



# Repräsentation Identität Beteiligung

Zum Zustand und Wandel der Demokratie



Repräsentation – Identität – Beteiligung

Schriftenreihe Band 10871

# Repräsentation – Identität – Beteiligung

Zum Zustand und Wandel der Demokratie

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch unser weiteres Print- sowie unser Online- und Veranstaltungsangebot. Dort finden sich weiterführende, ergänzende wie kontroverse Standpunkte zum Thema dieser Publikation.

Die Inhalte der im Text und in den Anmerkungen zitierten Internetlinks unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbietenden; für eventuelle Schäden und Forderungen übernehmen die Herausgebenden sowie die Autorinnen und Autoren keine Haftung.

Bonn 2022

© Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Projektleitung: Sascha Kneip, Christoph Rasemann  
Redaktion APuZ: Anne-Sophie Friedel, Julia Günther, Jacob Hirsch, Sascha Kneip, Johannes Piepenbrink, Anne Seibring  
Korrektorat: Dirk Michel, Mannheim

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Kassel  
Umschlagfoto: © picture-alliance/dpa | Uta Rademacher  
Satzherstellung und Layout: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Berlin  
Druck: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt/Main

Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung – NichtKommerziell – Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.



ISBN: 978-3-7425-0871-3

[www.bpb.de](http://www.bpb.de)

# Inhalt

Editorial	8
<b>1 Beteiligung und demokratische Legitimität</b>	<b>11</b>
CLAUDIA LANDWEHR Der Wert demokratischer Partizipation	12
SANDRA SEUBERT Das »Wir« demokratischer Beteiligung: Wer darf wählen (und warum)?	23
THORSTEN FAAS • ANTON KÖNNEKE Wählen ab 16? Pro und Contra	35
FRANK DECKER Welche politische(n) Beteiligung(sformen) brauchen wir?	47
GESINE SCHWAN Demokratische Beteiligung unter Bedingungen der Globalisierung	63
LUKAS KÜBLER • CLAUS LEGGEWIE • PATRIZIA NANZ Demokratische Innovation durch Bürgerräte	74
NINA-KATHRIN WIENKOOP Wer dazu gehört und gehört wird. Teilhabe im Jugendengagement	86
MARIE-LUISA FRICK Streitkompetenz als demokratische Qualität. Oder: Vom Wert des Widerspruchs	97
<b>2 Repräsentation im Wandel</b>	<b>109</b>
JESSICA FORTIN-RITTBERGER • CORINNA KRÖBER Was zeichnet gute Repräsentation aus? Über die Zusammensetzung des 20. Deutschen Bundestages	110
GABRIELE ABELS • PETRA AHRENS • AGNES BLOME Geschlechtergerechte Repräsentation in historischer und internationaler Perspektive	122

HANNA SCHWANDER Soziale Ungleichheit, politische Teilhabe und Repräsentation in der deutschen Demokratie	141
NAIKA FOROUTAN Brauchen wir eine neue, postmigrantische Partei? Über die Defizite der etablierten Parteien bei der Bearbeitung der Migrationsfrage	154
PHILIP MANOW Repräsentative Politik zwischen Demokratisierung und Entdemokratisierung	167
ECKHARD JESSE Krise (und Ende?) der Volksparteien	179
CHRISTOPH BIEBER • ISABELLE BORUCKI • DANIEL RUTTLOFF • KRISTINA WEISSENBACH • STINE ZIEGLER Digital, divers, dynamisch. Perspektiven der Parteiendemokratie	193
BENJAMIN MÖCKEL Die politische Repräsentation zukünftiger Generationen. Eine historische Einordnung	205
CLAUDIA C. GATZKA Das Parlament als umstrittener Ort der deutschen Demokratie- geschichte	218
<b>3 Identität und Politik</b>	<b>231</b>
ALADIN EL-MAFAALANI Alle an einem Tisch. Identitätspolitik und die paradoxen Verhältnisse zwischen Teilhabe und Diskriminierung	232
BERND SCHLIPPHAK • MITJA BACK Konflikte um Identität in Europa – eine empirische Bestands- aufnahme	241
JENS KASTNER • LEA SUSEMICHEL Zur Geschichte linker Identitätspolitik	256
SILKE VAN DYK Identitätspolitik gegen ihre Kritik gelesen. Für einen rebellischen Universalismus	268

SIMON STRAUSS	
Bürgerliche Bekenntniskultur statt Identitätspolitik	282
KARSTEN SCHUBERT	
Eine Sache der Eliten? Identitätspolitik zwischen demokratischer Repräsentation und <i>elite capture</i>	292
<b>4 Gefährdete Demokratie?</b>	<b>305</b>
VANESSA A. BOESE	
Demokratie in Gefahr?	306
COLIN CROUCH	
Postdemokratie, Zivilgesellschaft und politische Identitäten	320
WOLFGANG MERKEL	
Neue Krisen. Wissenschaft, Moralisierung und die Demokratie im 21. Jahrhundert	332
JAN-WERNER MÜLLER	
Freiheit, Gleichheit, Zusammenhalt – oder: Gefährdet »Identitätspolitik« die liberale Demokratie?	346
ARMIN PFAHL-TRAUGHBER	
Partikulare versus universelle Prinzipien. Problematische Elemente linker Identitätspolitik	357
CLAUDIA RITZI	
Aus dem Gleichgewicht. Zum Zustand demokratischer Öffentlichkeit	370
CHRISTOPH NEUBERGER	
Digitale Öffentlichkeit und liberale Demokratie	381
TORBEN LÜTJEN	
Die amerikanische Lektion. Wie Polarisierung der Demokratie schaden kann	395
<b>Autorinnen und Autoren</b>	<b>406</b>
<b>Bildnachweis</b>	<b>411</b>

## Editorial

Streit ist in der demokratischen Entscheidungspraxis unvermeidbar, ja wünschenswert. Nicht nur ringen eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren um die Inhalte demokratischer Politik, bevor diese über parlamentarische Mehrheitsentscheidungen verbindlich umgesetzt werden. Auch die Formen und Strukturen, in denen demokratische Beteiligung stattfindet, stehen nicht ein für alle Mal fest, sondern sind Gegenstand demokratiepolitischer Kontroversen: Wer ist wahlberechtigt und gehört damit zum *demos*? Wessen Interessen finden in der Öffentlichkeit Gehör, und wer wird auf welche Weise im Parlament repräsentiert? Welcher Formen politischer Beteiligung bedarf es über den Zugang zu Wahlen hinaus?

Die deutsche Gesellschaft hat sich hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, aber auch ihrer Präferenzen und Einstellungen in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gewandelt. Gruppen, die bislang wenig Gehör fanden, fordern mehr politische und gesellschaftliche Teilhabe ein. Fortbestehende Ungleichheiten – etwa auf Grundlage geschlechtlicher oder ethnischer Zuschreibungen – haben ihre Legitimität eingebüßt und werden zum Gegenstand intensiver Kritik. Welche Auswirkungen hat dies auf demokratische Entscheidungsprozesse? Und was bedeutet es für die in der Demokratie als universell erachteten Werte der Freiheit und Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger?

Auch die institutionellen Grundlagen der Demokratie verändern sich: Die ehemals dominierenden Volksparteien haben an Größe und Stimmenpotenzial eingebüßt, das Parteiensystem hat sich pluralisiert, die Parteizugehörigkeit und -bindung haben generell abgenommen. Zugleich ist das Niveau der Politisierung in der Gesellschaft keineswegs rückläufig. Im Gegenteil: Fragen der sozialen Gerechtigkeit und Teilhabe, der Bekämpfung der Klimakrise, des Umgangs mit der Corona-Pandemie sowie mit dem Krieg in Europa haben zu intensiven und mit breiter Beteiligung geführten politischen Debatten angeregt.

Allerdings haben diese Diskussionen auch eine Tendenz zur Polarisierung offenbart, deren Zuträglichkeit für eine demokratische Debattenkultur vielfach angezweifelt wird. Besonders sichtbar wird dies in den sozialen Medien, deren zunehmende Verbreitung zu einem neuen Strukturwandel der politischen Öffentlichkeit geführt hat. Das demokratische Potenzial einer Absenkung der Teilnahmebarrieren wird hier allzu oft durch

*hate speech*, Desinformation und eine durch Algorithmen gesteuerte Polarisierungslogik konterkariert, die vor allem kommerziellen Interessen folgt und nicht den Prinzipien eines vernunftbasierten Austauschs.

Was bedeuten all diese Veränderungsprozesse für den Zustand und die Entwicklung der Demokratie? Unter den Stichworten der »Repräsentation«, der »Identität« und der »Beteiligung« thematisieren die in dem Band versammelten Beiträge diese Fragestellung aus unterschiedlichen Perspektiven und mit eigenen Schwerpunktsetzungen. Die Autorinnen und Autoren zeigen, dass Demokratie nichts Fertiges oder Abgeschlossenes ist, sondern die Art und Weise, in der die Bürgerinnen und Bürger – ihrem Anspruch nach gleichberechtigt und selbstbestimmt – ihre ungewisse Zukunft gemeinsam gestalten.

Einige der in dieser Edition versammelten Texte stammen aus bereits publizierten APuZ-Ausgaben und wurden zum Teil aktualisiert, andere Beiträge werden hier zum ersten Mal veröffentlicht.

*Christoph Rasemann & Sascha Kneip*



Am »Tag für die Demokratie« am 15. November 2019 werden in Berlin die Ergebnisse des Bürgerrats Demokratie der Öffentlichkeit vorgestellt und der Politik übergeben.

# 1

## Beteiligung und demokratische Legitimität



## Der Wert demokratischer Partizipation

Die Partizipation aller Bürger\*innen an allgemeinverbindlichen Entscheidungen, denen sie unterworfen sind, ist das Kernprinzip der Demokratie. Für den französischen Philosophen der Aufklärung Jean-Jacques Rousseau ermöglichte die Volksgesetzgebung eine Identität von Herrschern und Beherrschten: Wenn die Gesetze, durch die Herrschaft ausgeübt wird, vom Volk selbst beschlossen wurden, dann herrscht letztlich jede\*r nur über sich selbst, denn er oder sie ist Autor\*in der Gesetze, die ihn oder sie binden.<sup>1</sup> Rousseaus identitäre Demokratiekonzeption funktioniert jedoch nur über die Konstruktion eines Gemeinwillens (*volonté générale*), der vorpolitisch beziehungsweise vordiskursiv existiert, für die Bürger\*innen prinzipiell erkennbar ist und durch Abstimmung zum Vorschein gebracht wird. Ist der Gemeinwille erkannt, wird Dissens unvernünftig und Opposition somit illegitim. Die antidemokratischen und illiberalen Implikationen, die mit dieser identitären Demokratietheorie verbunden sind, wurden vielfach hervorgehoben.<sup>2</sup> Zudem wird Rousseaus Vorstellung einer Versammlungsdemokratie, in der alle Bürger\*innen an einem Ort zur Abstimmung zusammenkommen, in modernen Staaten unrealistisch. Heutige Demokratien sind repräsentative Massendemokratien, die auf vielfältige intermediäre Institutionen und Akteure zwischen Bürger\*innen und Entscheidungsträger\*innen angewiesen sind. Dennoch bleibt die Idee, dass Bürger\*innen selbst Gesetzesautor\*innen sein und die Ausführung von Gesetzen kontrollieren sollen, in der öffentlichen und politiktheoretischen Diskussion zentral. Das wichtigste Versprechen der Demokratie bleibt die Selbstgesetzgebung durch effektive Partizipation.

Worin aber genau besteht der Wert demokratischer Partizipation in der modernen Demokratie? Um diese Frage zu beantworten, werde ich zunächst Formen der politischen Partizipation in der repräsentativen Demokratie unterscheiden. Anschließend werde ich die Funktion und den Wert von Partizipation aus Perspektive der zwei großen Strömungen der Demokratietheorie, der liberalen und der republikanischen, erläutern. Hieran anschließend werde ich für eine deliberative Demokratiekonzeption

tion argumentieren, die liberale und republikanische Prinzipien integriert und demokratische Partizipation, mit dem norwegisch-US-amerikanischen Philosophen Jon Elster gesprochen, als »public in nature and instrumental in purpose« begreift,<sup>3</sup> bevor ich mit einem kurzen Fazit schlieÙe.

## Demokratische Partizipation in der repräsentativen Demokratie

Partizipation findet in modernen Demokratien primär durch die Teilnahme an Wahlen zu repräsentativen Versammlungen statt – also zu Parlamenten auf der Ebene des Nationalstaats, der Bundesländer sowie der Kommunen. Präsidentschaftliche beziehungsweise semipräsidentielle Demokratien wie die USA und Frankreich ermöglichen darüber hinaus die mehr oder weniger direkte Wahl des Präsidenten als Staatsoberhaupt und Spitze der Exekutive. Nur die Schweiz verfügt über umfassende direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten auf Bundesebene und ermöglicht die Teilnahme an Abstimmungen über Sachfragen in bundesweiten Referenden. In Deutschland bestehen auf Landes- und Kommunalebene mittlerweile ebenfalls umfassende Möglichkeiten zur direktdemokratischen Beteiligung. Traditionellerweise unterscheidet die Politikwissenschaft zwischen der »konventionellen« Partizipation an Wahlen und unterschiedlichen Formen der »unkonventionellen« Partizipation, zu der etwa die Teilnahme an Demonstrationen, das Unterzeichnen von Petitionen oder der Boykott von Unternehmen und Produkten aus politischen Gründen gezählt werden.

