerichte mit dem EuGH konkurrierten, „wird die europäische Rechtsordnung zum Flickenteppich“.

Andere sind skeptischer. Der Göttinger Jurist Alexander Thiele sieht die eigentliche Schuld zwar in Karlsruhe, trotzdem sei der Schritt der Kommission „eher unklug“. Der Streit mit Polen und Ungarn könne nur politisch entschieden werden, nicht durch Gerichte. Giegolds CSU-Kollege Markus Ferber rügt „Prinzipienreiterei“. Er frage sich, „wem ein solches Vertragsverletzungsverfahren helfen soll“. Tatsächlich ist nicht klar, was die Kommission genau erreichen will. Das Mahnschreiben, erster Schritt im Verfahren, hat sie an die Bundesregierung geschickt. Eigentlicher Adressat ist aber Karlsruhe. Dort wünscht sich die Kommission eine Verhaltensänderung. Die im EZB-Urteil geäußerte Kritik hätte das Gericht in Frageform dem EuGH vorlegen sollen. Es könne nicht sein, heißt es, dass sich Karlsruhe vorbehalte, die Verhältnismäßigkeit von EU-Rechtsakten jeweils mit einem eigenen Maßstab zu überprüfen. [...]

Das Verfahren sei „mit seinen verschiedenen Stufen auch ein Diskursangebot“, beruhigt der Bielefelder Jurist Franz Mayer, es müsse nicht sein, dass der Fall vor den EuGH gelangt, der am Ende sogar eine Strafe aussprechen könnte. „Da sind noch viele Zwischentöne möglich.“ Bisher habe die EU die Spannung zwischen nationalem und EU-Recht immer pragmatisch aufgelöst, sagt der Flensburger Europa-Experte Uwe Puetter. Spätestens die Euro-Krise habe die Grenzen dieses Ansatzes gezeigt: Die Politik wollte der EZB bewusst einen weiten Handlungsraum geben. „Sonst hätte die EU auch scheitern können.“

© <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesverfassungsgericht-eugh-vertragsverletzungsverfahren-1.5319584> (24.08.2022)

M2 SOPHIE PORNSCHLEGEL: IST DIE EU DEMOKRATISCH GENUG?, DGB, 14.12.2021

Die Debatte rund um das Demokratiedefizit der EU zieht sich bereits seit Jahren und ist wenig zielführend. Die EU leidet weniger unter ihrer eigenen institutionellen Architektur als unter den politischen Machtverhältnissen in den Mitgliedstaaten, die sich kaum für das gemeinsame europäische Interesse einsetzen. Diese Machtverhältnisse führen dazu, dass die EU nicht mehr die Ergebnisse liefern kann, die wir brauchen. Sie ist in Krisen nicht handlungsfähig – weil sie von den Mitgliedstaaten nicht handlungsfähig gemacht wird.

Offt reden wir in einer sehr idealisierten Form über die EU. Föderalisten wünschen sich eine EU, die einem Nationalstaat gleicht: Mit einer EU-Kommission als Regierung, mit einer Präsidentin, die als Spitzenkandidatin Kampagne macht und gewählt wird, weil ihre Partei die EP-Wahlen gewonnen hat; mit einem europäischen Parlament, das Gesetzgebung vorschlagen kann; und mit einem Rat, der zu einer „zweiten Kammer“ wird, ähnlich dem französischen Senat oder dem Bundesrat. Aus dieser Perspektive leidet die EU unter einem Demokratiedefizit, denn ihre Verfechter wünschen sich, dass die EU ein (föderaler) Staat wird. Aus diesem Verständnis leitet sich oft die Diskussion über die „europäische Identität“ ab, die die (vorpolitische) Grundlage für diesen Staat schaffen soll.

