

Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie

Peter Neumann | Christopher Schmidt [Hrsg.]

Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2022/2023

Gesellschaft im Wandel –
Zwischen Aufruhr und Stabilität



Nomos

Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie

Herausgegeben von

Dr. Peter Neumann

Direktor Deutsches Institut für

Sachunmittelbare Demokratie in Dresden (DISUD)

DISUD

Band 23

Peter Neumann | Christopher Schmidt [Hrsg.]

Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2022/2023

Gesellschaft im Wandel –
Zwischen Aufruhr und Stabilität



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-3681-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-6825-2 (ePDF)

1. Auflage 2025

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2025. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort der Herausgeber

Als Band 23 der Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie (StSD) dürfen wir Ihnen nun einen weiteren Tagungsband des DISUD vorlegen.

Mit dieser Veröffentlichung werden die Ergebnisse der 12. Wissenschaftstagung des DISUD dokumentiert, die in Kooperation mit der Hochschule Esslingen unter der Bezeichnung „*Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2022/2023 Gesellschaft im Wandel – zwischen Aufruhr und Stabilität*“ in Esslingen stattgefunden hat.

In den vergangenen Jahren waren bereits mehrere Publikationen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Rahmen einer Schreibwerkstatt des Studium Generale an der Fakultät Soziale Arbeit, Bildung und Pflege der HS Esslingen entstanden. Diese waren in den *Dresdner Schriften zum Bürgerentscheid* (DSB) erschienen. So war es folgerichtig die Wissenschaftstagung des DISUD nun auch an und mit der HS Esslingen durchzuführen.

Inhaltlich stand die Esslinger Konferenz den bisherigen Tagungen in Dresden in nichts nach, was nicht zuletzt daran lag, dass das Themenspektrum bewusst erweitert wurde. Es wurde nicht nur der Beitrag der direkten Demokratie in Sachfragen zur gesellschaftlichen Stabilität bzw. Instabilität thematisiert; vielmehr wurde auch ein Vergleich mit den Wirkungen anderer zivilgesellschaftlicher Beteiligungsformen angeregt. So ergaben sich anregende Diskussionen unter Referentinnen, Referenten und Gästen. All dies trug zu einer ausgesprochen gelungenen Konferenz bei.¹

Die Konferenz war in zwei Abteilungen gegliedert. So stand nach der Eröffnung durch den Rektor der Hochschule Esslingen, *Prof. Christof Wolfmaier*, zunächst das Thema „*Populismus als Herausforderung*“ im Fokus.

Den Anfang machte hierzu *Peter Neumann* mit der These, dass die Abwendung von Parteienengagement und der Nutzung der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen hin zu Bürgerräten und anderen „Beteiligungsformen“ mit dem Demokratiekonzept der Bundesrepublik nicht wirklich kompatibel sei. Tendenziell ähnlich äußerte sich *Stefan Garsztecki*, der jedoch ebenso wie sein Vorredner das wohlwollende Engagement der Akteure innerhalb dieser zivilgesellschaftlichen Verfahren anerkannte.

1 Zur nachwirkenden Aufmerksamkeit vgl. Benedek, in: BaWüVWBL 2024, 185 ff.

Für Österreich betonte *Stefan Vospernik* neben der zunehmenden Emotionalisierung die Ablehnung von Parteien. Er machte eine tiefe Vertrauenskrise der Parteiendemokratie aus. Einen anderen Ansatz wählte *Francis Cheneval*, der sich die Frage stellte, inwieweit „Direkte Demokratie populistisch sei“, was er im Ergebnis verneinte.

Der ergänzende Beitrag von *Christopher Schmidt*, der in diesem Tagungsband veröffentlicht wird, fügt sich in die vorgenannten Fragestellungen ein. Denn der Verfasser untersucht die teilweise als populistisch gebrandmarkten Volksinitiativen gegen die sog. „Gender-Sprache“ – und sieht in ihnen Lehrbeispiele für die Wirkmechanismen sachunmittelbarer Demokratie in repräsentativ verfassten Systemen.² *David Campbell* widmete sich der „Entwicklung von Demokratiequalität im globalen Kontext“ und leitete daraus konkrete Reformvorschläge für Österreich ab.

Der zweite Teil der Konferenz stand unter der Überschrift „*Versuche der Stabilisierung durch Bürgerräte, Demokratieerziehung, Sachunmittelbare Demokratie*“.

Hier diskutierte *Arne Pautsch* in seinem Beitrag „Staatsorganisation und Bürgerbeteiligung“ die dogmatische Einordnung und die praktische Funktionsweise von Bürgerräten, wobei er im Ergebnis einen Bedarf für eine normative Grundlegung bejahte.

Dass ein Erstarken des Antisemitismus nicht lediglich für die jüdische Bevölkerung eine Bedrohung ist, machte *Nina Kölsch-Bunzen* in ihrem Beitrag „*Antisemitismus als Bedrohung für unsere Demokratie – Möglichkeiten der Prävention in der Elementarpädagogik*“ deutlich. Dabei setzt sie hinsichtlich der Prävention antisemitischer Denkmuster früh an, nämlich bereits bei den Kindern im Vorschulalter.