Mit Blick auf die Frage nach dem Wert – oder der normativen Bedeutung – dieser unterschiedlichen Formen politischer Partizipation in der Demokratie lohnt es sich, ihre jeweilige Funktion in einem im Kern repräsentativdemokratischen System in den Blick zu nehmen. Die Teilnahme an Wahlen dient zunächst der Autorisierung, Kontrolle und Sanktionierung von Repräsentanten und Regierung. Diese erhalten über die demokratische Wahl ein Mandat dazu, repräsentativ, also anstelle ihrer Wähler\*innen, Entscheidungen zu treffen. Dieses Mandat ist jedoch zeitlich befristet und kann bei folgenden Wahlen wieder entzogen werden. Die Repräsentanten sind gegenüber den Repräsentierten rechenschaftspflichtig. Entscheiden sie nicht entsprechend der Präferenzen und Interessen der Wähler\*innen, droht ihnen in der nächsten Wahl der Verlust von Stimmen und entsprechend auch ihrer Mandate. Auch wenn die konkrete Zurechenbarkeit und damit die Verantwortung für Entscheidungen gerade in parlamentarischen Demokratien mit Verhältniswahlrecht und Zweikammersystem oft unklar

bleiben und damit auch die Sanktionierung von Entscheidungsträger\*innen erschwert ist, üben die öffentliche Meinung und der »Schatten« folgender Wahlen Druck auf Abgeordnete und die Regierung aus. Habermas spricht hier von einem »Belagerungszustand«, in dem sich das politische System gegenüber der Öffentlichkeit befindet.<sup>4</sup> Diese Belagerung kann aber nur wirksam sein, wenn Bürger\*innen nicht nur kommunikativ – als Teil einer Öffentlichkeit – Macht ausüben können, sondern über das Wahlrecht auch Macht zur Autorisierung und Sanktionierung von Entscheidungsträger\*innen haben.

Direktdemokratische und unkonventionelle Partizipationsformen zielen demgegenüber auf den Prozess der Entscheidungsfindung und Gesetzgebung ab. Hierbei lässt sich ferner unterscheiden, ob über Partizipation primär auf die Auswahl von Entscheidungsgegenständen eingewirkt (Agenda Setting), in laufende Entscheidungsprozesse eingegriffen oder gegen bereits beschlossene Maßnahmen protestiert und Vetomacht ausgeübt werden soll.

Zusammengenommen kommen den unterschiedlichen Formen der Partizipation wichtige Funktionen im legislativen Prozess sowie in der Kontrolle der Exekutive zu. Dass sich diese Funktionen aus zentralen normativen Prinzipien der Demokratie ableiten, steht außer Frage. Dennoch besteht in der Demokratietheorie Dissens darüber, wie viel Partizipation notwendig und sinnvoll ist, und auch darüber, ob Partizipation primär einen intrinsischen oder einen rein instrumentellen Wert hat. Um den Kern dieses Dissenses deutlich zu machen, werde ich den Wert demokratischer Partizipation nun aus Sicht liberaler, republikanischer und deliberativer Demokratietheorien betrachten.

## Liberal-ökonomische Demokratietheorien

Ausgangspunkt liberaler Demokratietheorien sind bürgerliche Freiheitsrechte im Sinne von Abwehrrechten der Bürger\*innen gegenüber dem Staat. Der private Bereich, in dem Individuen unbeeinträchtigt von Regeln und Sanktionen ihre persönlichen Ziele verfolgen und Wünsche verwirklichen können, wird klar vom öffentlichen Bereich getrennt und als besonders schützenswert ausgezeichnet. Der Staat wird dabei, auch wenn er demokratische Entscheidungen umsetzt, als potenzielle Bedrohung betrachtet, etwa für das Recht auf Eigentum. Dennoch kommen demokratischer Partizipation auch in liberalen Theorien bestimmte Funktionen und auch ein normativer Wert zu.

Dort, wo sie an ökonomische Perspektiven anschließen, betrachten liberale Demokratietheorien den politischen Raum tendenziell als markt-

förmig. Theorien und Ansätze wie die in der Volkswirtschaftslehre entstandene Wohlfahrtsökonomie (Social Choice Theory) verhalten sich zu liberalen Demokratietheorien komplementär und wurden häufig in diese integriert. Ökonomische Prämissen, wie die Annahme stabiler Präferenzen, die bereits vor politischen Aushandlungsprozessen existieren und feststehen, werden von diesen liberalen Demokratietheorien geteilt. Der politische Prozess dient dann der Aggregation der individuellen Präferenzen zu einer kollektiven Nutzenfunktion. Aus Sicht der Wohlfahrtsökonomie wird die Aggregation von Präferenzen weniger als demokratischer Willensbildungsprozess denn als mathematisches Problem betrachtet. So zeigt etwa Kenneth Arrows »Unmöglichkeitstheorem«, dass die Aggregation individueller Präferenzen in eine logisch und fehlerfrei ableitbare gesamtgesellschaftliche Präferenzordnung nicht ohne Weiteres möglich ist.<sup>5</sup>

Dieser Befund der Unmöglichkeit sinnvoller Präferenzaggregation wurde von libertären Theoretikern wie William Riker aufgegriffen und zu einem Argument für einen Minimalstaat gemacht:<sup>6</sup> Wenn durch Aggregation nur mehr oder weniger willkürliche Ergebnisse zustande kommen, weil das Ergebnis letztlich von der gewählten Aggregationsregel und nicht von den in die Aggregation eingehenden Präferenzen abhängt, sollte der Bereich staatlicher Regulierung und Kontrolle minimiert werden. Die Aufgabe des Staates besteht dann letztlich nur noch in der Sicherung individueller Freiheitsrechte. Für die Sicherung von Freiheitsrechten bleiben allerdings die demokratische Herrschaftsform und Kontrolle der Herrschaftsausübenden zentral. Auch Joseph Schumpeter, dessen Blick auf die Demokratie nicht die von Arrow belegten Aggregationsprobleme, sondern Zweifel an den kognitiven und moralischen Kompetenzen der Bürger\*innen zum Ausgangspunkt nimmt, hält an der Funktion demokratischer Partizipation in der Elitenauswahl und -kontrolle fest.<sup>7</sup> Auch wenn Menschen in Schumpeters Augen zu »Primitiven« werden, sobald sie den politischen Raum betreten, müssen sie in die Lage gebracht werden, qualifizierte Eliten zu bestimmen und durch Ausübung ihrer politischen Rechte das Abgleiten in die Tyrannei zu verhindern. Funktion und Wert demokratischer Partizipation bestehen somit in der Bestimmung einer Exekutive und in ihrer Kontrolle, nicht in der Beteiligung der Bürger\*innen an der Gesetzgebung. Letztlich ist der Wert, der der Partizipation zukommt, hier ein rein instrumenteller: Politische Partizipation dient dem Schutz von Freiheitsrechten, hat aber keinen eigenen, intrinsischen Wert.

Jüngere Entwicklungen in der Wohlfahrtsökonomie haben sich jedoch von der Annahme, dass politische Entscheidungen auf der Aggregation egozentrischer Präferenzen basieren sollten, verabschiedet und sich stattdessen der Aggregation von Urteilen zugewandt.<sup>8</sup> Wenn Urteile darüber,

ob eine gegebene Maßnahme richtig oder falsch ist, in die Abstimmung eingehen und jeder Abstimmende eine auch nur geringfügig überzufällige Wahrscheinlichkeit hat, »richtige« Maßnahmen als solche zu erkennen, dann nähert sich die Wahrscheinlichkeit einer »richtigen« Mehrheitsentscheidung bei einem Elektorat von mehreren Millionen dem Höchstwert an – die Mehrheit liegt also mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit richtig. Diese Argumentation ist allerdings nur plausibel, wenn wir davon ausgehen, dass es in politischen Fragen eine vorpolitische Wahrheit gibt und »richtig« versus »falsch« angemessene Kategorien zur Beurteilung politischer Entscheidungen sind. Unter diesen Umständen kommt politischer Partizipation ein instrumenteller Wert bei der »Wahrheitsfindung« zu. Auch wenn diese epistemischen Theorien die demokratische Partizipation einer positiven Neubewertung unterziehen und für mehr Bürgerbeteiligung plädieren, bleibt ihr Fokus letztlich ein wohlfahrtsökonomischer: Die zu findenden Lösungen und Entscheidungen werden nicht im politischen Prozess konstruiert, sondern »gefunden«, und es handelt sich eher um Möglichkeiten zur Wohlfahrtsoptimierung durch effizientere Produktion und Verteilung auf dem »Markt« der politischen Entscheidungen als um eine an gemeinschaftlichen Werten orientierte Normsetzung. In dieser Hinsicht nehmen republikanische Demokratietheorien eine grundlegend andere Position ein und sprechen demokratischer Partizipation andere Funktionen und einen anderen Wert zu.

## Republikanisch-partizipative Demokratietheorien

Im Gegensatz zu liberalen Demokratietheorien liegt der Ausgangspunkt republikanischer Theorien nicht in negativen Abwehrrechten, sondern in positiven Rechten auf demokratische Teilhabe und Partizipation. Aus Sicht des Republikanismus ermöglicht demokratische Partizipation die gleichzeitige Verwirklichung individueller und kollektiver Autonomie. Das eingangs erwähnte Versprechen, dass Bürger\*innen Autor\*innen der Gesetze sein sollen, die sie binden, bleibt hier wesentlich. Partizipation dient somit nicht nur oder primär der Kontrolle der Exekutive, sondern ist für den gesamten Prozess der Entscheidungsfindung und Gesetzgebung zentral. Die Existenzberechtigung des Staates liege, wie Jürgen Habermas argumentiert, hier »nicht primär im Schutz gleicher subjektiver Rechte, sondern in der Gewährleistung eines inklusiven Meinungs- und Willensbildungsprozesses, in dem sich freie und gleiche Bürger darüber verständigen, welche Ziele und Normen im gemeinsamen Interesse aller liegen«. <sup>9</sup> Durch die Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen, die sich für repu-

blikanische Theorien nicht auf die Stimmabgabe in Wahlen beschränkt, sondern auf eine umfassende kommunikative Teilhabe zielt, bringen Bürger\*innen nicht wie in liberalen Theorien vorpolitische und egozentrische Präferenzen zum Ausdruck, sondern gemeinwohlorientierte Urteile. Demokratische Entscheidungsprozesse dienen dementsprechend nicht einfach der Aggregation individueller Inputs, sondern der individuellen und kollektiven Willensbildung und Entscheidungsfindung.

Partizipation befördert in diesem Sinne die politische Bildung und Information, schafft Verständnis beziehungsweise ermöglicht Verständigung mit anderen und sichert damit die Integration in eine solidarische Gemeinschaft, deren Entscheidungen dem Gemeinwohl dienen. Dabei hat Partizipation für republikanisch-partizipatorische Demokratietheoretiker\*innen wie Benjamin Barber oder Carole Pateman keinen rein instrumentellen, sondern einen tieferen, intrinsischen Wert. Umfassende demokratische Teilhabe an Entscheidungsprozessen ist in einem an die antiken Theorien Aristoteles' anschließenden Sinne Bestandteil eines guten Lebens, das der Natur des Menschen als *zoon politikon*, als politisches Wesen, gerecht wird und es ihm ermöglicht, die in ihm angelegten Fähigkeiten und Tugenden zu entwickeln und anzuwenden.<sup>10</sup>

Die positiven Effekte politischer Partizipation auf (politisches) Wissen, Gemeinwohlorientierung, Selbstwirksamkeitsempfinden und soziale Integration wurden schon von Alexis de Tocqueville beschrieben<sup>11</sup> und in zahlreichen empirischen Studien bestätigt. Insbesondere Studien zu deliberativen Bürgerforen haben immer wieder gezeigt, dass die Erfahrung, gemeinsam mit anderen Bürger\*innen in einem wertschätzenden Kontext über gesellschaftliche Probleme und politische Lösungsansätze zu diskutieren, als bereichernd und bestärkend (»empowering«) empfunden wird.<sup>12</sup> Auch bestätigt sich, dass politische Einstellungen und Präferenzen bei Teilnehmer\*innen an Bürgerforen informierter, gemeinwohlorientierter und vielfach progressiver sind als in Kontrollgruppen.<sup>13</sup>

Ohne die positiven Effekte politischer Partizipation und ihre Bedeutung zu bestreiten, weist Jon Elster jedoch darauf hin, dass republikanische Theoretiker\*innen in ihrer Argumentation dazu neigen, sozusagen den Karren vor das Pferd zu spannen: Effekte wie bessere Bildung und Gemeinwohlorientierung seien Nebenwirkungen, aber nicht Zweck politischer Partizipation.<sup>14</sup> Die Motivation und der Anlass dafür, politisch aktiv zu werden und sich in Entscheidungsprozesse einzubringen, bestünden für Bürger\*innen nicht in dem Wunsch, Tugenden zu entwickeln. Vielmehr seien es wahrgenommene Ungerechtigkeiten, etwa die ungleiche Verteilung von Gütern, Ressourcen und Lebenschancen, die zu politischem Handeln veranlassen. Politik lasse sich nicht auf den kommunikativen Aus-

tausch im Forum reduzieren. Republikanische Theorien vernachlässigten, so Elster, die Bedeutung von Märkten, die ein wesentliches Merkmal freiheitlicher Gesellschaften seien, menschliche Interaktionsbeziehungen prägten und Grundlagen des Zusammenlebens darstellten.<sup>15</sup> Die Regulierung dieser Märkte durch politische Institutionen sei daher ein zentrales Ziel demokratischer Politik und ein Gegenstand politischer Konflikte.