Aus der anderen Perspektive – vergleichend mit einer internationalen Organisation – ist die EU bereits viel demokratischer als es im Rahmen von zwischenstaatlichen Kooperationen üblich ist. Die EU verfügt über eigenständige Institutionen, die die Interessen der EU vertreten, wie beispielsweise die europäische Kommission und die zahlreichen EU-Agenturen; sie verfügt auch über ein Parlament und direkte Wahlen; und schließlich über einen eigenständigen Gesetzgebungsprozess und ein unabhängiges Justizsystem. Aus dieser Perspektive ist die EU die demokratischste internationale Organisation, die es jemals gab.

Diese beiden Perspektiven bleiben aber abstrakte politische Konzepte, die im Rahmen der wissenschaftlichen EU-Integrationsdebatten geführt werden, doch mit der Realität in Brüssel wenig zu tun haben. Genauso wie man in Berlin sich selten die Frage stellt, ob der Bundestag nun mehr oder weniger Macht haben sollte, so arbeitet man in Brüssel mit dem politischen System, das zur Verfügung steht. Und doch gibt es ein grundlegendes Problem: Die nationalen Akteure, die in diesem System eine übergeordnete Rolle spielen, haben oft noch Schwierigkeiten, die doppelte Legitimation der Union von Staaten und Bürger*innen zu verstehen. Die „sui generis“ Form [Anm. der Redaktion: *Die EU als einzigartiges Gebilde*] ist weiterhin kein vertrautes Konzept, sodass man immer wieder in Kategorien der nationalen Demokratie verfällt.

Darüber hinaus wird die Rolle des Rates aus nationaler Sicht oft unterschätzt. Viele Gesetzgebungsprozesse hängen weniger an der mangelnden Ambition der EU-Kommission als am mangelnden politischen Willen der Mitgliedsländer, die sie im Rat blockieren. Mit 27 nationalen Interessen ist es auch nicht einfach, sich zu einigen. Doch problematisch für die Handlungsfähigkeit der EU ist die Tatsache, dass die nationalen Regierungen im Rat in erster Linie die nationalen Interessen ihrer Länder vertreten. Das ist demokratisch absolut verständlich: Die Regierungen wurden von deutschen, französischen, bulgarischen, polnischen und spanischen Bürger*innen gewählt und haben somit die Aufgabe, die Interessen ihres eigenen Volkes zu vertreten. Das europäische Interesse wäre in vielen Fällen auch im Interesse der nationalen Bürger*innen, aber politisch für die Staats- und Regierungschefs schwieriger durchzusetzen. Ein Beispiel hierfür sind die Diskussionen rund um den Green Deal. Zwar wäre es im Interesse aller, dass die 27 Mitgliedsländer schnell klimaneutral werden – und doch streitet man weiterhin darüber, ob Atomenergie nun doch als