Abweichend von skeptischen Einschätzungen entwarf *Thomas Milic* für das Fürstentum Liechtenstein ein optimistisches Bild. „*Populismus in der Demokratie Liechtensteins – (k)ein Thema*“ lautet sein Vortrag – wobei zumindest sein Fazit nichts an Eindeutigkeit zu wünschen ließ.

2 Das Referat von Christopher Schmidt im Rahmen der Konferenz befasste sich mit sachunmittelbarer Demokratie in den Kommunen der Weimarer Republik bzw. den historischen Auswirkungen entsprechender Einrichtungen auf das Erstarken des Populismus; das Thema war indes bereits Gegenstand eines Tagungsbandes.

Hinsichtlich der vielfältigen Unterstützung und des Personaleinsatzes anlässlich der Konferenz danken die Organisatoren der Rechtsanwaltskanzlei Dr. Neumann. Hervorzuheben sind insoweit deren Mitarbeiterinnen Frau *Stella Benedek* und Frau *Nadine Frauenstein*.

Dresden, im September 2025

Dr. Peter Neumann, HS Esslingen, Direktor des Deutschen Instituts für Sachunmittelbare Demokratie e.V. (DISUD)

Prof. Dr. Christopher Schmidt, HS Esslingen, Mitglied des Promotionszentrums im Promotionsverband Baden-Württemberg

Grußwort

„Gesellschaft im Wandel – zwischen Aufruhr und Stabilität“ – selten war ein Tagungstitel so treffend gewählt für unsere Gegenwart. Wir erleben Umbrüche in Politik, Medien, Klima, Technik und Kommunikation, die tief in unser Selbstverständnis als demokratische Gesellschaft eingreifen. Was gestern noch als sicher galt, wird heute hinterfragt. Zwischen beschleunigtem Wandel und dem Wunsch nach Verlässlichkeit steht die Frage im Raum: Wie bleibt Demokratie lebendig, wenn sich ihre Rahmenbedingungen ständig verändern?

Die 12. Wissenschaftstagung des Deutschen Instituts für Sachunmittelbare Demokratie (DISUD) hat sich genau dieser Frage gestellt – interdisziplinär, international und mit beeindruckender thematischer Breite. Von den Herausforderungen des Populismus über die Rolle von Bürgerräten bis hin zur Demokratieverziehung und Prävention von Antisemitismus spannten die Beiträge einen weiten Bogen. Sie machten deutlich, dass Demokratie kein statisches Modell ist, sondern ein lebendiger Prozess, der immer wieder neu ausgehandelt, verteidigt und gestaltet werden muss.

Als Rektor empfinde ich es als großes Privileg, dass diese Tagung an der Hochschule Esslingen stattfinden konnte. Hochschulen sind Orte des freien Denkens – Orte, an denen Wissen nicht verwaltet, sondern hinterfragt, weitergedacht und geteilt wird. Sie sind Laboratorien der Demokratie: Hier lernen Menschen, mit Differenz umzugehen, Argumente abzuwägen, sich eine Meinung zu bilden – und sie im Dialog zu überprüfen. In einer Zeit, in der gesellschaftliche Diskussionen zunehmend polarisiert verlaufen, ist das keine Selbstverständlichkeit mehr.

Ich bin überzeugt: Wissenschaft kann nur dort gedeihen, wo Freiheit und Verantwortung einander die Waage halten. Der offene Diskurs, der an diesen zwei Tagen in Esslingen geführt wurde, war ein Beispiel dafür, wie produktiv und würdevoll Meinungsvielfalt sein kann. Unterschiedliche Perspektiven aus Recht, Politik, Pädagogik, Soziologie und Philosophie kamen miteinander ins Gespräch – und genau darin liegt die Stärke einer solchen Tagung.

Die Idee der „sachunmittelbaren Demokratie“, die das DISUD in seiner Forschung verfolgt, erinnert uns daran, dass Demokratie nicht allein in Parlamenten entsteht, sondern in der aktiven Teilhabe der Bürgerinnen

und Bürger. Sie ermutigt dazu, Verantwortung zu übernehmen – nicht nur im Wahlzettel, sondern im Alltag, in Bildung, in Wissenschaft, in gegenseitiger Achtung.

Mein herzlicher Dank gilt allen, die zu dieser Tagung beigetragen haben: den Vortragenden und Diskutierenden, dem Organisationsteam des DISUD, den Studierenden, die teilgenommen und mitgedacht haben, sowie allen Gästen, die den Austausch mit Leben erfüllt haben.

Möge dieser Tagungsband die Impulse dieser Begegnung weitertragen – als Einladung, Demokratie nicht als selbstverständlich zu nehmen, sondern als gemeinsames Werk zu begreifen. Zwischen Aufruhr und Stabilität, zwischen Zweifel und Zuversicht, zwischen Kritik und Vertrauen bleibt sie das, was uns verbindet: ein Versprechen auf Freiheit in Verantwortung.