Politische Partizipation lässt sich in diesem Sinne weder wie in liberal-ökonomischen Theorien als von rein instrumentellem Wert noch wie in einigen republikanisch-partizipativen Theorien als Selbstzweck verstehen. Wenn wir Politik mit Elster als »public in nature and instrumental in purpose«<sup>16</sup> begreifen, hat Partizipation ihre Funktion nicht einfach in der Maximierung individuellen oder kollektiven Nutzens, sondern in der demokratischen, freiheitswahrenden und verständigungsorientierten Lösung gesellschaftlicher Probleme. Diese Art der Problemlösung ist nur durch breite demokratische Partizipation möglich: nicht nur an der Kontrolle politischer Eliten, sondern auch in kommunikativen Prozessen an der Entscheidungsfindung und Gesetzgebung selbst. Deliberative Demokratietheorien betrachten den Wert demokratischer Partizipation gerade mit Blick auf diese kommunikativen Willensbildungsprozesse.

## Deliberative Perspektiven

Deliberative Demokratietheorien integrieren liberale und republikanische Perspektiven und ermöglichen dadurch ein differenzierteres und letztlich überzeugenderes Verständnis des Wertes demokratischer Partizipation. Wichtigster Vertreter eines deliberativen Demokratieverständnisses in Deutschland ist Jürgen Habermas.<sup>17</sup> Auf ihn bezieht sich auch Jon Elster, wenn er dafür plädiert, den notwendigerweise öffentlichen Charakter der Politik anzuerkennen, ohne ihren instrumentellen Zweck aus den Augen zu verlieren.<sup>18</sup> Zweck politischer Partizipation ist für Habermas die Rationalisierung von Entscheidungen in einer pluralistischen Gesellschaft, in der Interessengegensätze und Wertkonflikte in ethischen Diskursen nicht vollständig auflösbar sind.<sup>19</sup> Gleichzeitig ist die demokratische Partizipation aus seiner Sicht nicht an Voraussetzungen wie etwa Bürgertugenden geknüpft. Tugendforderungen richten sich aus einer deliberativen Perspektive, die den überwiegend repräsentativen Charakter moderner Demokratien ernst nimmt, an politische Eliten, nicht an die Bürger\*innen. Der deliberative Charakter des Systems befreit Bürger\*innen gerade von überzogenen normativen Tugenderwartungen, wie sie republikanische Theorien teilweise stellen, und ermöglicht es ihnen, sich auf unterschiedliche

Art und Weise mit Forderungen, Argumenten und Kritik in Entscheidungsprozesse einzubringen.<sup>20</sup> Der Input zu politischen Entscheidungsprozessen kann also ebenso in egozentrischen Präferenzen und »Marktinteressen« wie in gemeinwohlbezogenen Urteilen bestehen.

Während republikanische Theoretiker\*innen oft implizit oder explizit das Ideal der direkten Versammlungsdemokratie vor Augen haben, erkennt die an Habermas anschließende deliberative Theorie Repräsentation als Ermöglichungsbedingung der modernen Demokratie an. Allgemeinverbindliche politische Entscheidungen werden dieser Vorstellung zufolge von über Wahlen autorisierten und rechenschaftspflichtigen Repräsentanten getroffen. Gleichzeitig beschränkt sich die Funktion politischer Partizipation aber nicht – wie in vielen liberalen Theorien – auf den Wahlakt und die über den Entscheidungsträgern schwebende Sanktionsdrohung der nächsten Wahl. Vielmehr wird Partizipation auch und sogar in erster Linie als kommunikative Partizipation an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen gesehen. Der normative Wert demokratischer Partizipation besteht also wie in republikanischen Theorien in der Ermöglichung individueller und kollektiver Autonomie durch Selbstgesetzgebung.

Dabei kann die von den Bürger\*innen kommunikativ erzeugte legitime Macht, so Habermas, »auf das politische System in der Weise einwirken, dass sie den Pool von Gründen, aus dem die administrativen Entscheidungen rationalisiert werden müssen, in eigene Regie nimmt.«<sup>21</sup> Mit anderen Worten: Indem die Bürger\*innen Entscheidungsprozesse aufmerksam begleiten, in verschiedener Weise Rechtfertigungen einfordern und diese akzeptieren oder zurückweisen, schränken sie den Handlungsspielraum der Entscheidungsträger\*innen ein. Diese kommunikative Macht geht über die Macht zur Sanktionierung bei der nächsten Wahl hinaus, sie wirkt direkt auf Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozesse. Maßnahmen, die sich nicht rechtfertigen lassen, sind schlicht nicht durchsetzbar: »Kommunikative Macht wird ausgeübt im Modus der Belagerung. Sie wirkt auf die Prämissen der Urteils- und Entscheidungsprozesse des politischen Systems ohne Eroberungsabsicht ein.«<sup>22</sup>

Die Partizipation an der Verwaltung des »Pools von Gründen«, mit denen sich politische Entscheidungen begründen und rechtfertigen lassen, kann auf unterschiedliche Weise geschehen. Auch die Teilnahme an Demonstrationen und Protesten, das Unterzeichnen von Petitionen oder die Beteiligung an politischen Diskussionen auf Twitter sind in dieser Hinsicht relevante Partizipationsakte. Gleichzeitig ist Habermas kein Institutionentheoretiker, mit den Auswirkungen unterschiedlicher institutioneller Konfigurationen auf die Entscheidungsfindung oder den Potenzialen etwa direktdemokratischer Verfahren hat er sich nicht befasst. Andere Anhänger

deliberativer Demokratietheorien, auch in der empirischen Forschung und politischen Praxis, haben sich jedoch darum bemüht, Deliberation in Bürgerforen (etwa *Mini-Publics* oder *Deliberative Polls*) zu institutionalisieren. Eine Gruppe per Los ausgewählter Bürger\*innen bearbeitet hierbei, unterstützt durch eine\*n Moderator\*in, über mehrere Tage oder sogar Wochenenden aktuelle politische Themen und verfasst in der Regel ein Votum.<sup>23</sup> Dieses Votum kann als Debattenbeitrag aufgefasst werden, könnte aber auch als verbindlich angesehen oder in einem Referendum zur Abstimmung gestellt werden. Die Legitimation deliberativer Bürgerforen bleibt jedoch umstritten, sind die Teilnehmenden doch demokratisch nicht autorisiert und können nicht zur Rechenschaft gezogen werden.<sup>24</sup> Auch wenn in ihnen eine hohe deliberative Diskursqualität erzielt wird und Bürger-tugenden befördert werden, entwertet die Ermächtigung von Bürgerforen tendenziell den Wahlakt – und damit eine Partizipationsform von großem Wert. Hinzu kommen empirische Befunde, die zeigen, dass ein größeres Angebot an Partizipationsmöglichkeiten die Strukturen politischer Beteiligung ungleicher machen kann, weil bestimmte Gruppen (insbesondere sozial Benachteiligte) Angebote weniger wahrnehmen als andere.<sup>25</sup> Ungleiche Partizipation ist aber immer auch undemokratisch, weil sie das Kernprinzip demokratischer Gleichheit verletzt.

## Fazit

Keine zeitgenössische Demokratietheorie, die ernsthaft als solche zu bezeichnen ist, würde den grundsätzlichen Wert demokratischer Partizipation abstreiten. Worin dieser aber genau besteht, sehen liberale, republikanische sowie deliberative Theorien unterschiedlich. Auch die Frage, ob mehr oder weniger Partizipation gut für die Demokratie ist, beantworten die Theorien auf verschiedene Weise. Aus Sicht liberaler Demokratietheorien reicht eine Partizipation aus, die sich auf die Autorisierung und Kontrolle politischer Eliten beschränkt. Für republikanische Theorien sollte Partizipation weitaus umfassender und kontinuierlicher stattfinden. Sie ist Grundlage solidarischer Vergesellschaftung und wird als Bestandteil eines guten Lebens aufgefasst, in dem der Mensch die in ihm angelegten Fähigkeiten und Tugenden realisieren kann. Aus deliberativer Perspektive ist Partizipation kein Selbstzweck und die Entwicklung von Bürgertugenden weder Voraussetzung noch Ziel von Partizipation. Vielmehr richten deliberative Theorien den Fokus auf kommunikative Macht und Teilhabe – sowohl diesseits als auch jenseits des Wahlakts. Umfang, Ort und Art der für die Demokratie als wertvoll und wünschenswert erachteten Partizipa-

tion hängen, wie der Vergleich der drei theoretischen Perspektiven gezeigt hat, entscheidend von den Funktionen und Zielen ab, die man der politischen Beteiligung jeweils zuschreibt.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Jean-Jacques Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundlagen des politischen Rechts*, Frankfurt/M. 2000 [1762].
- 2 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Wiesbaden 2010, S. 103–110; William H. Riker, *Liberalism against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco 1982.
- 3 Jon Elster, *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, in: James Bohman/William Rehg (Hrsg.), *Deliberative Democracy*, Massachusetts 1997 [1986], S. 3–34, hier S. 26.
- 4 Vgl. Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/M. 1992, S. 625–628.
- 5 Vgl. Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York–Yale 1963.
- 6 Vgl. Riker (Anm. 2).
- 7 Vgl. Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London 2010 [1942].
- 8 Siehe z. B. Bernard Grofman/Scott L. Feld, *Rousseau's General Will: A Condorcetian Perspective*, in: *The American Political Science Review* 2/1988, S. 567–576; John S. Dryzek/Christian List, *Social Choice and Deliberative Democracy: A Reconciliation*, in: *British Journal of Political Science* 1/2003, S. 1–28.
- 9 Jürgen Habermas, *Drei normative Modelle der Demokratie*, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt/M. 1999, S. 277–292, hier S. 280.
- 10 Vgl. Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge 1970; Benjamin Barber, *Strong Democracy*, Berkeley 1984.
- 11 Vgl. Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, Ditzingen 1985 [1835].
- 12 Siehe z. B. James Fishkin/Cynthia Farrar, *Deliberative Polling. From Experiment to Community Resource*, in: John Gastil/Peter Levine (Hrsg.), *The Deliberative Democracy Handbook*, San Francisco 2005, S. 68–79; Claudia Landwehr, *Die Diagnose ohne den Patienten gestellt. Anmerkungen zu Postdemokratie und Bürgerbeteiligung*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/2014, S. 18–32.
- 13 Siehe z. B. Marina Lindell et al., *What drives the polarisation and moderation of opinions? Evidence from a Finnish citizen deliberation experiment on immigration*, in: *European Journal of Political Research* 1/2017, S. 23–45; Claudia Landwehr, *Deliberative Beteiligungsformen*, in: Thorsten Faas/Oscar W. Gabriel/Jürgen Maier (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Einstellungs- und Verhaltensforschung: Handbuch für Wissenschaft und Studium*, Baden-Baden 2020, S. 413–434.
- 14 Vgl. Elster (Anm. 3).
- 15 Vgl. ebd.
- 16 Ebd., S. 26.
- 17 Siehe insb. Habermas (Anm. 4).

- 18 Vgl. Elster (Anm. 3).
- 19 Vgl. Habermas (Anm. 9), S. 280, 289.
- 20 Vgl. Daniel Gaus/Claudia Landwehr/Rainer Schmalz-Bruns, Defending democracy against technocracy and populism: Deliberative democracy's strengths and challenges, in: *Constellations* 3/2020, S. 335–347, hier S. 342.
- 21 Habermas (Anm. 4), S. 623.
- 22 Ebd., S. 626.
- 23 Siehe z.B. Fishkin/Farrar (Anm. 12); Kimmo Grönlund/André Bächtiger/Maija Setälä (Hrsg.), *Deliberative Mini-Publics: Practices, Promises, Pitfalls*, Colchester 2014.
- 24 Vgl. Christina Lafont, Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-Publics Shape Public Policy?, in: *The Journal of Political Philosophy* 1/2015, S. 40–63.
- 25 Vgl. Armin Schäfer/Harald Schoen, Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit, in: *Leviathan* 1/2013, S. 94–120.

## Das »Wir« demokratischer Beteiligung: Wer darf wählen (und warum)?

Das allgemeine und gleiche Wahlrecht steht seit der Aufklärung und den auf sie folgenden demokratischen Revolutionen im Zentrum von Kämpfen um Gleichberechtigung und Inklusion. Seitdem erfolgreich postuliert wurde, dass alle Menschen im Prinzip »gleich geschaffen« sind, können politische Rechte nicht mehr ohne Weiteres von Abstammung, sozialem Stand, Geschlecht oder ethnischer Zugehörigkeit abhängig gemacht werden. Aber Diskussionen um das Wahlrecht und um politische Gleichheit dauern fort, nicht nur, weil Diskriminierung, offen oder verdeckt, weiterhin existiert. Es sind neue Auseinandersetzungen um politische Zugehörigkeit hinzugekommen, seit die gesellschaftlichen Folgen von Migration und Flucht immer mehr ins Zentrum politischer Aufmerksamkeit rücken. Wahlrecht und demokratische Beteiligung geraten dabei heute von zwei Richtungen aus ins Blickfeld.