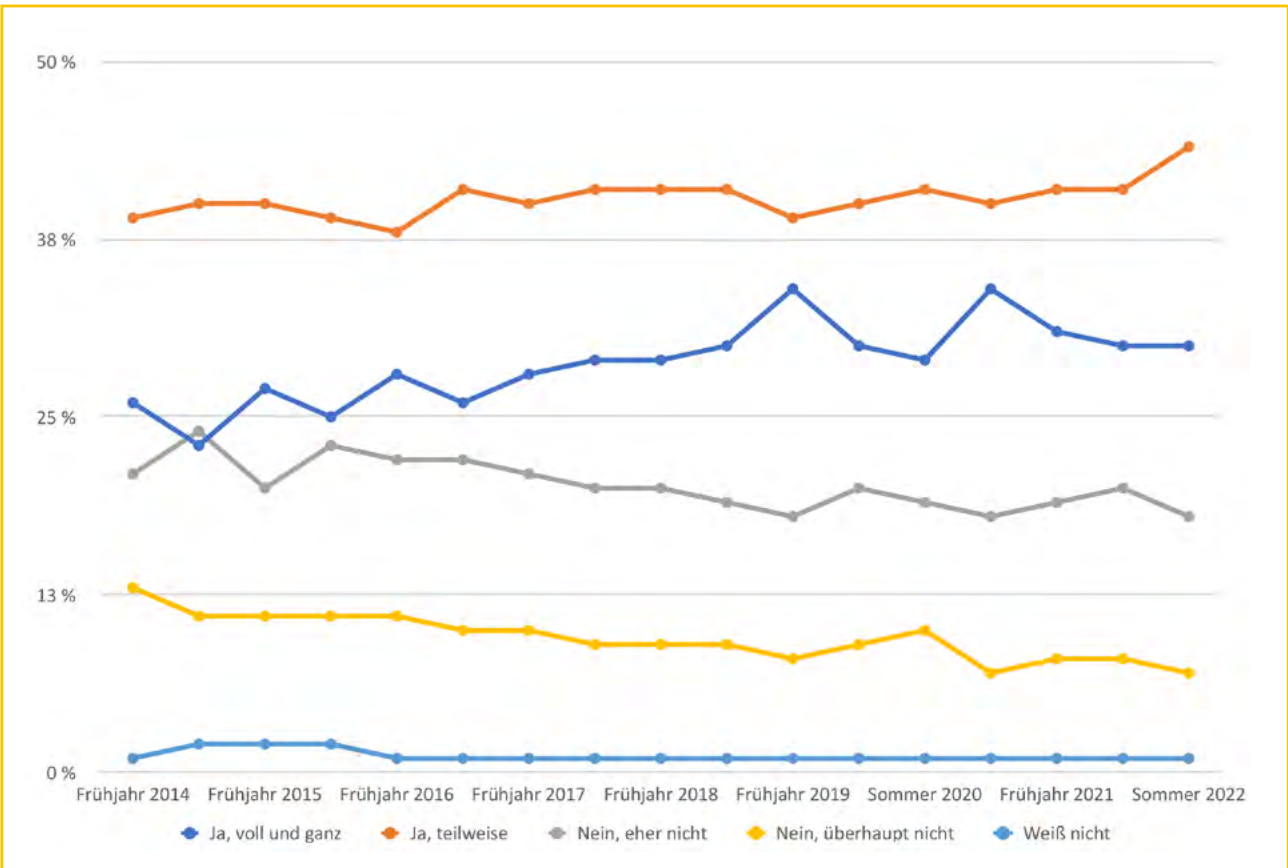
„klimafreundlich“ eingestuft werden soll, weil es den französischen Interessen dient; oder man verzichtet auf einen effektiven CO₂-Grenzausgleich, wenn die Automobilindustrie potenziell davon betroffen ist.

Problematisch ist also viel weniger die Frage nach der Demokratie als die Handlungsfähigkeit der EU, die von den Mitgliedsländern der EU bestimmt wird. In den letzten Jahren gab es eine Verschiebung hin zu Politikfeldern, die eine „positive Integration“ erfordern, also Integrationschritte, die nicht nur den Abbau von Handelsbarrieren und Liberalisierungen beinhalten, sondern Regulierung, Investitionen und Besteuerung betreffen. Das sind Themen, die natürlich konfliktbeladen sind und resiliente politische Strukturen brauchen.

Eine handlungsfähige EU bekommt man aber nicht mit einer Zukunftskonferenz hin, die von wenigen Mitgliedsländern unterstützt wird und von Anfang an aus politischen Gründen nicht gewollt war. Mehr Input-Legitimität, also die Möglichkeit zur Artikulation und Kommunikation politischer Interessen, auf EU-Ebene zu schaffen ist zwar richtig und wichtig, aber keine nachhaltige Lösung für die derzeitigen Herausforderungen. Vielmehr sollte die nächste Bundesregierung schnell mit ihren wichtigsten europäischen Partnern zusammenarbeiten und Vorschläge für die großen Projekte – Green Deal, digitale Transformation – bis zu den nächsten EP-Wahlen 2024 erarbeiten. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung der EU-Kommission für diese Projekte den Rücken stärken, um sie erfolgreich über die Bühne zu bringen. Die Zeichen dafür stehen gut: Im Koalitionsvertrag haben sich die drei Parteien darauf geeinigt, zurück zur Gemeinschaftsmethode zu kehren, statt auf eine Kontinuität der Merkel-Methode der Absprachen außerhalb der EU-Verträge zu setzen.