Prof. Christof Wolfmaier
Rektor Hochschule Esslingen

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Populismus als Herausforderung

Peter Neumann

Neue Institutionen zur Verteidigung der parlamentarischen
Demokratie – Bürgerräte/Referenden 15

Stefan Garsztecki

Populismus und Demokratieentwicklung in Deutschland.
Praktische und theoretische Befunde 43

Stefan Vospernik

(Direkte) Demokratie in der Krise? Eine Bestandsaufnahme aus
Österreich 63

Francis Cheneval

Ist direkte Demokratie populistisch? 95

David F. J. Campbell

Development of the Quality of Democracy in Global Context:
Reform Proposals for Austrian Democracy 113

Kapitel 2: Versuche der Stabilisierung durch Bürgerräte, Demokratieerziehung, Sachunmittelbare Demokratie

Arne Pautsch

Staatsorganisation und Bürgerbeteiligung:
ein schwieriges Verhältnis, dargestellt am Beispiel der „Bürgerräte“ 143

Inhaltsverzeichnis

Christopher Schmidt

Populismus oder sinnvolle Korrektur: Volksinitiativen gegen die Gendersprache als Lehrbeispiel für Wirkmechanismen sachunmittelbarer Demokratie in Repräsentativsystemen	159
---	-----

Nina Kölsch-Bunsen

Antisemitismus als Bedrohung für unsere Demokratie – Möglichkeiten der Prävention in der Elementarpädagogik	181
--	-----

Thomas Milic

Populismus und direkte Demokratie in Liechtenstein. Zwischen Ventil und Widerstandskraft	201
---	-----

Literaturverzeichnis	219
----------------------	-----

Autorenverzeichnis	239
--------------------	-----

Kapitel 1:
Populismus als Herausforderung

Neue Institutionen zur Verteidigung der parlamentarischen Demokratie – Bürgerräte/Referenden

Peter Neumann

I. Einleitung

Das Modell der parlamentarischen Demokratie hat sich über Jahrzehnte bewährt.¹ Eine taugliche Alternative ist – ungeachtet unten zu erörternder Kritikpunkte – nicht zu erkennen.² Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland räumt den Parteien im Vorfeld der Besetzung von Mandaten in Parlamenten eine herausragende Rolle ein. Diese in Art. 20, 38 Abs. 2 GG, Art. 21 GG niedergelegte Konzeption ist Grundlage der staatlichen Ordnung. Parteien sind wesentliches Element des parlamentarischen-demokratischen Staates.³

Parteien sollen einen Raum der sach- und personalpolitischen Auseinandersetzung bereitstellen. Der dortige Diskurs schlägt sich in den Wahllisten (Personalpolitik) und den Wahlprogrammen (Sachpolitik) nieder. Die Parteien bieten Bürgerinnen und Bürgern sowohl den Raum für Diskussion und das Einbringen eigener Positionen; zugleich machen sie den Bürgerinnen und Bürgern mit den Wahllisten und Programmen ein Angebot.

Nach Rechtsprechung und Lehre haben Parteien eine besondere, verbindend-vermittelnde Stellung zwischen Staat und Gesellschaft; sie wirken aktiv aus der Gesellschaft in den Staat hinein und umgekehrt.⁴ Sie wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit und verbinden diese mit der Staatswillensbildung.⁵ Sie geben Impulse in den Bereich der institutionellen Staatlichkeit hinein, ohne diesem selber anzugehören.⁶ Die Parteien sind damit notwendige, integrierende Faktoren des Verfassungslebens im Rang

1 Zum Begriff: Kaufhold / Wischmeyer, Staatsorganisationsrecht, 2024, S. 25.

2 Brenner, Das Prinzip Parlamentarismus, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts Band III, 2005, S.518.

3 Maurer / Schwarz, Staatsrecht I, 2023, Rdnr. 198 ff. (S. 217).

4 Degenhart, Staatsrecht I, Rdnr. 49 (S. 1f.).

5 Degenhart, Staatsrecht I, Rdnr. 49 (S. 18 f.).

6 Jarass/Pieroth, GG, 2024, Art. 21, Rdnr. 1 (S.596).

einer verfassungsrechtlichen Institution.⁷ Die Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur ein Bundesstaat, republikanischer Staat, Rechtsstaat, pluralistischer Staat, demokratischer Staat, Sozialstaat, sondern auch ein Parteienstaat.⁸ Die Parteienstaatlichkeit zählt neben der Rechtsstaatlichkeit zu den Grundmerkmalen freiheitlich demokratischer Herrschaftsordnung. In den modernen Massendemokratien üben die politischen Parteien entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus und nehmen eine zentrale Rolle auf die Bildung des Staatswillens, auf die Politik von Parlamenten und Regierung, ein.⁹ Sie sind unentbehrliche Organisationen für die Funktionsfähigkeit und Legitimation des repräsentativ-parlamentarischen Systems.¹⁰