Zum einen beunruhigt Demokratieforscher:innen gegenwärtig die zunehmende soziale Selektivität von Wahlbeteiligung innerhalb bestehender Demokratien: Die Beteiligung an Wahlen nimmt ab, aber sie tut dies nicht gleichmäßig durch alle Schichten, sondern überproportional in den sozial schlechtestgestellten Teilen der Bevölkerung.<sup>1</sup> Derartige Entwicklungen höhlen das Ideal politischer Gleichheit aus und führen, so die Diagnose, zu politischer Entfremdung und einem Anwachsen populistischer, illiberaler Politiken.<sup>2</sup> Der Wahlenthaltung formell wahlberechtigter Bürger:innen steht zum anderen der formelle Ausschluss vom Wahlrecht derjenigen gegenüber, die die Staatsangehörigkeit nicht besitzen, obwohl sie schon lange in einem Land leben, dort arbeiten, Steuern zahlen, Kinder aufziehen etc. Dies ist als andauerndes undemokratisches Beherrschungsverhältnis kritisiert worden und hat zu kontroversen Debatten ums Staatsangehörigkeitsrecht geführt, hinter denen letztlich die Frage nach den Kriterien demokratischer Inklusion steht.<sup>3</sup> Zugleich zeigt sich im Zuge wachsender globaler Ungleichheit ein zunehmend stratifizierter Zugang zur Staats-

bürgerschaft: Personen, die viel Geld in einem Land investieren, kommen in den Genuss »goldener Visa« und bekommen schnelle Einbürgerungsverfahren in Aussicht gestellt (*investor citizenship*). Insbesondere Letzteres wird kritisch gesehen, weil es politische Rechte vom Vermögen abhängig macht – ein Zustand, den zu überwinden die moderne Demokratie ja gerade angetreten war.<sup>4</sup> Den Privilegien der einen steht gleichzeitig der Ausschluss anderer gegenüber: Während manche Menschen etwa durch Flucht ihre Staatsangehörigkeit verlieren und folglich auch in ihrem Herkunftsland keine Möglichkeit politischer Mitsprache mehr haben, können andere in mehreren Ländern wählen und politisch Einfluss ausüben, weil sie Doppel- oder sogar Mehrfachstaatsangehörigkeiten besitzen.<sup>5</sup>

Im Folgenden werden aktuelle Diskussionen zum Verhältnis von Staatsbürgerschaft und Wahlrecht zum Anlass genommen, um normative Begründungen des Ein- oder Ausschlusses und des Zugangs zu politischen Rechten genauer unter die Lupe zu nehmen und neu zu bewerten. Die Argumentation entfaltet sich in drei Schritten: Zunächst wird der Zusammenhang von (Staats-)Bürgerschaft, politischen Rechten und Demokratie aus ideengeschichtlicher Perspektive beleuchtet. Dabei zeigt sich die historische Kontinuität der Annahme, dass politische Teilhabe an bestimmte soziale Voraussetzungen gebunden ist, was zu andauerndem Ausschluss entlang klassen-, »rassen-« und genderbezogener Kategorien führt. Sodann wird das Problem der Exklusion mit Blick auf den Nationalstaat selbst erweitert und die Frage, entlang welcher Kriterien eigentlich nationalstaatliche Grenzen gezogen werden, diskutiert. Im letzten Abschnitt geht es um mögliche Antworten auf die Pluralisierung von Zugehörigkeit unter Bedingungen von Globalisierung und Europäisierung. Es wird dafür plädiert, die traditionell unitarische Form von Bürgerschaft durch eine Mehrebenen-Bürgerschaft abzulösen, die den Zugang zu politischen Rechten von den Privilegien nationaler Zugehörigkeit entkoppelt.

## Soziale Voraussetzungen politischer Bürgerschaft

Seit der Antike ist der Bürgerschaftsstatus durch aktive Teilnahme an einer Praxis des Regierens gekennzeichnet. Aristoteles bestimmt den (Staats-)Bürger (*polites*) als denjenigen, der als Gleicher unter Gleichen abwechselnd teilhat am »Regieren und Regiertwerden«. Er legt damit die Grundlage für einen Bedeutungskern, der auch in der Moderne im Zentrum einschlägiger Definitionen steht.<sup>6</sup> Bei Aristoteles wird freilich ein Verständnis politischer Gleichheit zugrunde gelegt, das den größten Teil der Menschen von der Teilhabe an der Praxis des Regierens ausschließt. Nur wenige

sind im aristotelischen Sinne der Gleichheit fähig, denn diese hängt von bestimmten inneren und äußeren Voraussetzungen ab: Um sich als Bürger zu qualifizieren, muss man Herr über einen Haushalt sein, in dem die materiellen Bedürfnisse durch die Arbeit von Sklaven und Frauen befriedigt werden, um den Hausherrn auf diese Weise frei dafür zu machen, in politische Beziehungen mit anderen Gleichen (Haushaltsvorständen) einzutreten.<sup>7</sup> Das Freisein *für* Politik setzt das Freisein *von* Notwendigkeit voraus, das heißt von all jenen Tätigkeiten, die sich im Haushalt und im Kreislauf des Reproduktiven erschöpfen.<sup>8</sup> Der Bürger herrscht über Dinge und über die Arbeit anderer, und diese Lebensweise ermöglicht ihm zugleich, Herr über sich selbst zu sein, das heißt die innere Ordnung von Leib und Seele gemäß der Vernunft zu bestimmen, was ihn wiederum für die politische Tätigkeit qualifiziert. Nur wer in diesem Sinne in der Lage ist, sich selbst zu regieren, kann nach Aristoteles auch beanspruchen, andere zu regieren.

Die grundlegende Annahme, dass politische Teilhabe an bestimmte soziale Voraussetzungen gebunden ist, wandelt sich über die Jahrhunderte erstaunlich wenig. Die Epoche der Aufklärung stellt das Prinzip der Gleichheit moralisch auf eine universalistische Grundlage, die über die Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte auch Anerkennung in der Rechtsordnung findet. Doch obwohl sich das universalistische Versprechen von Freiheit und Gleichheit mit einer inklusiven Rhetorik allgemeiner Menschlichkeit verbindet, geht es, was den Bürgerschaftsstatus und politische Rechte angeht, sogleich mit neuen Ausschlusskriterien einher. Abgesehen von den Kolonien, die als »extrajuridische Räume« ohnehin von der Geltung der Bürger- und Menschenrechte ausgeschlossen sind,<sup>9</sup> bezieht sich dies vor allem auf den sozialen Stand. Proklamatisch soll der politische Status der Bürger als Gleiche nicht mehr von ihrem sozialen Status (vormals: den feudalen Privilegien) abhängen, doch um sich für die vollen politischen Rechte – die Teilnahme an Prozessen der (Selbst-)Gesetzgebung, also das Wahlrecht – zu qualifizieren, muss der Bürger der Auffassung führender politischer Theoretiker der Aufklärung zufolge weiß, männlich und ökonomisch selbständig sein. Er muss, wie etwa Kant sagt, »sein eigener Herr sein«, was zunächst auf die sogenannten »natürlichen« Ausschlusskriterien (»kein Kind, kein Weib«) bezogen ist, aber darüber hinaus auch all diejenigen einschließt, die über kein Eigentum verfügen, das sie am Markt handeln und tauschen können. Wer in diesem Sinne »unselbständig« ist, kann kein aktives Bürgerrecht, also Stimmrecht in der Gesetzgebung, beanspruchen und gilt lediglich als »Schutzgenosse«.<sup>10</sup> Eigentum wird so mit geistiger Mündigkeit verknüpft und zur Voraussetzung politischer Teilnahme gemacht.<sup>11</sup>

Politische Rechte sind also immer noch ein *Privileg*, kein gleiches *Recht*.<sup>12</sup> In der »bürgerlichen« Epoche bedeutet dies: Wer keine Steuern zahlt oder fürsorgeabhängig ist, kann auch nicht beanspruchen, mit seiner Stimme über das Geld anderer Bürger entscheiden zu dürfen. Selbst wenn in progressiver Absicht für ein allgemeines Wahlrecht Position bezogen wird, heißt dies noch nicht, dass damit auch für das gleiche Wahlrecht plädiert wird. John Stuart Mill etwa fordert ein Pluralwahlrecht für Gebildete, nicht nur weil er die Mehrheitsherrschaft der Arbeiterklasse fürchtet, sondern weil er prinzipiell der Ansicht ist, dass zwar jeder eine Stimme haben sollte, aber durchaus nicht jeder eine *gleiche*. Das gleiche Wahlrecht erscheint Mill als Verstoß gegen den Grundsatz »proportionaler Gleichheit«, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln: Trotz des allgemeinen Wahlrechts soll sichergestellt werden, dass Intelligenz und Tugend das gebührende Gewicht bekommen.<sup>13</sup>

Die klassen-, »rassen-« und genderbezogene Grundierung fordert den demokratischen Bürgerbegriff bis heute heraus. Obwohl gleiche politische Rechte inzwischen formell nicht mehr durch soziale Kriterien eingeschränkt werden dürfen, wirken Mechanismen des sozialen Ausschlusses weiterhin fort: Geschlecht, Alter, Einkommen und Bildungsgrad stehen mit politischer Beteiligung und politischem Interesse in engem Zusammenhang.<sup>14</sup> Hinzu kommt, dass der Nationalstaat selbst inzwischen als exklusiv wahrgenommen wird und sich mit Forderungen nach einer Neubestimmung seiner Inklusionskriterien konfrontiert sieht.

## Wer gehört zum »Wir«? Das demokratische Grenzproblem

Die Zuerkennung politischer Rechte ist in modernen Demokratien an Staatsbürgerschaft im Sinne von *Staatsangehörigkeit* gebunden. Diese wird in der Regel qua Geburt entlang des Abstammungsprinzips (*ius sanguinis*) oder des Territorialprinzips (*ius soli*) vergeben. Dieses System der Zuerkennung von Staatsbürgerschaft ist allerdings im Zuge der Herausforderungen von Migration und Globalisierung in die Kritik geraten. Das Geburtsrecht (*birthright citizenship*) wird in aktuellen Debatten um globale Gerechtigkeit vielfach mit den Privilegien des Feudalzeitalters verglichen: So wie die individuelle Lebensperspektive damals durch den Stand, in den man hineingeboren wurde, bestimmt war, so sei es heute die Kontingenz des Geburtsorts, die über Lebenschancen entscheide.<sup>15</sup> Im Lichte wachsender globaler Ungleichheit bei gleichzeitig zunehmender globaler Vernetzung wird dies als immer weniger akzeptabel betrachtet. Fragen des Ein- und Ausschlusses sollen nicht einfach mehr mit Hinweis auf die historische

Faktizität der Staatenbildung und des Geburtsrechts beantwortet werden können: Wie die Grenzen der Staatsbürgerschaft gezogen werden sollen, ist zu einer normativen Frage geworden.

In der aktuellen Politischen Theorie wird dies als sogenanntes demokratisches Grenzproblem (*boundary problem*) diskutiert. Dahinter steht die Frage, ob über die Zusammensetzung des Volkes auf demokratische Weise durch dieses Volk selbst entschieden werden kann.<sup>16</sup> Wird die Nation als quasinatürliche Abstammungsgemeinschaft verstanden, so kann die Bestimmung der Zugehörigkeit als immer schon entschieden gelten.<sup>17</sup> Allerdings ist einem ethnisch verstandenen Nationenbegriff spätestens seit der Französischen Revolution ein konkurrierendes Verständnis zur Seite getreten. Die Nation wird nun auch als Rechtsbegriff verstanden und nicht mehr mit einer vorgängigen Gemeinschaftlichkeit verbunden.<sup>18</sup> Die Nation, das sind einerseits diejenigen, die unter gemeinsamem Recht stehen, und es sind zugleich auch diejenigen, die das soziale Leben und den gesellschaftlichen Zusammenhang durch ihre Tätigkeit aufrechterhalten. In seiner Flugschrift »Was ist der Dritte Stand?« bindet Abbé Sieyès die Zugehörigkeit zur Nation an die Erfüllung gesellschaftlich notwendiger Arbeiten (wozu Landwirtschaft, Handwerk, Handel und Dienstleistungen gehören) und führt aus, inwiefern der Klerus (erster Stand) sowie der Adel (zweiter Stand) ausgeschlossen sind, weil sie in diesen Hinsichten nichts zur materiellen Reproduktion der Nation beitragen.<sup>19</sup>

Zwei Modelle von Mitgliedschaft zur Nation als politischer Gemeinschaft sind in diesen Begründungen impliziert. Das eine basiert auf politischer *Verpflichtung*: Man wird Mitglied einer politischen Gemeinschaft, indem man sich unter das gemeinsam gesetzte Recht stellt, die basalen Prinzipien der Verfassung anerkennt und sie loyal verteidigt. Das andere ist materialistisch und bezieht sich auf den *Beitrag* einer Person zur Reproduktion des gesellschaftlichen Zusammenhangs: Man wird Teil der politischen Gemeinschaft, indem man gesellschaftlich notwendige Arbeit ausführt und dadurch substanziell zum Erhalt der gesellschaftlichen Grundlagen beiträgt. Beide Begründungen haben anhaltende Aktualität und spiegeln sich auch in zeitgenössischen Positionen wider. So lässt sich eine von politischer Verpflichtung abgeleitete Position in Argumenten eines Verfassungspatriotismus als Bedingung für Zugehörigkeit auffinden.<sup>20</sup> Einer auf Eingebundenheit in sozioökonomische Zusammenhänge abhebenden Argumentation liegen demgegenüber etwa Vorstellungen »sozialer Mitgliedschaft« zugrunde: Hier steht das soziale Faktum substanzieller Verbundenheit der Gemeinschaftsmitglieder im Vordergrund. In juristischen Interpretationen und in der Rechtsprechung wird dies zwar häufig in erster Linie auf ökonomische Betätigung bezogen, aber in philosophischen Begründungen

erhält das Kriterium eine sehr viel weitere Bedeutung, indem es nämlich als Eingebundenheit in ein ortsbezogenes, alltägliches, bedeutungsvolles Netz menschlicher Beziehungen und Interaktionen verstanden wird.<sup>21</sup>