© <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/internationale-und-europaeische-ge-werkschaftspolitik/++co++08728246-5d0d-11ec-bd5e-001a4a160123> (24.08.2022)

M3 EUROPÄISCHE UNION: FÜHLEN SIE SICH ALS EIN BÜRGER DER EUROPÄISCHEN UNION? ERGEBNISSE DES EUROBAROMETER VON FRÜHJAHR 2014 BIS SOMMER 2022



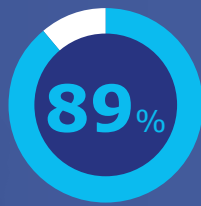
© Quelle: Eurobarometer, eigene Darstellung

M4 EU-MITGLIEDSCHAFT

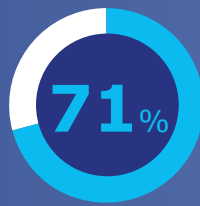


© Gerhard Mester, 2022

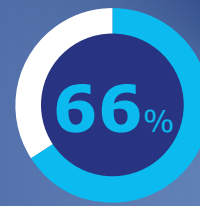
Stimmung gegenüber der Ukraine



Empfinden Mitleid gegenüber den Ukrainern



Die Ukraine ist Teil der europäischen Familie



Wenn sie bereit ist, sollte die Ukraine der Europäischen Union beitreten

© <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2772> (24.08.2022)

M5B SOLL MAN DER UKRAINE JETZT WIRKLICH DIE TÜR ZUR EU ÖFFNEN?, DIE ZEIT 25/2022, 16.06.2022

JA,

sagt Frankreich-Korrespondent Matthias Krupa: Die EU hilft auch sich selbst, wenn sie dem Land den Kandidatenstatus gibt.

Manchmal hat man den Eindruck, als handele es sich bei dem Ansinnen der Ukraine, der EU beizutreten, um eine Art Gnadengesuch. Als könne die Union nun in Ruhe überlegen, ob sie dem bedrängten Nachbarn einen Gefallen gewährt – oder nicht. Was für eine absurde Perspektive! Muss man wirklich daran erinnern, dass die Ukraine die Umstände, unter denen sie jetzt die Aufnahme in die Union beantragt, nicht zu verantworten hat?

Die moralische Fallhöhe der Entscheidung, vor der die EU in diesen Tagen steht, ist schnell erfasst. Die Ukraine ist in höchster Not, das Land Opfer eines barbarischen Krieges, seine Bevölkerung hat jede Unterstützung verdient. Dazu gehört auch eine Perspektive, die über den Krieg hinausweist; eine solche Perspektive wäre der Beitrittsstatus. Würde die Union das Land in dieser Situation einfach abweisen, würde sie nicht nur die Ukraine entmutigen, sondern auch ihre eigenen Ideale verraten – und könnte sich jede Lieferung von noch so schweren Waffen künftig sparen.

Aber es geht in dieser Frage nicht allein um Moral. Und es geht nicht nur um die Ukraine. Wladimir Putin hat zuletzt offenbart, was er tatsächlich seit Langem verfolgt: ein nationalistisches, revisionistisches Projekt, das den Interessen und Ideen der Europäischen Union diametral entgegensteht. Putin träumt von der Rekonstruktion eines vergangenen und imaginierten Reiches; er hat mit seinen wie-

derholten Angriffen auf Georgien (2008) und die Ukraine (2014, 2022) die europäische Sicherheitsordnung attackiert; und er will, so hat es Angela Merkel vergangene Woche erstaunlich offen ausgesprochen, „Europa zerstören“. Nicht die Nato oder die USA führen also in Charkiw, Donezk oder Mykolajiw einen Stellvertreterkrieg, sondern der russische Präsident. Sein Angriff zielt über die Ukraine hinaus: Er gilt der EU selbst.