Ob dieses Konzept auch mit der Verfassungswirklichkeit übereinstimmt, wird schon seit den 60er Jahren immer wieder in Frage gestellt. In einer Vielzahl von Beiträgen wird in der Literatur Kritik an der Umsetzung bzw. Nichtumsetzung dieser Prinzipien durch die Parteien geübt.¹¹

Die Diskussion über die Einführung oder Entwicklung der Volksrechte, Instrumente sachunmittelbarer Demokratie, wird immer wieder mit der Grundannahme geführt, der Parteienstaat, die „Parteiendemokratie solle überwunden“ werden.¹² Die Parteien hätten sich „den Staat zu eigen gemacht“. Die Staatsbürgerinnen und -bürger blieben „außen vor“. Die Kritik ist vielfältig und hat sich über die Jahrzehnte unterschiedlich intensiv mit Begriffen wie „Politikverdrossenheit“, „Parteienverdrossenheit“ etc. als vermeintliches Standardwissen des Staatsbürgers etabliert.¹³ Der Satz „Die da

7 BVerfGE 1, S. 208 ff.; BVerfGE 73, S. 40 ff. (S. 85). Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2018, S. 95; Degenhart, Staatsrecht I, Rdnr. 49 (S. 18).

8 Stefani, in: APuZ 1965, S. 3 ff. (S.3).

9 BVerfGE 111, S. 382 ff. (S. 398 ff.); Degenhart, Staatsrecht I, Rdnr. 49 (S. 18). Korioth/Müller, Staatsrecht I, 2024, Rdnr. 144 (S. 45).

10 Katz/Sander, Staatsrecht, 2019, Rdnr. 285, S. 155.

11 Katz/Sander, a.a.O., Rdnr. 287 f. (S. 156 f.); Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, Einführung, S. 76 ff., m.w.N.

12 Jaspers: Wohin treibt die Bundesrepublik?, 1966; von Weizsäcker, Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Werner A. Perger und Gunter Hofmann, 1992.

13 Neumann, a.a.O., Einführung, S. 76 ff., m.w.N.; Scholz, in: Stern, [Hrsg.], Deutsche Wiedervereinigung, Band IV, Die Reform des Grundgesetzes, 1993, (S. 10); Schorlemer, in: APuZ 1993, B 31, S. 33 ff.; Jesse, in: Rüther [Hrsg.], Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative ?, 1996, S. 170 ff.; Bermbach, „Bürgerinitiativen gegen den Parteienstaat“, in: Guggenberger /Kempff [Hrsg.], Bürgerinitiativen und repräsentatives System, 1978, S. 105 ff., Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2018, S. 103 ff. m.w.N.

oben machen so wieso was sie wollen“¹⁴ ist Ausdruck dieses vermeintlichen Konsenses.

Sinkende Parteimitgliederzahlen sind die Folge und reduzieren den Diskussionsraum innerhalb der Parteien erheblich.

So waren 1990 noch 2.409.624 Menschen Mitglied in einer Partei. 2022 waren es noch 1.170.000 Menschen¹⁵.

14 Plewe [Hrsg.], *Endstation Misstrauen? Einsichten und Aussichten für Politik und Gesellschaft*, 2007, S. 238.

15 2025 sind es noch 1.076.200 Parteimitglieder.

Entwicklung der Parteimitgliederzahlen 1990 - 2022¹⁶

Jahr	SPD	CDU	CSU	Grüne	Linke	FDP	AFD	Gesamt 2 . 4 0 9 . 6 2 4 (3%GB,4%WB)
1990	943.402	789.609	186.198	41.316	280.882	168.217		1.896.721
1995	817.650	657.643	179.647	46.410	114.940	80.431		1.725.237
2000	734.667	616.722	181.021	46.631	83.475	62.721		1.503.860
2005	590.485	571.881	170.117	45.105	61.270	65.002		1.356.456
2010	502.062	505.314	153.890	52.991	73.658	68.541		1.321.774
2011	489.638	489.896	150.585	59.074	69.458	63.123		1.283.438
2012	477.037	476.347	147.965	59.653	63.761	58.675		1.290.083
2013	473.662	467.976	148.380	61.359	63.756	57.263	17.687	1.260.501
2014	459.902	457.488	146.536	60.329	60.551	54.967	20.728	1.219.563
2015	442.814	444.400	144.360	59.418	58.989	53.197	16.385	1.207.849
2016	432.706	431.920	142.412	61.596	58.910	53.896	26.409	1.230.662
2017	443.000	427.173	141.000	65.257	62.182	63.050	29.000	1.226.000
2018	437.754	414.905	138.354	75.311	62.016	63.912	33.516	1.227.000
2019	419.300	407.350	140.880	96.487	61.055	65.500	35.100	1.206.000
2020	404.305	399.110	137.010	107.307	60.350	66.000	32.000	1.204.000
2021	393.727	384.204	130.379	125.737	60.681	77.000	30.085	1.170.000
2022	379.861	371.986	132.000	126.451	54.214	76.100	29.180	1.170.000 (1,4%GB,1,9%WB)

GB = Gesamtbevölkerung; WB = Wahlberechtigte

16 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1140195/umfrage/entwicklung-der-mitgliedszahlen-der-politischen-parteien-in-deutschland/>, eigene Recherchen, Abfrage bei Parteien.