Beide Antworten auf die Frage der Zugehörigkeit zur Nation lassen freilich noch offen, welches normative Prinzip hinter der Forderung steht, dass auf einem Staatsterritorium befindliche Personen, die dessen Rechtsordnung achten beziehungsweise einen gesellschaftlichen Beitrag leisten, auch politisch mitbestimmen können sollen. Eine Antwort ergibt sich, wenn man Demokratie nicht nur als eine Regierungsform, sondern grundlegender als ein Legitimationsprinzip begreift: So gesehen verlangt die Legitimation demokratischen Regierens, dass diejenigen, die Gesetzen unterworfen sind, auch an ihrer Entstehung beteiligt sein müssen. Dies wird als »Kongruenzbedingung« der Demokratie bezeichnet.<sup>22</sup> Sie ist eng mit dem Wert der Autonomie verbunden und bezieht sich auf die Forderung, dass Personen die kollektiven Bedingungen beeinflussen können müssen, von denen ihre individuelle Selbstbestimmung abhängt.<sup>23</sup>

## Ein »Wir« oder viele »Wirs«? Politische Rechte und Mehrebenendemokratie

Folgt nun aus der Kongruenzbedingung der Demokratie notwendigerweise, dass diejenigen, die einen berechtigten Anspruch haben, mitsprechen zu können, vorher formell eingebürgert werden müssen? Müssen Personen, die politische Mitsprache beanspruchen, zwingend Staatsbürger:innen werden? In der Debatte um demokratische Inklusion und politische Rechte ist dies durchaus umstritten. Ebenfalls umstritten ist, ob der *demos* auf allen Ebenen des »Staatsaufbaus« aus legitimatorischen Gründen einheitlich sein muss oder verschiedene Ebenen auch unterschiedliche Mitgliedschafts- beziehungsweise Partizipationsvoraussetzungen ermöglichen oder erfordern. Erster Position hat vor allem das Bundesverfassungsgericht in den Debatten um das »kommunale Ausländerwahlrecht« immer wieder bezogen.<sup>24</sup>

Die Dynamik, politische Rechte von Staatsangehörigkeit zu entkoppeln und auf Einbürgerung als Voraussetzung für das Wahlrecht zu verzichten, hat sich insbesondere im Kontext der Europäischen Union entfaltet.<sup>25</sup> In dem Maße, wie sich die EU selbst zu einer demokratischen und solidarischen Rechtsgemeinschaft fortentwickelt, entfallen die Gründe dafür, den Nationalstaaten das Privileg der demokratischen Willensbildung und des Schutzes von Rechten zuzuschreiben. Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft im Maastrichter Vertrag von 1992 ist der Schritt zumindest teilweise vollzogen worden: EU Bürger:innen dürfen unabhängig von

ihrer Nationalität bei Kommunal- und Europawahlen nach dem Wohnortsprinzip abstimmen. Dies ist durchaus eine bedeutsame normative Innovation. Politische Rechte werden nun auf der europäischen (ebenso wie auf der kommunalen Ebene) abhängig vom Wohnsitz und ohne vorherige Annahme der (nationalen) Staatsbürgerschaft gewährt. Abgesehen davon, dass sie Drittstaatsangehörige nach wie vor ausschließt, wird diese Transformation hin zu einem wohnortbasierten Prinzip des Zugangs zu Rechten auch innerhalb der EU nicht »all the way down« verwirklicht: Mit der EU-Bürgerschaft geht zwar das kommunale und europäische, aber nicht das *nationale* Wahlrecht einher.<sup>26</sup> Ohne Zugang zum nationalen Wahlrecht hat die EU-Bürger:in, die von ihrem Recht auf Bewegungsfreiheit innerhalb der EU Gebrauch macht, allerdings nur begrenzt die Möglichkeit, sich als Co-Autor:in der sie betreffenden Gesetze zu verstehen, was ihrem Status gemäß dem Nichtdiskriminierungsprinzip erst seine substantielle Bedeutung geben würde.<sup>27</sup> Die EU-Bürgerschaft kann unter diesen Bedingungen noch nicht als vollwertiger Status politischer Ermächtigung betrachtet werden. Zwar kann der Ausschluss vom nationalen Wahlrecht mitunter durch den Erwerb einer doppelten Staatsbürgerschaft ausgeglichen werden (Deutschland etwa toleriert in der Regel die doppelte Staatsbürgerschaft, wenn es sich um ein Mitgliedsland der EU handelt). Aber sofern eine Person dann tatsächlich bei den nationalen Wahlen in zwei Mitgliedsstaaten abstimmt, bringt dies normativ betrachtet weitere Schwierigkeiten mit sich: nicht nur politisch ungleiche Repräsentation auf der europäischen Ebene (über den Europäischen Rat), sondern das insbesondere vor dem Hintergrund der oben genannten Kongruenzbedingung problematische Privileg, andere verpflichten zu können, ohne selbst unter den so beschlossenen Gesetzen zu leben.<sup>28</sup>

Indem sie den Zugang zu Rechten von den Privilegien nationaler Zugehörigkeit entkoppelt, veranschaulicht die EU-Bürgerschaft die Disaggregation verschiedener Dimensionen von Bürgerschaft, die vormalig eng verknüpft waren.<sup>29</sup> Dies mag einen Niedergang der traditionell unitarischen Konzeption von Bürgerschaft anzeigen, die in der Tradition von Thomas Marshall vollwertige Mitgliedschaft mit einem für alle gleichen Bündel an Rechten verbindet.<sup>30</sup> Aber es kann auch als Aufbruch zu neuen Modalitäten politischer Mitgliedschaft interpretiert werden. Der unitarische Bürgerschaftsstatus erscheint heute zwar als vorherrschendes Modell von Mitgliedschaft, historisch betrachtet wurde dieser Status aber erst durch einen Prozess der Nationalisierung geschaffen, der sich vielfach mehr oder weniger repressiv, wenn nicht gewaltsam vollzog.<sup>31</sup> Die Konstruktion der Nation als »imaginierte Gemeinschaft« unterfütterte staatliche Anstrengungen, eine homogene Bürgerschaft zu schaffen beziehungsweise zu stärken, und

beförderte damit einerseits die Ablösung vormals diverser Loyalitäten zu Korporationen, Assoziationen und lokalen Gemeinschaften. Dies war zweifellos ein ambivalentes Projekt, insofern es andererseits dazu beitrug, das normative Ideal politischer und sozialer Gleichheit zu etablieren, das in der Folge zum Kennzeichen *demokratischer* Bürgerschaft geworden ist.<sup>32</sup> Die Nationalisierung von Bürgerschaft wirkte als Katalysator für Prozesse der Demokratisierung, die es möglich machten, alte korporative Strukturen zu überwinden und einen neuen Sinn für Zusammengehörigkeit zu schaffen.<sup>33</sup>

Die unitarische Form von Bürgerschaft wird häufig noch immer als vorherrschende Norm interpretiert. Aber in dem Maße, wie sich Mehrebenengebilde und föderale Konstellationen wie die EU herausbilden, erscheinen auch Mehrebenenformen von Bürgerschaft als angemessener Ausdruck veränderter Formen politischer Zugehörigkeit. *Multilevel citizenship* wird in der aktuellen Diskussion als zusammengesetzte Form von Bürgerschaft charakterisiert, bei der die Bürger:innen Mitglieder verschiedener politischer Organisationsebenen sind, die auf einem gegebenen Territorium koexistieren und jeweils ein gewisses Maß an Autonomie besitzen.<sup>34</sup> Eine normative Rechtfertigung für eine solche Differenzierung kann im Charakter der jeweiligen Vergemeinschaftung auf den verschiedenen Ebenen gesucht werden. Insbesondere die Eigenlogik der lokalen Ebene ist dabei von Bedeutung: Lokale Gemeinschaft definiert sich durch das soziale Gewebe des alltäglichen Lebens, über gemeinsame Einwohnerschaft und Betroffenheit.<sup>35</sup>

## Fazit

Im Zuge der Pluralisierung von Zugehörigkeit entfaltet sich eine Dynamik, die den Zugang zu politischen Rechten von den Privilegien nationaler Zugehörigkeit entkoppelt. Das Wahlrecht bleibt zwar ein zentrales politisches Recht und der Kern von Bürgerschaft. Aber insofern verschiedene politische Ebenen koexistieren und ein gewisses Maß an Autonomie besitzen, kann auch das Wahlrecht auf diesen Ebenen unterschiedlichen sozialen Bezugsgruppen zugeschrieben werden. Im Kontext der Europäischen Union hängt diese Dynamik mit der Fortentwicklung der EU zu einer demokratischen und solidarischen Rechtsgemeinschaft zusammen, die bewirkt, dass die Gründe entfallen, den Nationalstaaten das Privileg der demokratischen Willensbildung und des Schutzes von Rechten zuzuschreiben. Freilich ist diese Fortentwicklung alles andere als gesichert. Auch bleibt es in dieser Konstellation eine andauernde Herausforderung, die sozialen Voraussetzungen gleichberechtigter politischer Teilnahme tatsächlich zu gewährleisten.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Lea Elsässer/Armin Schäfer, (N)one of us? The Case for Descriptive Representation of the Contemporary Working Class, in: *West European Politics* 2022, <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2031443>; Sigrid Rossteutscher/Armin Schäfer, Asymmetrische Mobilisierung: Wahlkampf und ungleiche Wahlbeteiligung, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/2016, S. 455–483.
- 2 Vgl. Jan-Werner Müller, *Freiheit, Gleichheit, Ungewissheit. Wie schafft man Demokratie?*, Berlin 2021; Steven Levitsky/Daniel Ziblatt, *Wie Demokratien sterben. Und was wir dagegen tun können*, München 2018; Nadia Urbinati, *Democracy Disfigured. Opinion, Truth, and the People*, Cambridge 2020.
- 3 Vgl. Rainer Bauböck, *Democratic Inclusion*, Manchester 2018; Rainer Bauböck/Gerd Valchars, *Migration und Staatsbürgerschaft*, Wien 2021. In Deutschland wurde die Debatte um doppelte Staatsbürgerschaft von der rot-grünen Bundesregierung 1999 auf die Agenda gesetzt. Der Vorstoß, von einem striktem *ius sanguinis* abzurücken, war begleitet von Unterschriftenkampagnen gegen eine Reform, die schließlich in dem Kompromiss einer »Optionspflicht« endeten (i. e. der Einführung eines *ius soli*, aber verknüpft mit der Pflicht, sich bis zum Alter von 21 Jahren entscheiden zu müssen). Diese wurde 2014 abgeschafft für Kinder, die in Deutschland geboren wurden und acht Jahre hier gelebt haben, einen Schulabschluss oder eine Berufsausbildung erworben haben.
- 4 Vgl. Ayelet Shachar, *The Shifting Border*, Manchester 2020; Ayelet Shachar/Ran Hirschl, *On Citizenship, States, and Markets*, in: *Journal of Political Philosophy* 2/2014, S. 231–257.
- 5 Vgl. Ana Tanasoca, *The Ethics of Multiple Citizenship*, Cambridge 2018.
- 6 Vgl. Aristoteles, *Politik*, Reinbek 1994. Für die Kontinuität der Grundbestimmung politischer Bürgerschaft als Recht zur Teilnahme an politischen Entscheidungen sei hier stellvertretend auf das *Handbook of Citizenship Studies* verwiesen, das den Kern von Bürgerschaft als »political rights to participate in processes of popular self-governance« bestimmt, Rogers M. Smith, *Modern Citizenship*, in: Engin F. Isin/Bryan S. Turner (Hrsg.), *Handbook of Citizenship Studies*, London 2002, S. 105–116, hier S. 105 f.
- 7 Vgl. John G. A. Pocock, *The Ideal of Citizenship since Classical Times*, in: *Queen's Quarterly* 1/1992, S. 33–55; Susan M. Okin, *Women in Western Political Thought*, Princeton 1979, S. 73 ff.; Beate Rosenzweig, *Von der Bedeutung des Privaten für die Politik. Oikos und Polis bei Platon und Aristoteles*, in: Sandra Seubert/Peter Niesen (Hrsg.), *Die Grenzen des Privaten*. Baden-Baden 2010, S. 25–40.
- 8 Vgl. zu dieser Systematik und der damit zusammenhängenden Hierarchisierung Hannah Arendt, *Vita Activa oder Vom tätigen Leben*, München 1992, Kap. 1.
- 9 Vgl. Jeanette Ehrmann, *Schwarzes Mittelmeer, weißes Europa. Kolonialität, Rassismus und die Grenzen der Demokratie*, in: *Zeitschrift für praktische Philosophie* 1/2021, S. 419–466.
- 10 Immanuel Kant, *Metaphysik der Sitten*, Werkausgabe hg. von W. Weischedel, Frankfurt/M. 1977 [1797], *Rechtslehre* §46.
- 11 Nur wer über sich selbst bestimmen kann, kann, so die Prämisse, auch über andere bestimmen. Ein Restbestand der Anforderung geistiger Mündigkeit findet sich heute noch im Kriterium der Volljährigkeit als Zugangsbestimmung zum Wahlrecht.