Diese hat deshalb früh und zu Recht entschieden, die ukrainische Regierung militärisch zu unterstützen. Indem sie Panzer und Raketen liefert, verteidigt die EU ihre eigenen Interessen. Aus demselben Grund sollte sie der Ukraine nun auch die Aussicht auf einen späteren Beitritt eröffnen.

Aber die Aufnahme in die Union dürfe keine Prämie dafür sein, Kriegsopfer zu sein, heißt es nun. Und: Man dürfe der Ukraine keine falschen Hoffnungen machen wie schon 2008, als man dem Land vage einen Nato-Beitritt in Aussicht stellte, ohne dass diesem Versprechen irgendetwas folgte. Richtig ist, dass die Entscheidung über einen EU-Beitritt weit über den Krieg hinausreicht. Und richtig ist, dass die Union es nicht beim unverbindlichen Versprechen belassen darf. Nur sprechen beide Argumente nicht dagegen, der Ukraine den Status eines Beitrittskandidaten zu verleihen. Im Gegenteil, sie unterstreichen, was für die EU auf dem Spiel steht. Es wird auf absehbare Zeit, mindestens solange Putin regiert, in Europa keine Sicherheit geben, wenn zwischen der EU und Russland eine Art Pufferzone existiert. Langfristig liegt ein Beitritt der Uk-

raine im Interesse Europas: Er würde die Verhältnisse klären, die Union nach Osten absichern.

Dabei wissen alle Beteiligten, auch in Kiew, dass ein Beitritt nicht infrage kommt, solange in der Ukraine gekämpft wird. Und selbst wenn der Krieg morgen enden sollte, wäre der Weg noch weit. Die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat in Kiew darauf hingewiesen: Die ukrainische Regierung muss die Korruption bekämpfen, die Rechtsstaatlichkeit stärken und auch sonst alle Auflagen erfüllen, die für eine Mitgliedschaft in der EU erforderlich sind. Nein, es darf keine Abkürzung in die Union geben. Und ja, die EU täte gut daran, ihr Regelwerk zu reformieren, um auch mit 30, 32 oder 35 Mitgliedern handlungsfähig zu bleiben.

Doch diese Debatten lenken von der grundsätzlichen Entscheidung ab, um die es geht. Putins Aggression hat die Ukraine vor die Frage gestellt, wie sie sich ihre Zukunft vorstellt. Mit ihrem Beitrittsantrag mitten im Krieg hat die Regierung in Kiew eine klare Antwort gegeben: Wir möchten zur EU gehören! In dieser Antwort verbirgt sich, das nur nebenbei, ein Kompliment. Ganz offensichtlich ist diese Union trotz aller Krisen und Selbstzweifel für viele Menschen noch immer ein Sehnsuchtsort.

Nun ist es an der EU, der Ukraine eine Antwort zu geben – und auch über ihre eigene Zukunft zu entscheiden. Vertraut sie ihren eigenen Stärken und bleibt offen? Oder schließt sie ängstlich ihre Tür? Sie würde sich damit einen Tort antun – und Wladimir Putin einen großen Gefallen.

Der Kandidatenstatus für die Ukraine ist ein leeres Versprechen

NEIN,

findet Brüssel-Korrespondent Ulrich Ladurner: Die Einladung an die Ukraine wäre ein leeres Versprechen. Sie würde Frust erzeugen.

Die Ukraine soll den EU-Kandidatenstatus bekommen. Das klingt so feierlich wie eine Qualifikation für Olympia. Etwas nüchterner betrachtet: Die Ukraine soll in den Vorraum der Europäischen Union gelassen werden. Das erwartet sich die Ukraine als Anerkennung für ihren tapferen Überlebenskampf gegen den Diktator Wladimir Putin. Und Anerkennung hat die Ukraine wahrlich verdient! Aber ist der Kandidatenstatus eine?