Ob die demokratischen Parteien der Aufgabe, Personal für öffentliche Ämter bereitzustellen¹⁷ oder auszubilden noch hinreichend nachkommen, darf man mit Blick auf unbesetzt gebliebenen Ratssitze in Deutschland durchaus bezweifeln. Auch hat die Bindungswirkung enorm nachgelassen.¹⁸ Geringe Parteimitgliederzahlen bedeutet zudem eine geringere Auswahl an Bewerbern für Listenplätze und Direktmandate. Ganz generell ist die Gewährung eines funktionierenden Parteilebens jenseits der Bereitstellung von Mandatsträgern mit weniger Mitgliedern zunehmend schwieriger.

Die Schwäche der Parteien nutzt anderen. Die Schwäche der Parteien ist auch eine Schwäche der parlamentarischen Demokratie.

In den letzten Jahren tritt das Phänomen, das als „Populismus“ bezeichnet wird, erschwerend hinzu.

„Populisten appellieren an das Volk, das oft als eine homogene Masse mit identischen Interessen und Werten dargestellt wird. Die etablierten Parteien würden die Interessen der Elite und nicht die des Volkes vertreten. Nur die populistischen Parteien seien bereit und imstande, die Macht dem Volke zurückzugeben. besonders durch ihr Bestreben, eine Direktwahl der politischen Führer zu ermöglichen und Volksentscheide und -begehren zu erleichtern“.¹⁹

Allerdings hat das Aufkommen populistischer Gruppierungen und Parteien in Deutschland nicht dazu geführt, dass die Zahl der Parteimitglieder insgesamt gestiegen ist. BSW und AfD rangieren am unteren Rand, wenn es um Parteimitgliederzahlen geht. Trotz zum Teil sehr guter Wahlergebnisse schlägt sich diese Unterstützung bei Wahlen nicht in vergleichbaren Mitgliedszahlen nieder.

17 Zur Krise der Parteien vgl. auch: Jesse, in: APuZ 2021, S. 39 ff.

18 Hannemann / Rathke / Gies / Stephan / Nikolic / Bescherer / Sievi, Sozialen Zusammenhalt stärken Entstehung von demokratiefernen Einstellungen und Möglichkeiten sozialräumlicher Demokratieentwicklung, 2022, S. 10.

19 Lucardie, in: APuZ 2007, S. 41 ff. (S. 41). Weder lässt sich allerdings behaupten, dass populistische Parteien tatsächlich häufiger Volksrechte reformieren oder diese im politischen Alltag nutzen. Es besteht eine Diskrepanz zwischen der behaupteten Favorisierung der Volksrechte durch populistische Parteien und deren tatsächlichen Nutzung durch diese. Vgl. auch den Beitrag von Schmidt in diesem Band. Zu den verschiedenen Versuchen „Populismus“ zu bestimmen siehe den Beitrag von Garstecki in diesem Band. Nachdem länderübergreifend „Populismus“ ausgemacht werden kann, erstaunt ein wenig die Resilienz im Fürstentum Liechtenstein: vgl. Dazu den Beitrag von Milic in diesem Band.

Insgesamt trägt die Ablehnung und Verächtlichmachung von „Eliten“, „Altparteien“, „etablierten Parteien“ aber deutlich mit dazu bei,²⁰ dass neben der schon vorhandenen – und natürlich nicht immer unberechtigten – Kritik an der Parteiendemokratie die Unterstützung und Akzeptanz der demokratischen Parteien nachlässt und die Mitgliedszahlen weiter sinken. Eine Erholung der Mitgliedszahlen aufgrund des Aufkommens von AfD und BSW darf in das Reich der Legenden verwiesen werden. Der teilweise begrüßte Effekt höherer Wahlbeteiligung aufgrund des Aufkommens populistischer Parteien schlägt sich dort nicht bei den Parteimitgliederzahlen nieder.²¹

Sachliche Impulse sind innerhalb der Parteien reduziert und Personalauswahl kaum noch möglich. Gleichzeitig sinkt die Akzeptanz von Repräsentanten. Dies gilt nicht nur für Spitzenpersonal der Parteien, sondern auch für Bürgermeister, Landräte und Ortschaftsräte. Mit den verbalen – und sogar auch physischen²² – Angriffen auf Amtsträgerinnen und Amtsträger sinkt zudem die Bereitschaft für ein solches Amt zur Verfügung zu stehen. Entweder will man nicht „zu denen gehören“ oder fürchtet jene Angriffe, von denen zuvor die Rede war.