- 12 Die Abschaffung des preußischen Dreiklassenwahlrechts von 1850 erfolgte nach mehreren Anläufen erst 1918. Max Weber stellt in seinem Plädoyer für die Abschaffung einen Zusammenhang zum Kriegsdienst her: Wer eben noch fürs Vaterland sein Leben lassen sollte, wird sich jetzt nicht wieder in die politische Unmündigkeit zurückschicken lassen. Und obwohl er für eine Übergangszeit eine Privilegierung ökonomisch und sozial bessergestellter Schichten durchaus erwägt, betont Weber letztendlich doch, die »Frage der Gleichheit des Wahlrechts« sei doch »auch subjektiv eine so rein politische, dass ihr ein Ende gemacht werden muss, wenn man sterile Kämpfe vermeiden will«, Max Weber, Wahlrecht und Demokratie in Deutschland, Berlin 1917, S. 234.
- 13 Vgl. zur Differenzierung »proportionaler« und »arithmetischer Gleichheit« John S. Mill, Betrachtungen über die Repräsentativregierung, Berlin 2013 [1861], Kap. 7. Dass ein ungleiches Pluralwahlrecht die Bereitschaft zur Partizipation befördern und die bürgerbildende Dynamik in Gang setzen kann, die Mill sich eigentlich von der Einführung des allgemeinen Wahlrechts verspricht, darf durchaus bezweifelt werden (zur kritischen Diskussion vgl. Hubertus Buchstein/Sandra Seubert, Nachwort, in: John Stuart Mill, Betrachtungen über die Repräsentativregierung, Berlin 2013 [1861], S. 289–326. Des Weiteren vgl. Nadia Urbinati, Mill on Democracy. From the Athenian Polis to Representative Government, Chicago 2002; Peter Niesen, Für und wider das Pluralwahlrecht, in: Frauke Höntzsch (Hrsg.), John Stuart Mill und der sozialliberale Staatsbegriff, Baden-Baden 2011, S. 81–101.
- 14 Vgl. Harald Schoen et al. (Hrsg.), Voters and Voting in Context. Multiple Contexts and the Heterogeneous German Electorate, Oxford 2017.
- 15 Vgl. Ayelet Shachar, The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality, Cambridge–London 2009; Joseph Carens, The Ethics of Immigration, Oxford 2013.
- 16 Die Frage wurde bereits in den 1970er Jahren von Robert Dahl aufgeworfen und mit dem Hinweis auf ein Dilemma beantwortet: Um demokratische Legitimität zu gewinnen, müsste sich ein Volk selbst konstituieren und damit seiner eigenen Begründung vorausgehen. Siehe hierzu Robert Dahl, After the Revolution. Authority in a Good Society, New Heaven u. a. 1970. Gegenwärtig werden vor allem zwei prozedurale Inklusionsprinzipien diskutiert: der Einschluss all jener, deren Interessen von Entscheidungen betroffen sind (*all-affected principle*), und der Einschluss aller Personen, die dem jeweiligen Recht unterworfen sind (*all-subjected principle*). Vgl. Robert E. Goodin, Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives, in: Philosophy & Public Affairs 1/2007, S. 40–68; Nancy Fraser, Transnationalizing the Public Sphere, in: Nancy Fraser, Scales of Justice. Cambridge–Malden 2008, S. 76–99.
- 17 Vgl. Ernst Gellner, Nationalismus und Moderne, Berlin 1991; Margaret Canovan, The People, Cambridge–Malden 2005, S. 40 ff.
- 18 Vgl. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung, Frankfurt/M. 1992; Andreas Fahrmeir, Citizenship. The Rise and Fall of a Modern Concept, New Haven u. a. 2007.
- 19 Die Französische Revolutionsverfassung von 1793 weitet die Interpretation gesellschaftlich notwendiger Arbeit, an der sich Sièyes orientiert, interessanterweise noch einmal aus: Als Kriterien des Einschlusses gelten hier, um die Dauerhaftigkeit der Bindung nachzuweisen, der Wohnort, die Ehe, die Adoption eines Kindes oder die

- Pflege eines alten Menschen – Letzteres hätte auch heute noch revolutionäres Potenzial. Siehe hierzu Catherine Colliot-Thélène, *Demokratie ohne Volk*, Hamburg 2011, S. 119; Emmanuel J. Sieyès, *Was ist der Dritte Stand?*, in: Eberhard Schmitt/Rolf Reichardt (Hrsg.), *Politische Schriften 1788–1790*, München–Wien 1981, S. 117–195.
- 20 Vgl. Jürgen Habermas, *Eine Art Schadensabwicklung*, Frankfurt/M. 1987; Jan-Werner Müller, *Verfassungspatriotismus*, Berlin 2010.
- 21 Zur Begründung eines »social membership« vgl. Carens (Anm. 15); in diesem Sinne auch das »jus nexi« bei Shachar (Anm. 15), S. 166 ff., sowie das »ius domicili« bei Rainer Bauböck, *Reinventing Urban Citizenship*, in: *Citizenship Studies* 2/2003, S. 139–160 (allerdings hier nur für die lokale Ebene). Das dem »jus nexi« entsprechende »genuine-link«-Kriterium wird sowohl vom Internationalen als auch vom Europäischen Gerichtshof genutzt, um die tatsächliche Wahrnehmung des Bürgerstatus jenseits formeller Staatsangehörigkeit zu überprüfen. Im europäischen Kontext dient das Kriterium auch, um den Zugang zu speziellen Rechten am Wohnort, die sich an den jeweiligen Rechten nationaler Staatsbürger orientieren, zu bestimmen. Vgl. kritisch mit Blick auf ökonomische Engführung Charlotte O’Brien, *I trade, therefore I am. Legal Personhood in the European Union*, in: *Common Market Law Review* 6/2013, S. 1643–1684.
- 22 Es ist bereits in dem Grundsatz des römischen Rechts enthalten: *quod omnes tangit, ab omnibus approbetur* – was alle betrifft, dem sollen alle zustimmen müssen. Siehe hierzu Bauböck/Valchars (Anm. 3), S. 38.
- 23 David Held, *Models of Democracy*, Cambridge u. a. 2006, S. 262 ff.; Michael Zürn, *Das schwierige Verhältnis von Globalisierung und Demokratie*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2/2013, S. 289–300.
- 24 Vgl. Verena Frick, *Das kommunale Ausländerwahlrecht »revisited«*. Eine vertane Chance für die Revitalisierung der Demokratie auf lokaler Ebene, 25.2.2020, <https://verfassungsblog.de/das-kommunale-auslaenderwahlrecht-revisited-eine-vertane-chance-fuer-die-revitalisierung-der-demokratie-auf-lokaler-ebene/>. Für eine umfassende rechtliche Bewertung vgl. Astrid Wallrabenstein, *Wahlrecht und Mobilität*, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* 1/2018, S. 431–458, insbes. S. 448 ff.
- 25 Die Frage des wohnsitzbasierten Zugangs zu politischen Rechten auf kommunaler Ebene wird in gut der Hälfte der EU-Mitgliedsstaaten positiv beantwortet: Politische Rechte werden hier auch für Nicht-EU-Bürger:innen nicht an Staatsangehörigkeit gebunden (wenn auch zum Teil nur für Bürger:innen bestimmter Länder), vgl. Jo Shaw, *The Transformation of Citizenship in the European Union*, Cambridge 2007; Bauböck (Anm. 21; Anm. 3).
- 26 Zugang zu politischen Rechten auf der nationalen Ebene setzt Einbürgerung voraus. Für eine kritische Diskussion vgl. Teil 1 in Rainer Bauböck (Hrsg.), *Debating European Citizenship*, Cham 2019.
- 27 Den Kern der EU-Bürgerschaft bildet neben dem Recht auf Freizügigkeit das Recht auf Nichtdiskriminierung im Aufenthaltsland (Art. 21 und 18, AEUV). Das Prinzip der Nichtdiskriminierung besagt, dass Bürger:innen von EU-Mitgliedsstaaten beanspruchen können, nicht anders behandelt zu werden als nationale Bürger:innen in

dem betreffenden Staat. Substanziell werden Bürgerrechte in der EU noch immer weitgehend von den Nationalstaaten unterfüttert, daher ist das nationale Wahlrecht zentral. Vgl. Sandra Seubert, *Shifting Boundaries of Membership. The Politicisation of Free Movement as a Challenge for EU Citizenship*, in: *European Law Journal* 26/2019, S. 48–60.

- 28 Die Problematik wird als »overinclusion« bzw. »underinclusion« kontrovers diskutiert, vgl. Tanasoca (Anm. 5); Bauböck (Anm. 3), S. 37 ff.
- 29 Zu dieser Dynamik vgl. Seyla Benhabib, *Another Cosmopolitanism*, Oxford 2006; Yasemin N. Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago 1995.
- 30 Vgl. Thomas H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, London 1992.
- 31 Vgl. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford 2009, S. 61 ff.
- 32 Vgl. Habermas (Anm. 18), S. 634 f.; Fahrmeir (Anm. 18), Kap. 2. Zur Nation als »imaginierte Gemeinschaft« vgl. Benedict Anderson, *Die Erfindung der Nation*, Frankfurt/M.–New York 1996.
- 33 Zu Zusammengehörigkeit im Sinne von »peoplehood« vgl. Rogers M. Smith, *Political Peoplehood. The Roles of Values, Interests, and Identities*, Chicago 2015.
- 34 Willem Maas charakterisiert Mehrebenenbürgerschaft als eine Art von Bürgerschaft, die föderale Bürgerschaft (innerhalb von Staaten) und supranationale Bürgerschaft (jenseits von Staaten) umfasst. Was ein *Bürgerschafts*regime von einem *Menschenrechts*regime unterscheidet, sind dabei Prozeduren der Beteiligung von individuellen Bürgerinnen und Bürgern an der Entscheidungsfindung, d. h. eine eigene Gesetzgebung und schließlich auch ein Sinn für Zusammengehörigkeit. Vgl. Willem Maas, *Multi-level Citizenship*, in: Shachar et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford 2017, S. 646.
- 35 Vgl. Bauböck (Anm. 3), S. 75 ff.; Frick (Anm. 24).

## Wählen ab 16?

### Pro und Contra

Um auf den politischen Prozess und damit letztlich Politikinhalt in einer Demokratie Einfluss zu nehmen, stehen Menschen sehr unterschiedliche Wege der Beteiligung offen, etwa die Mitwirkung in Parteien oder Bewegungen, die Teilnahme an Demonstrationen oder das Unterzeichnen von Petitionen. Die mit Abstand am weitesten verbreitete Form politischer Partizipation ist jedoch das Wählen. Auch wenn die Wahlbeteiligung im Vergleich zu den 1970er Jahren in Deutschland zurückgegangen ist und wir zweifelsohne auch deutliche Unterschiede in der Höhe der Wahlbeteiligung zwischen verschiedenen sozialen Gruppen beobachten können, so gilt schlussendlich doch: Bei keiner anderen politischen Partizipationsform ist die Beteiligung so weit verbreitet und zudem so wenig sozial selektiv wie beim Wählen.

Dennoch gibt es auch beim Wählen maximale und noch dazu gewollte Unterschiede: Manche Menschen haben schlicht nicht das Recht, zu wählen. Insbesondere vielen jungen Menschen steht dieses herausragende Partizipationsrecht nicht zur Verfügung: Aktuell sind bei Bundestagswahlen die unter 18-Jährigen in Deutschland nicht wahlberechtigt. Allerdings sind solche Wahlaltersgrenzen keineswegs in Stein gemeißelt, wie schon ein Blick auf die deutschen Bundesländer zeigt: In einigen dürfen auch 16- und 17-Jährige an Landtagswahlen teilnehmen, in anderen zumindest an Kommunalwahlen. Zudem wird auf Bundesebene seit vielen Jahren – und in Reaktion auf die jugendlichen Klimaproteste seit einiger Zeit wieder verstärkt – über eine Absenkung der Wahlaltersgrenze diskutiert. Auch die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Reformkommission rund um das Thema Wahlrecht hat den Auftrag, das »Wählen ab 16« zu erörtern.

Zuletzt wurde in den 1970er Jahren auf Bundesebene eine Absenkung des Wahlalters – auch damals mit Verweis auf Protestaktivitäten junger Menschen im Zuge der 68er-Bewegung – auf den Weg gebracht. Damals lag es noch bei 21 Jahren. Eines der Hauptargumente war, dass die 18- bis

20-Jährigen doch offenkundig die politische Reife, das nötige Interesse und das Wissen besäßen, um sich zu beteiligen. Darüber hinaus sei das Wahlrecht – so Hans-Dietrich Genscher in der Bundestagsdebatte – eine Möglichkeit, »die jungen Menschen an den Staat heranzuführen«.<sup>1</sup> Jedenfalls beschloss der Deutsche Bundestag 1970 ohne Gegenstimmen, das aktive Wahlalter – also das Recht, zu wählen – auf 18 Jahre abzusenken.<sup>2</sup> Das Mindestalter für das passive Wahlrecht – also das Recht, gewählt zu werden – wurde an die Volljährigkeit gebunden, sank also erst fünf Jahre später auf 18, als die Volljährigkeit auf eben jene 18 Jahre abgesenkt wurde.

Seitdem dürfen alle 18-jährigen Deutschen bei Bundestagswahlen sowohl wählen als auch gewählt werden. Im Laufe der 1990er Jahre aber ist eine neue Debatte um das Mindestalter für das aktive Wahlrecht entbrannt. Der Bundestag hat sich wiederholt mit Anträgen zur Absenkung des Wahlalters bei bundesweiten Wahlen befasst, von denen allerdings bislang keiner erfolgreich war. Auch auf der Ebene der Bundesländer gab es Dynamik und auch Veränderungen: 1996 senkte Niedersachsen als erstes deutsches Bundesland das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre ab. Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein zogen nach und senkten ebenfalls das Wahlalter für Kommunalwahlen. In Hessen ergab sich eine besondere Situation: 1998 senkte die dortige Koalition aus SPD und Grünen das aktive Wahlalter für die Kommunalwahlen auf 16 ab, die neue Koalition aus CDU und FDP machte die Absenkung allerdings nur ein Jahr später wieder rückgängig – der bisher einzige Fall, bei dem ein Mindestwahlalter wieder heraufgesetzt wurde.