Antworten lassen sich auf dem Westbalkan finden. Dort gibt es eine Reihe Staaten, die seit Jahren EU-Beitrittskandidaten sind. Nur, die Tür zur EU öffnet und öffnet sich nicht. Die Mazedonier haben sogar, weil es aus der EU so verlangt war, ihren Staatsnamen geändert, um endlich – nein, nicht beitreten zu können. Sondern über den Beitritt verhandeln zu können. Kaum war die schmerzhafteste Umtaufung vollzogen, legte das EU-Mitglied Bulgarien ein Veto ein. Nordmazedonien müsse die Existenz der bulgarischen Minderheit in die Verfassung aufnehmen. Dazu muss man wissen: Nordmazedonien hat knapp 1,5 Millionen Einwohner und listet in seinem Grundgesetz bereits ethnische Albaner, Serben, Bosniaken, Türken und Roma auf.

Ist dieses Beispiel zu kleinteilig gewählt? Zu unbedeutend? Warum von Nordmazedonien reden, wenn wir angesichts des epischen, grausamen Kampfes zwischen Demokratie und Diktatur in

der Ukraine in historischen Kategorien denken müssen? Allein, die real existierende EU ist eine große Maschine, in der das kleinste Rädchen alles zum Stillstand bringen kann. Ungarns Viktor Orbán hat das gerade bewiesen. Er blockierte das sechste Russland-EU-Sanktionspaket. Um das in der Sprache der Geopolitik zu beschreiben, die so en vogue ist: Zehn Millionen Ungarn zwingen 440 Millionen Europäern ihren Willen auf. Ein Stoff, aus dem Epen geformt werden: in diesem Fall Orbáns Epos vom Verteidiger der ungarischen Nation.

So also steht es um die Gemeinschaft, in welche die Ukraine drängt. Das ist der Club, von dem sie sich Schutz erwartet. Dass sie das tut, ist verständlich. Denn, ja, die Ukrainer zahlen einen grausamen Preis dafür, dass sie bisher draußen vor der Tür bleiben mussten.

Heute ist Polen der wichtigste, vehementeste Anwalt der Ukrainer. Aber Moment mal! Haben gewichtige Leute der nationalkonservativen Regierung die EU bis vor Kurzem nicht als imperiale Besatzungsmacht beschimpft? Eben noch war vom drohenden „Polexit“ die Rede, und jetzt will ebendieses Polen die Ukraine so schnell wie möglich in der EU sehen? Seltsam ist das.

Mag sein, dass die polnische Regierung ihre eigene Zeitenwende erlebt, aber wahrscheinlich ist das nicht. Näher liegt, dass die EU, die Warschau vorschwebt, ein Bund von kooperierenden Nationalstaaten ist, die keine weiteren Abstriche bei ihrer Souveränität machen. Ein starker geopolitischer Akteur, der bedrängte Nachbarn beschützen kann, sieht anders aus.

Das Veto-Spiel freilich beherrschen alle 27 Staats- und Regierungschefs; es ist nach den EU-Verträgen erlaubt. Die Erfahrung zeigt, dass sie die EU lieber in der Größe eines geopolitischen Zwerges halten, als ihre eigenen Interessen zu beschneiden. An diesem Egoismus wird sich so schnell nichts ändern. Deshalb kann diese EU der Ukraine auch nicht wirklich Schutz bieten.

Nun lässt sich entgegenen: Immerhin ist der Kandidatenstatus der Beginn eines Prozesses, zudem ein wichtiges Signal, dass die Ukraine „zu uns“ gehört, wie alle zu Recht betonen. Außerdem werde dieser Prozess viele Jahre dauern, in denen sich einiges zum Besseren wenden könne.