Mit dieser Entwicklung ist eine deutliche Reduzierung der personellen Substanz bei Ortsvereinen, Ortsverbänden verbunden, die kaum mehr – in Teilen Ostdeutschlands waren sie das nie – in der Lage sind in jeder Kommune Präsenz zu zeigen. Der Vorwurf „Euch“ oder „Die Parteien sieht man ja nie“, ist nachvollziehbar. In der Feststellung dieser Tatsache liegt

20 Vgl. dazu: Degenhart, a.a.O., 2025, Rdnr. 254.

21 Allerdings ist für 2025 eine starke Erholung bei den Grünen und den Linken zu beobachten. Auch die AfD wächst erheblich. Nach einer Phase der Konsolidierung wächst auch die FDP wieder leicht. Die Gesamtparteimitgliederzahlen stagnieren dagegen. Ob dies die Talsohle ist, der eine Trendumkehr folgen wird, wird man abwarten müssen.

22 Das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsens, stellte noch im Mai 2025 fest: „Mehr als die Hälfte der Politiker*innen wurde im Rahmen ihres Engagements schon Opfer von Aggressionen oder Gewalt“. Die von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass „sechs von zehn Politikerinnen und Politiker in Deutschland im Verlaufe ihres politischen Engagements bereits mindestens einmal Opfer von Aggressionen oder sogar von körperlicher Gewalt geworden“ sind. Zu den Ergebnissen im Detail: <https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-mehr-als-die-haelfte-der-politiker-innen-opfer-von-aggressionen-oder-gewalt-69302.htm>. Der Deutschlandfunk berichtet von einem sprunghaften Anstieg bei den Körperverletzungen gegenüber Politikern von 2023 auf 2024. Der Anstieg betrug 70 %.: <https://www.deutschlandfunk.de/zahl-der-angriffe-auf-kommunale-mandatstraeger-hat-2024-deutlich-zugenommen-112.html>.

zugleich eine unerfüllte Sehnsucht: Offensichtlich wünscht man sich den Diskussionsraum vor Ort. Der Vorwurf ist also zugleich Anklage „man“ solle diesen Raum bereitstellen, tue es aber nicht.

Es besteht eine gewisser Serviceanspruch, den Bürgerin und Bürger formulieren, dem die Parteien nicht gerecht würden. Zu einem erheblichen Teil sind derartige Äußerungen auch schlicht Ausflüchte: man will nicht, hat anderes zu tun, ist zu faul, hat keine Zeit oder man hat „keine Lust“ sich zu engagieren; will aber nicht dazu stehen.

Der Angriff auf Parteien ist oft eine billige gesellschaftlich respektierte und akzeptierte Reaktion, die in der Regel nicht hinterfragt wird: Es ist der einfachste Weg raus aus der Verantwortung ohne weitere Nachfragen. Dies so zu benennen ändert freilich nichts an der oben beschriebenen Entwicklung. Insgesamt marodiert das System der parlamentarischen Demokratie. Geringe Parteimitgliederzahlen erwecken nicht nur den Eindruck, die wenig übrig gebliebenen Parteivorderen kreisen nur noch um sich selbst und kümmern sich ausschließlich um ihre Wahrnehmung in den Medien und innerhalb der Partei. Je weniger Parteimitglieder vorhanden sind, umso wahrscheinlicher ist dieser Effekt.

Die Legitimität der Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten für Ämter im Staat schwindet zunehmend.

Das Grundgesetz sieht keine Pflicht zur Parteimitgliedschaft vor. Dennoch unterstellt es mit seiner Konzeption der parlamentarischen Demokratie gekoppelt mit der Stellung der Parteien als „Quasi- Verfassungsorganen“ eine gewisse Mächtigkeit derselben und setzt eine Grundbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger voraus, sich dort zu engagieren. Tatsächlich haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes im Herrenchiemseer Verfassungskonvent und im Parlamentarischen Rat angenommen, dass dies nicht ernsthaft ein Thema sein würde. Sie hatten den Erfahrungshorizont der Weimarer Republik mit einer stark politisierten Bürgerschaft, einer interessanten Parteienlandschaft und hatten zudem die unmittelbare Wahrnehmung der Sehnsucht der Menschen nach Neuanfang.²³

Dieses Dilemma hat zuletzt – schon in der Vergangenheit gab es vielfache Kritik und Anregungen zum Umgang mit dieser Herausforderung–

23 Die vereinzelt geäußerte Sorge, die Menschen in Deutschland nach dem verbrecherischen Angriffskrieg Nazi-Deutschlands, der Ächtung in der Welt, der Verbrechen, der Demütigung der Niederlage, der zerbombten Städte, der Teilung des Nationalstaates, etc. nicht überfordern zu wollen, widerspricht dem nicht. Alle Mitglieder des Verfassungskonventes auf Herrenchiemsee und die Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren von der Politisierung während der Weimarer Demokratie geprägt.

zwei Lösungsansätze hervorgebracht bzw. diesen eine gewisse Aufmerksamkeit verschafft.