Heute sind die 16- und 17-Jährigen in Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sowohl bei Kommunal- als auch bei Landtagswahlen aktiv wahlberechtigt; in Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Sachsen-Anhalt gilt bei Kommunalwahlen das Wahlalter 16. Die übrigen fünf Bundesländer, also Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Sachsen, halten nach wie vor auf allen Ebenen am Wahlrecht ab 18 fest.<sup>3</sup> Das föderale Deutschland ähnelt also auch in Bezug auf das Wahlalter einem Flickenteppich – und einiges spricht dafür, dass dieser Teppich sich auch auf die gesamtdeutsche, nationale Ebene ausbreiten könnte, denn der Koalitionsvertrag der Ampel-Parteien sieht die Absenkung des Wahlalters bei Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Bundestagswahlen vor. Während dies für die Europawahlen inzwischen beschlossen wurde, erscheint eine Umsetzung für die Bundestagswahl wenig wahrscheinlich.

Dass ein solcher Flickenteppich entstehen konnte, hat vor allem zwei Gründe: Erstens unterscheiden sich die rechtlichen Notwendigkeiten für Änderungen des Wahlalters von Bundesland zu Bundesland und von der

Kommunal- zur Landesebene. In einigen Bundesländern ist das Wahlalter in der Verfassung geregelt, in anderen Ländern reichen einfache Mehrheiten aus, um die einfachgesetzlichen Wahlgesetze zu ändern. Sogar auf der Bundesebene findet sich diese Uneinheitlichkeit, denn auch die Regelungen für die Bundestags- und die Europaparlamentswahlen weichen in dieser Frage voneinander ab. Während das Wahlalter für Bundestagswahlen im Grundgesetz verankert ist, was eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat für Änderungen erforderlich macht, ist das Europawahlgesetz ein mit einfacher Mehrheit änderbares Bundesgesetz. Die Konsequenz ist, dass für Verfassungsänderungen breitere Mehrheiten gefunden werden müssen. Das führt zum zweiten Punkt: Die Parteien unterscheiden sich in ihren Positionen zu Wahlaltersgrenzen.

Die unterschiedlichen Positionierungen der Parteien sind für uns in diesem Beitrag der Ausgangspunkt, um die Argumente für und gegen bestimmte Wahlaltersgrenzen zu präsentieren. Dabei greifen wir vorwiegend auf zwei Quellen zurück: Erstens ist im Wahl-O-Mat der Bundeszentrale und der Landeszentralen für politische Bildung zu Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen regelmäßig eine These zum Wahlalter enthalten, zu der sich Parteien nicht nur positionieren, sondern diese Positionen auch begründen sollen.<sup>4</sup> Zweitens ziehen wir Beiträge aus einschlägigen Plenardebatten heran, um das Spektrum der Positionen und Argumente von Parteien erfassen zu können. Häufig werden dabei auch Argumente angeführt, die auf bestimmten Annahmen aufbauen, die sich empirisch überprüfen lassen – auch wenn dies vergleichsweise selten getan wird. Daher lassen wir auch einige empirische Erkenntnisse zu den Voraussetzungen und Auswirkungen eines Wahlrechts ab 16 einfließen, wozu wir vor allem auf die Ergebnisse unserer Jugendwahlstudie 2019 zurückgreifen. Schließlich ergänzen wir einige Argumente, die bislang vor allem in wissenschaftlichen, weniger in parteipolitischen Diskursen angeführt wurden.

In der Debatte um eine Absenkung des Wahlalters lassen sich drei Argumentationslinien identifizieren, innerhalb derer sich die Diskussion größtenteils abspielt, nämlich erstens institutionell-rechtliche Argumente, zweitens Reife- und Einstellungsargumente sowie drittens Kontextargumente.

## Institutionell-rechtliche Argumente

Artikel 38 Absatz 2 des Grundgesetzes lautet: »Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.« Während also das Wahlalter für das aktive Wahlrecht numerisch fixiert ist, ergibt sich die Altersgrenze für

das passive Wahlrecht indirekt aus der Volljährigkeitsgrenze. Faktisch fallen beide Altersgrenzen somit seit der Bundestagswahl 1976 zusammen auf ein Wahlalter 18.<sup>5</sup>

Die Übereinstimmung von Volljährigkeit und Wahlalter wird von Gegner\*innen einer Wahlaltersabsenkung als überaus wünschenswert gesehen. Im Wahl-O-Mat zur Europawahl 2019 etwa gab die CDU folgende Begründung für ihre Ablehnung einer Absenkung an: »Die Kopplung der Wahlberechtigung an die Volljährigkeit ist sinnvoll. Rechte und Pflichten müssen Hand in Hand gehen. Unser gesamtes Rechtssystem und das Strafrecht überträgt jungen Menschen erst mit 18 Jahren die volle Verantwortung für ihr Handeln.«<sup>6</sup> Auch die FDP argumentierte mit der Volljährigkeit und begründete ihre Ablehnung wie folgt: »Wir halten am Wahlalter der Europawahl von 18 Jahren und damit der Volljährigkeit fest. Denn da wo Rechte verliehen werden, müssen auch Pflichten übernommen werden.«<sup>7</sup>

Bemerkenswerterweise führen auch Befürworter\*innen einer Wahlaltersabsenkung institutionell-rechtliche Argumente an, wenn auch eher, um aufzuzeigen, dass das Wahlalter 18 keine zwingende Notwendigkeit ist. So wird vonseiten der Linken, der Grünen und der SPD häufig angeführt, dass Bürger\*innen bereits mit 14 Jahren die Religionsmündigkeit erlangen, man ihnen also eine weitreichende weltanschauliche Autonomie zutraut.<sup>8</sup> Ebenfalls mit 14 sind junge Menschen eingeschränkt strafmündig. Das Strafrecht wird allerdings auch von der anderen Seite als Argument ins Feld geführt, schließlich können Menschen bis zum 21. Lebensjahr noch nach dem Jugendstrafrecht verurteilt werden. So schrieb die AfD im Wahl-O-Mat zur hessischen Landtagswahl 2018: »Es ist ein Widerspruch, wenn Straftäter bis 21 als Jugendliche/Heranwachsende gelten, aber ab 16 wählen können.«<sup>9</sup> Beide Seiten leiten aus dem Strafrecht und der Religions- und Strafmündigkeit ein institutionell-rechtliches Argument für ihre Position ab, wenn auch in diametral entgegengesetzter Richtung.

Diese Gegensätzlichkeit in den Schlussfolgerungen ist bemerkenswert und schwächt die Überzeugungskraft dieses Argumentationsstrangs. Erst recht gilt dies, wenn man das Wahlrecht zum »vornehmste[n] Recht eines Bürgers« erklärt, wie es etwa die AfD im Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Rheinland-Pfalz 2021 tat.<sup>10</sup> Weniger »vornehme« Rechte sollten doch dann für die Bewertung des Wahlalters keine Rolle spielen.<sup>11</sup> Dieser Linie folgend haben sich auch Gerichte dort, wo sie mit Wahlaltersfragen befasst waren, zurückgehalten und den Gesetzgeber\*innen in der Wahlaltersfrage weitreichende Autonomie gelassen – jüngst etwa in Thüringen.<sup>12</sup>

Schließlich ist festzuhalten, dass der Zustand einer einheitlichen Wahlaltersgrenze von 18 Jahren in Deutschland von überschaubarer Dauer war. Bei längerfristiger Betrachtung zeigt sich einige Dynamik, sowohl zwischen

den Bundesländern als auch bei der Positionierung der einzelnen Parteien. So hat jüngst die FDP, die sich lange Zeit gegen eine Absenkung des Wahlalters positioniert hatte, ihren Kurs geändert.<sup>13</sup> 2013 noch hatte sie in Bayern im Sinne institutionell-rechtlicher Regeln argumentiert: »Das Wahlrecht [...] ist uns genauso wichtig wie die unbeschränkte Geschäftsfähigkeit, die ebenfalls erst mit 18 Jahren einsetzt.«<sup>14</sup> Auf dem Bundesparteitag 2020 hat sie sich dann aber auf Initiative der Jungen Liberalen zu einer Absenkung des Wahlalters bekannt. Im entsprechenden Beschluss heißt es: »Für Berufstätige kennt das Gesetz sogar eine bereichsbezogene volle Geschäftsfähigkeit schon ab 16 Jahren.«<sup>15</sup> Das zeigt letztlich: Institutionell-rechtliche Kopplungen lassen sich für verschiedene Grenzen finden – und die verschiedenen Grenzen sind im föderalen Deutschland praktische Realität.

## Reife- und Einstellungsargumente

Der parteipolitische Diskurs wird aber keineswegs nur von institutionell-rechtlichen (man könnte auch sagen: »ästhetischen«) Argumenten geprägt; vielmehr werden dort auch empirische Argumente angeführt, die sich auf die vorhandene oder fehlende Befähigung der 16- und 17-Jährigen beziehen, verantwortungsvoll und im vollen Bewusstsein der Tragweite der eigenen Entscheidung an einer Wahl teilzunehmen. Es wird also gefragt und mitunter infrage gestellt, ob 16- und 17-Jährige die nötige politische Reife, das politische Interesse und Wissen aufweisen, um wählen zu können und zu dürfen.

Besonders pointiert zu finden sind solche Argumente bei der AfD: Im Wahl-O-Mat zur Thüringer Landtagswahl 2014 etwa erklärte die Partei, dass zum Wählen »ein Mindestmaß an geistiger Reife« notwendig sei und man sich daher gegen ein Wahlrecht ab 16 stelle.<sup>16</sup> Diese Argumentationslinie machte sich die Thüringer CDU zwar nicht zu eigen und stellte vielmehr fest: »Ohne Zweifel gibt es junge Menschen zwischen 16 und 18 Jahren, die erwachsen genug sind und die notwendigen Kenntnisse haben, um diese Rechte und Pflichten verantwortungsvoll auszuüben« – begründete ihre Ablehnung des Wahlalters von 16 Jahren dann aber mit den bereits präsentierten Argumenten zur Kopplung von Wahlalter und Volljährigkeit.<sup>17</sup>

Befürworter\*innen einer Wahlrechtsabsenkung begegnen Reifeargumenten in doppelter Weise: *Erstens* bezweifeln sie die Behauptung mangelnder Reife grundsätzlich. Die Jugend erlange den nötigen Reifegrad heutzutage schlicht früher. So begründeten die Grünen in Rheinland-Pfalz 2021 ihre Befürwortung einer Wahlrechtsabsenkung damit, dass

Jugendliche »aktiv ihre Zukunft in die Hand nehmen und bereit sind, Verantwortung zu tragen. Sie übernehmen überdurchschnittlich häufig Ehrenämter und kämpfen gegen die Klimakrise – und damit für unsere und die Zukunft kommender Generationen.«<sup>18</sup> Unabhängig von konkreten Themen sah die FDP in Sachsen-Anhalt bei der Landtagswahl 2021 16- und 17-Jährige als »durchaus reif genug, um die Tragweite ihrer Entscheidung bei einer Landtagswahl abschätzen zu können«, und begründete so ihre (neuerliche) Unterstützung der Absenkung des Wahlalters.<sup>19</sup>

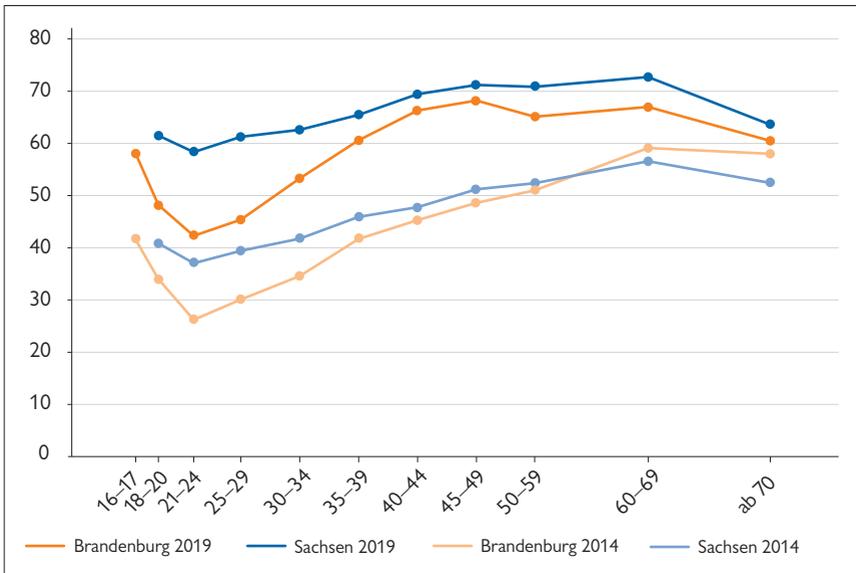
*Zweitens* findet sich eine indirekte Argumentation von Befürworter\*innen einer Wahlaltersabsenkung gegen Reifeargumente. Im Kern lautet dabei die These: Geringeres Interesse und geringeres Wissen bei nichtwahlberechtigten 16- und 17-Jährigen sind in keiner Weise überraschend, denn warum sollten sich Menschen für etwas interessieren, an dem sie sich nicht beteiligen dürfen? Entsprechend werden dann durch eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Aktivierungs- und Reifungsprozesse erwartet. Indem junge Menschen früher an die Politik herangeführt werden, ließe sich »politisches Engagement und politische Mündigkeit [...] befördern« (Linke)<sup>20</sup> und damit letztlich auch eine »Kurskorrektur der Parteipolitik und mehr Generationengerechtigkeit« erreichen (FDP)<sup>21</sup> sowie generell der »Politikverdrossenheit entgegenwirken« (SPD).<sup>22</sup>

Auch diese Argumente bleiben allerdings nicht unwidersprochen: Die CDU schrieb im Wahl-O-Mat zur saarländischen Landtagswahl 2017, dass »die Absenkungen des Wahlalters Jugendliche nicht zu einer stärkeren politischen Partizipation motivieren« könne.<sup>23</sup> Auch in der AfD glaubt man nicht daran, »dass sich mit dem Absenken des Wahlalters wieder mehr junge Menschen für politische Entscheidungen interessieren, [...] da selbst Wahlberechtigte kaum zur Wahl gehen oder sich für Politik interessieren«.<sup>24</sup>

An dieser Stelle sei auf eine grundsätzliche Problematik von solchen Reifeargumenten verwiesen: Das Wahlrecht ist grundsätzlich kein qualifiziertes Recht, das Staatsbürger\*innen nur bei Vorhandensein bestimmter Voraussetzungen gewährt wird. Wäre dem so, müssten im Vorfeld von Wahlen flächendeckende Reifetests durchgeführt werden – unabhängig vom Alter. Natürlich lassen sich mit Blick auf Kinder und Jugendliche entwicklungspsychologische Argumente anführen: Wann ist davon auszugehen, dass eine bestimmte, für das Wählen nötige Entwicklungsstufe erreicht ist? Daraus ergeben sich weitere schwierige Fragen: Was genau sind diese Stufen und die damit verbundenen Kompetenzen? Erreichen alle jungen Menschen diese Stufe zu ungefähr dem gleichen Zeitpunkt oder gibt es da größere Unterschiede? Was ist folglich die »richtige« Grenze? Und können institutionell-rechtliche Regeln das dann eigentlich widerspiegeln?