Klingt gut. Aber es ist nur schwer zu glauben. Dafür reicht ein neuerlicher Blick in den Warteraum Europas, auf den Westbalkan. Die Länder dort bluten seit Jahren aus. Die jungen, gebildeten, tatkräftigen Menschen in diesen Staaten glauben weder den Versprechungen der EU noch jenen der eigenen Eliten. Sie stimmen mit den Füßen ab und verlassen ihre Heimat in Scharen. In Serbien hat sich unter den Augen der EU zudem ein autoritäres System etabliert, Grenzkonflikte bleiben ungelöst, die organisierte Kriminalität breitet sich aus, die Korruption grassiert – die EU-Kandidatenregion ist eine Wüstenei. Präziser: Die Region ist endgültig zu einer geworden, während sie Kandidatenregion war.

Nein, der Kandidatenstatus für die Ukraine ist ein schönes, aber ein leeres Versprechen. Ein Abstellgleis.

© <https://www.zeit.de/2022/25/eu-beitritt-ukraine-pro-contra> (06.09.2022)

M5C UND WAS SAGEN POLITIKER?

"Die Ukraine ist Lichtjahre von der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien – Stichworte: massive Korruption und Verbot oppositioneller Parteien – entfernt. Die Vergabe des Beitrittskandidatenstatus an die Ukraine würde schlicht die selbst gesetzten Regeln der EU aushebeln.

Sevim Dağdelen sitzt für die Linke im Bundestag

"Die Ukraine braucht eine klare Zukunftsperspektive in Europa. Beide Seiten müssen dazu zeitnah die Voraussetzungen schaffen."

Reiner Haseloff ist Regierungschef in Sachsen-Anhalt und Mitglied des CDU Präsidiums

"Die Menschen in der Ukraine haben sich schon vor Jahren für die EU entschieden und damit substanzielle demokrati-

sche Fortschritte im Land angestoßen. Der eingeschlagene Reformkurs ist richtig, es braucht aber bis zu einem Beitritt noch weitere erhebliche Kraftanstrengungen. Der Kandidatenstatus [ist] auch ein wichtiges Signal gegenüber Russland, dass dieser Krieg nicht die Solidarität zwischen Demokratien schwächt."

Omid Nouripour ist Co-Vorsitzender der Grünen

"Ja, wir sollten die Ukraine als Beitrittskandidaten annehmen. Es wird aber keine Abkürzung geben. Um in die EU aufgenommen zu werden, bedarf es klarer Voraussetzungen. Diese müssen selbstverständlich auch von der Ukraine erfüllt sein."

Marie-Agnes Strack-Zimmermann (FDP) ist Chefin des Verteidigungsausschusses im Deutschen Bundestag

"Die Ukrainerinnen und Ukrainer verteidigen ihre Souveränität und ihr Leben, aber auch unsere gemeinsamen europäischen Werte gegen Putin und die brutale russische Aggression. Deshalb sind wir sehr klar, dass wir die Ukraine in der EU haben wollen. Und das darf keine jahrelange Hängepartie werden. Ich sage aber auch, für einen EU Beitritt gibt es klare Kriterien, und die müssen für alle Länder gleichermaßen gelten. Niemand hat etwas davon, wenn wir ein Land bevorzugt behandeln und andere zurückweisen, die ebenfalls unser Europa verstärken wollen."

Saskia Esken ist SPD Chefin

© <https://www.zeit.de/2022/25/eu-beitritt-ukraine-pro-contra> (06.09.2022)



Prof. Dr. Ulrich Eith: Professor am Seminar für Wissenschaftliche Politik der Universität Freiburg, Direktor des Studienhaus Wiesneck, Buchenbach



Dr. Lea Elsässer: Postdoktorandin am Institut für Politikwissenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz



Prof. Dr. Thorsten Faas: Professor am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der FU Berlin



Prof. Dr. Edgar Grande: Gründungsdirektor des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (WZB), bis 2017 Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der LMU München



Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Dieter Grimm, LL.M. (Harvard): Professor (em.) für Öffentliches Recht, Humboldt-Universität zu Berlin, Bundesverfassungsrichter a.D.