Der eine Ansatz betraf die Weiterentwicklung des Deutschen Verfassungsrechts in Bund und Ländern durch Aufnahme von fakultativen Referenden auf Antrag des Volkes, d.h. eine Weiterentwicklung der Möglichkeiten sachunmittelbarer Demokratie,²⁴ und die Konstituierung sogenannter Bürgerräte auf allen Ebenen des Verfassungsstaates als Konzept der deliberativen Demokratie.

24 Begriffsklärung: Sachunmittelbare Demokratie: Sachunmittelbare Demokratie steht neben der personalunmittelbaren Demokratie. Die auf Neumann zurückgehende Unterscheidung zwischen personalunmittelbarer Demokratie und sachunmittelbarer Demokratie findet ihren Niederschlag in den Vorschriften des deutschen Verfassungsrechts. Aber auch im Verfassungsrecht anderer Länder - auch der Schweiz - findet sich diese Unterscheidung wieder. Der Begriff der unmittelbaren Demokratie ist gleichzusetzen mit jenem der sog. „direkten Demokratie“. Beide Begriffe sind austauschbar. Gemeint ist mit „Unmittelbarkeit“ (bzw. „Direktheit“) ganz grundsätzlich, dass zwischen das Votum des Bürgers und dem daraus resultierenden Ergebnis keine weitere Instanz, kein weiterer Willensakt tritt. Dies regeln alle aktuell geltenden deutschen Verfassungen ausdrücklich für das Wahlrecht, d. h. der personalunmittelbaren Demokratie. In den jeweiligen Vorschriften über die sog. Wahlrechtsgrundsätze findet sich in allen Verfassungen die „Unmittelbarkeit der Wahl“ bzw. „Direktheit der Wahl“. Für Deutschland wird man allerdings feststellen müssen, dass in 16 von 17 Verfassungen (Grundgesetz und 16 Länderverfassungen) eben von „unmittelbaren Wahlen“ und nur in einer Verfassung von „direkten Wahlen“ (Berlin) die Rede ist. (Jedoch gebraucht die Verfassung von Berlin den Begriff der Unmittelbarkeit an anderer Stelle bzw. setzt Wahl- und Abstimmungsrecht ausdrücklich gleich: Artikel 2 „Träger der öffentlichen Gewalt ist die Gesamtheit der Deutschen, die in Berlin ihren Wohnsitz haben. Sie üben nach dieser Verfassung ihren Willen *unmittelbar durch Wahl* zu der Volksvertretung und durch Abstimmung, *mittelbar* durch die Volksvertretung aus.“). Da der Begriff einer sog. „direkten Demokratie“ i. Ü. nicht im deutschen Verfassungsrecht auftaucht, macht es insoweit einen gewissen Sinn, jenen der „unmittelbaren Demokratie“ zu verwenden. Nun kann sich die „Unmittelbarkeit“ bzw. „Direktheit“ eben nicht nur auf Wahlen, d. h. auf Personalentscheidungen, sondern auch auf „Abstimmungen“, d. h. auf Sachentscheidungen beziehen. Will man das Vorhandensein von 2 Formen der unmittelbaren Demokratie bzw. direkten Demokratie zum Ausdruck bringen, so kann man bzw. lässt sich zwischen personalunmittelbarer Demokratie (personaldirekter Demokratie) -Wahlen- und sachunmittelbarer Demokratie (sachdirekter Demokratie) -Abstimmungen- differenzieren. Die Unterscheidung zwischen unmittelbaren Entscheidungen über Personen und unmittelbaren Entscheidungen über Sachfragen bringt auch Art. 20 GG deutlich zum Ausdruck. Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, S.168 ff., S.855. Zuvor bereits verwendet: Neumann, Sachunmittelbare Demokratie im Freistaat Thüringen, 2002, ders., in: NWVBl., 2003, S.1 ff.

II. Volksrechte als Ventil, als Lösung

Das „etwas nicht (mehr) stimmt“ wissen Parteien und Amtsträgerinnen und Amtsträger in der Bundesrepublik Deutschland.

Lange galt²⁵ die unmittelbare Beteiligung des Volkes durch sachunmittelbare Demokratie in Form von Volksbegehren und Volksentscheid bzw. Referenden auf Staatsebene und Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bzw. Ratsbegehren und Ratsreferenden auf kommunaler Ebene als mögliches Korrektiv, um die vorbezeichnete Entwicklung zu stoppen.

Die Akzeptanz jener zunächst verteufelten Instrumente ist mit der Wiedervereinigung stetig gestiegen.²⁶ Das hat sich normativ erheblich ausgewirkt. Mit Ausnahme des Grundgesetzes wurden in den Landesverfassungen und Kommunalverfassungen umfangreiche Neuregelungen und Reformen unternommen.²⁷

Allerdings stand dabei bis zum Jahr 2010 (Stuttgart 21) bzw. 2019 (Landtagswahlkampf Freistaat Sachsen) primär das Initiativrecht und nicht das Referendumsrecht im Vordergrund.