PD Dr. Felix Heidenreich: wissenschaftlicher Koordinator am Internationalen Zentrum für Kultur- und Technikforschung (IZKT) Stuttgart



Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth: Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Systemlehre, Julius-Maximilians-Universität Würzburg



Lukas Lemm M.A.: Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft und Systemlehre, Julius-Maximilians-Universität Würzburg



Dr. Julia Reuschenbach: Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der FU Berlin



Prof. Dr. Alexander Thiele: Professur für Staatstheorie und Öffentliches Recht an der Business & Law School Berlin



Ralf Engel: Studiendirektor, Chefredakteur D&E, Fachberater für Gemeinschaftskunde, Wirtschaft/ WBS am ZSL, Mörrike-Gymnasium Göppingen



mach's klar! ist eine Publikation der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg.

Die vierseitige Unterrichtshilfe erklärt politisches Basiswissen und bearbeitet aktuelle politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Themen. „mach`s klar!“ erklärt Politik in einfacher Sprache, vereinfacht politische Themen und verdeutlicht sie mit vielen Bildern. Online gibt es zu den Heften Zusatzmaterialien, Links, Erklär-Filme und Lern-Apps.

Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand)
Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale für politische Bildung: www.lpb-bw.de/machs-klar.html

Die Reihe MATERIALIEN

entwickelt in Zusammenarbeit mit Gedenkstätten Angebote zur Geschichtsvermittlung an außerschulischen Lernorten.

- **„Heraus zum Massenstreik“**

Der Mössinger Generalstreik vom 31. Januar 1933 – linker Widerstand in der schwäbischen Provinz.

Lese- und Arbeitsheft zur nationalsozialistischen Geschichte: Lernen mit regionalem Bezug. Das Heft stellt diese Widerstandskaktion dar, zeichnet die besondere Vorgeschichte in dem Ort nach und beleuchtet die langwierige Aufarbeitung.

Stuttgart 2015, 64 Seiten, kostenlos

- **„Es war ein Ort, an dem alles grau war ...“**

Die Deportation der badischen Jüdinnen und Juden nach Gurs im Oktober 1940. Das Heft gibt einen Überblick über die Geschehnisse, die in Zusammenhang mit der Deportation der badischen Jüdinnen und Juden nach Gurs stehen, und regen zur vertieften Auseinandersetzung mit den Themen Antisemitismus, Kollaboration oder Zivilcourage an.

Stuttgart 2020, 64 Seiten, kostenlos



Bestellung oder Download als PDF, kostenlos (ab 500 g zzgl. Versand).
Bestellung ausschließlich im Webshop der Landeszentrale:

LpB-Shops/ Publikationsausgaben

Stuttgart

Lautenschlagerstraße 20
70173 Stuttgart
Telefon: 07 11/16 40 99-0

Öffnungszeiten:

Mo-Do 9 bis 12 Uhr
13 bis 15.30 Uhr
Fr 9 bis 12 Uhr

Außenstelle Freiburg

Bertoldstraße 55
79098 Freiburg
Telefon: 07 61/2 07 73-0

Öffnungszeiten:

Di/Do 9 bis 17 Uhr

Außenstelle Heidelberg

Plöck 22
69117 Heidelberg
Telefon: 0 62 21/60 78-0

Öffnungszeiten:

Di/Do 10 bis 17 Uhr
Mi 13 bis 17 Uhr

lpb

Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

Druckausgaben neuerer Hefte können Sie (auch im Klassensatz) im Webshop der Landeszentrale www.lpb-bw.de/shop bestellen. Die Hefte sind kostenlos. Ab einem Sendungsgewicht von 500 g wird eine Versandkostenpauschale berechnet. Keine Bestellung per Telefon, Post, Fax oder E-Mail.



Die Ausgaben der Zeitschrift finden Sie im Internet zum kostenlosen Download auf der Seite www.deutschlandundeuropa.de