Ursprünglich²⁸ waren diese Entwicklungen eher aus dem links-liberalen-grünen Spektrum angestoßen worden. In ihrer ursprünglichen Gegnerschaft zu den Konservativen war die Ablehnung durch Konservative nicht verwunderlich.

Die verfassungspolitische Debatte um „zu niedrige“ Quoren bei den Initiativen und die erfolgten verfassungsrechtlichen Begrenzungen der Volksrechte – soweit es sich um Initiativen handelte – durch Verfassungsgerichte²⁹ in den 90er Jahren waren eher von konservativer Seite betrieben worden.

25 Nachdem zwischen 1949 und dem Ende der 80er Jahre eine überwiegende Ablehnung bisweilen Feindschaft gegenüber den Instrumenten der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen bestand, veränderte sich dies mit der Wiedervereinigung. Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, Einführung.

26 Neumann, in: Mann / Püttner [Hrsg.], Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band I (Grundlagen und Kommunalverfassung), 2006.

27 A.a.O.

28 In den 50er/60er Jahren die SPD und F.D.P.; ab den 70er/80er Jahren daneben auch Bürgerinitiativen und Grüne. Bei den Reformen im Landes- und Kommunalverfassungsrecht war in den 80er/90er Jahren und danach zunehmend auch die CDU engagiert.

29 BremStGH St 1/98, Urteil vom 14. Februar 2000, S. 26 f. = BayVBl. 2000, S. 342 ff. = NordÖR 2000, S. 187 ff. = DÖV 2000, S. 915 ff.; BayVerfGH Az. 12-VIII-98, Entscheidung vom 17. September 1999 = BayVerfGH in: BayVBl. 1999, S. 719 ff.; VGH NRW,

Später erstritten auch konservative Parteien Volksrechte in den Bundesländern bzw. setzte deren Reform bzw. Stärkung durch oder unterstützten solche Entwicklungen.³⁰

Mit dem Aufkommen der AfD, den Pegida-, Legida-Demonstrationen und deren Ablegern, der Anti-Corona-Bewegung, der Entstehung einer Vielzahl nationalistischer und rechtsextremer Gruppierungen und Parteien, die regelmäßig auch die Volksrechte forderten bzw. in ihren Programmen formulierten, stieg die Skepsis der im Bundestag vertretenen Parteien wieder. Auch im Umfeld von Aktivisten, die sich für Volksrechte in Deutschland einsetzten, wurde man zurückhaltender.

Dabei hatte sich in der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit – nicht zuletzt ausgelöst durch die Arbeit des DISUD in Dresden – längst eine davon unabhängige Diskussion um das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes entwickelt³¹. Mit den regelmäßigen „Wissenschaftlichen Studienreisen zu Schweizer Universitäten“³² war die permanente Beschäftigung und praktische Konfrontation mit dem fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes – das flächendeckend in der Schweiz kodifiziert ist und angewendet wird – durch die Institutsangehörigen nicht vermeidbar. Jenseits der deutschen Pfadabhängigkeit von der Initiative³³ musste über kurz oder lang die Auseinandersetzung mit dem fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes auch akademisch erfolgen. Auswirkungen in das politische Umfeld hatte dies zunächst nur begrenzt. Im Landtagswahlkampf 2019 in Freistaat Sachsen sollte diese Forschung aber auch praktische Aufmerksamkeit erfahren.³⁴

Bei einem fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes können die Bürger eine Volksabstimmung über ein bereits vom Parlament beschlosse-

Az.: VerfGH 22/99, Beschluss vom 24. April 2001; BayVerfGH, Az.: Vf. 2-IX-00, Entscheidung vom 31. März 2000 = NVwZ-RR 2000, S. 401 ff. = BayVBl. 2000, S. 397 ff. = DÖV 2000, S. 911 ff.; ThüVerfGH, Az.: VerfGH 4/01, Entscheidung vom 19. September 2002 = ThüVBl. 2002, S. 31 ff. = BayVBl. 2002, S. 303 ff. = LKV 2002, S. 83 ff. = Neumann, Peter [Hrsg.], Sachunmittelbare Demokratie im Freistaat Thüringen, 2002, S. 229 ff.

30 Z.B. 2002 in Nordrhein-Westfalen. Siehe: Neumann, in: NRWVBl. 2003, S. 1 ff.

31 Neumann, in: Neumann/Renger, „Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext – Mittel- und Osteuropa / Deutschland nach Stuttgart 21 2011/2012“, 2014, S. 208 ff.

32 Diese fand in ihrer 16. Auflage (2024) gemeinsam mit der Hochschule Esslingen statt.

33 Neumann, Direct Democracy in Factual Issues in Germany, From the Initiative to the Referendum – the End of Path Dependency?, 2025.

34 Neumann, in: SächsVBl. 2024, S. 1 ff.