Im Gegensatz zu den institutionell-rechtlichen Argumenten, bei denen es sich letztlich um Setzungen handelt, lassen sich Argumente rund um die politische Reife in ihren verschiedenen Facetten empirisch prüfen. Im Rahmen der durch die Otto Brenner Stiftung geförderten Jugendwahlstudie anlässlich der Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen 2019 haben wir genau das getan. Ziel der Nachwahlbefragung unter jungen Menschen im Alter von 15 bis 24 war es, die im Raum stehenden Vermutungen zu den Bedingungen und Auswirkungen eines Wahlalters von 16 Jahren empirisch zu überprüfen. Die Besonderheit der ausgewählten Bundesländer war dabei, dass in beiden Ländern am 1. September 2019 Landtagswahlen stattfanden, dabei allerdings in Brandenburg die 16- und 17-Jährigen wahlberechtigt waren, in Sachsen hingegen nicht. Vor diesem Hintergrund eigneten sich die beiden Wahlen sehr gut für eine Untersuchung der Effekte eines niedrigeren Wahlalters: Wie ist es um Interesse und Wissen bei jungen Menschen unterschiedlichen Alters letztlich bestellt? Welche Unterschiede zeigen sich zwischen den Bundesländern, aber auch gerade zwischen 15-, 16-, 17- und 18-Jährigen?

**Abb.: Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen 2014 und 2019, in Prozent der Wahlberechtigten innerhalb der jeweiligen Altersgruppe**



Quelle: Repräsentative Wahlstatistik

Ehe wir auf unsere Umfragedaten schauen, werfen wir zunächst einen Blick auf die sogenannte repräsentative Wahlstatistik der beiden Bundesländer, in deren Rahmen der Zusammenhang zwischen Alter und Wahlbeteiligung präzise erfasst wird.<sup>25</sup> Betrachtet man darin die Gruppe der wahlberechtigten jungen Menschen bis 25 Jahre, dann wird ersichtlich, dass in beiden Bundesländern die Wahlbeteiligung unter den Jüngsten der Jüngeren vergleichsweise hoch war. Dieser Effekt ist nicht überraschend: Die jüngste Kohorte ist seit jeher bei allen Bundestagswahlen etwas wahlfreudiger als die nächstältere Kohorte. Zieht man also die Wahlbeteiligung als Maß politischer Reife heran, so spricht im Lichte dieser Zahlen wenig gegen eine Absenkung des Wahlalters. Gerade die 16- und 17-Jährigen in Brandenburg haben sich als überaus wahlfreudig erwiesen (*Abbildung*).

Nun mag man dieses Muster auf eine hohe Motivation zurückführen, die aber noch wenig über die »Reife« junger Menschen aussagt. Dazu können wir einen Blick auf unsere Umfrageergebnisse werfen. Auch dabei zeigt sich: In unserer Befragung unterschieden sich die 16- und 17-Jährigen in ihrem politischen Wissen und ihrem politischen Interesse nicht von ihren 18- bis 24-jährigen Mitbürger\*innen. Die Werte sind in beiden Gruppen praktisch identisch.<sup>26</sup> Tatsächlich gilt dies auch schon für die von uns befragten 15-Jährigen. Das bedeutet aber auch: Die mit 16 Jahren wahlberechtigten Brandenburger\*innen sind nicht interessierter oder wissender als ihre nicht-wahlberechtigten sächsischen Pendanten. Zwischen dem 16. und dem 25. Lebensjahr scheinen sich politisches Wissen und politisches Interesse kaum mehr zu verändern – weder in die eine noch die andere Richtung. Es scheint sich vielmehr um stabile Grundorientierungen zu handeln, deren Ausprägung von anderen Faktoren abhängt.

## Kontextargumente

Dies führt zu unserem letzten Argumentationsstrang, der sich allerdings weniger aus politisch-praktischen Debatten, sondern eher aus der wissenschaftlichen Debatte rund um das Wahlalter speist. Die von uns ermittelten Daten zu Interesse und Wissen sind Durchschnittswerte, hinter denen sich natürlich Unterschiede verbergen: Manche Jugendliche sind interessierter als andere (wie es auch bei anderen Altersgruppen der Fall ist). Und trotzdem lassen sich auch weniger interessierte Menschen durchaus bei Wahlen mobilisieren, wenn sie entsprechende Impulse aus ihrer Umgebung bekommen. Es ist eine alte sozialwissenschaftliche Weisheit: Der Kontext spielt eine Rolle – aber gerade in der Debatte um das Wahlalter kommt

dieser Weisheit besondere Bedeutung zu, denn 16- und 17-Jährige wohnen zum größten Teil noch bei ihren Eltern und gehen häufig noch zur Schule. Einige Fürsprecher\*innen einer Absenkung des Wahlalters sehen darin günstigere Rahmenbedingungen für die erste Wahl, als dies etwa bei 18- oder 19-Jährigen der Fall ist, die sich bereits von den Sozialisationsinstanzen Elternhaus und Schule entfernt haben. Anders formuliert: Wenn junge Menschen sich noch in Reichweite von Sozialisationsinstanzen befinden, so das Argument, könne man sie besser auf die anstehende Wahl vorbereiten und zur Teilnahme mobilisieren.<sup>27</sup>

Auch diesen Aspekt haben wir im Rahmen unserer Jugendwahlstudie in Brandenburg und Sachsen untersucht. Gespräche über die anstehende Wahl im privaten Umfeld oder in der Schule finden sich tatsächlich etwas häufiger bei 16- und 17-Jährigen – und sie haben einen positiven Effekt auf die Wahlbeteiligung junger Menschen. Allerdings verdient dieser Aspekt genauere Betrachtung: Was genau löst die Wirkung aus? Führt der Kontext zu mehr Wahlbeteiligung, aber auch zu mehr demokratischer Gleichheit, dass also unterschiedliche soziale Gruppen gleichmäßig(er) partizipieren? Ein Selbstläufer ist das sicherlich nicht, wenn man bedenkt, dass gerade im Alter von 17 Jahren nur noch bestimmte Schüler\*innen die Schule und in der Regel das Gymnasium besuchen.<sup>28</sup> Wissenschaft wie Praxis müssen hier zukünftig noch genauer hinschauen, wie man über schulische, aber auch außerschulische politische Bildung junge Menschen an Wahlen und die Demokratie heranführen kann.

## Fazit

Die Diskussion über das Wahlalter ab 16 begleitet die politische Debatte seit vielen Jahren. Seit es den Wahl-O-Mat in Deutschland gibt (2002), wurden die deutschen Bundes- und Landesparteien insgesamt 31-mal gefragt (etwa bei der Hälfte aller Wahl-O-Maten), ob sie einer Absenkung des Wahlalters zustimmen. Auch wenn sich das Wahlalter bei bundesweiten Wahlen seit den 1970er Jahren nicht mehr verändert hat: Ein Trend zur Absenkung ist unverkennbar. In den meisten Bundesländern können 16- und 17-Jährige zumindest bei der Kommunalwahl ihre Stimme abgeben, und in einigen Bundesländern dürfen sie auch den Landtag mitwählen.

Erst jüngst ist wieder Bewegung in die Sache gekommen. Mit der Neuorientierung der FDP in den vergangenen Jahren, die von einer Gegnerin der Wahlalterssenkung zu einer Fürsprecherin geworden ist, haben sich die Mehrheiten verändert. Im Koalitionsvertrag der neuen Regierung von SPD, Grünen und FDP wurde die Absenkung des Wahlalters für Bun-

destags- und Europaparlamentswahlen verabredet. Da die Unionsparteien Absenkungen des Wahlalters aber nach wie vor grundsätzlich ablehnen, konnte die Ampel zwar das Wahlalter durch eine Novellierung des Europawahlgesetzes für Europawahlen bereits ändern, es ist aber sehr fraglich, ob eine Mehrheit für eine Grundgesetzänderung, die für die Absenkung des Wahlalters bei Bundestagswahlen nötig wäre, zustande kommt. Der Flickenteppich wird also noch bunter und hat die Ebene landesweiter Wahlen erreicht. Zugleich hat die jüngere Vergangenheit auch gezeigt, dass die CDU mitunter bereit ist, Absenkungen des Wahlalters mitzutragen. Baden-Württemberg hat jüngst unter grün-schwarzer Regierung das »Wählen ab 16« bei Landtagswahlen eingeführt; der schwarz-grüne Koalitionsvertrag in Nordrhein-Westfalen sieht dies auch vor.

Ob es richtig ist, das Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken, lässt sich nicht wertneutral beantworten. Es ist aber sinnvoll, Argumente beider Seiten daraufhin zu überprüfen, ob sie sich empirisch unterfüttern lassen. Im Rahmen unserer Jugendwahlstudie 2019 haben wir das getan und kamen zu dem erstaunlichen Schluss, dass beide Seiten von Umständen ausgehen, die sich nicht bestätigen lassen. Gegner\*innen einer Reform scheinen Recht zu behalten, wenn sie anzweifeln, dass die Absenkung des Mindestwahlalters zu einem Zuwachs an politischer Reife führt. Allerdings deutet alles darauf hin, dass ein solcher Zuwachs nicht nötig ist, wenn man die 16- und 17-Jährigen mit der nächstälteren Kohorte vergleicht. Bereits mit 15 Jahren sind die Jugendlichen an Politik interessiert, verfügen in normalem Umfang über politisches Wissen und Interesse – und das, ohne bislang wahlberechtigt zu sein. Auch mit Blick auf die Kontextargumente im Zusammenhang mit dem Wahlalter werden Handlungsoptionen ersichtlich: Wenn man sich entscheidet, das Wahlalter abzusenken, eröffnen sich Mobilisierungspotenziale, die allerdings unter dem Aspekt der demokratischen Gleichheit auf mögliche nicht-intendierte Konsequenzen zu prüfen sind.

*Der Beitrag ist eine überarbeitete Fassung des erstmals in der APuZ 38–39/2021 »Jugend und Protest« unter gleichem Titel erschienenen Aufsatzes.*

## Anmerkungen

- 1 Hans-Dietrich Genscher, Herabsetzung des Wahlalters, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 05/196, 15. 11. 1968, S. 10587.
- 2 Vgl. Deutscher Bundestag, Vor 50 Jahren: Bundestag ermöglicht 18- bis 20-Jährigen zu wählen, [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw22-kalenderblatt-wahl-alter-897958](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw22-kalenderblatt-wahl-alter-897958).
- 3 Vgl. Arndt Leininger/Thorsten Faas, Votes at 16 in Germany: Examining Subnational Variation, in: Jan Eichhorn/Johannes Bergh (Hrsg.), Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide, London 2020, S. 143–166.
- 4 Für den aktuell laufenden Wahl-O-Mat und ein Archiv zu vergangenen Wahlen siehe [www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat](http://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat).
- 5 Das war vorher nicht so: Bei den Wahlen von 1949 bis 1969 lag die Altersgrenze für das aktive Wahlalter bei 21, für das passive bei 25. Zur Wahl 1972 griffen erstmals die genannten Reformen: Wahlalter 18 für das aktive Wahlrecht, Volljährigkeit für das passive Wahlrecht. Allerdings lag die Volljährigkeitsgrenze zunächst noch bei 21.
- 6 Wahl-O-Mat zur Europawahl 2019, These 38, Antwort der CDU.
- 7 Ebd., Antwort der FDP.
- 8 Vgl. Norbert Müller, Junge Menschen beteiligen – Partizipationsrechte stärken, Demokratiebildung fördern, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/116, 27. 9. 2019, S. 14302.
- 9 Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Hessen 2018, These 25, Antwort der AfD.
- 10 Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Rheinland-Pfalz 2021, These 7, Antwort der AfD.
- 11 An dieser Stelle lohnt ein Blick auf die Geschichte des Frauenwahlrechts, das in Deutschland 1918 eingeführt wurde, obwohl das Familienrecht in der Weimarer Republik nach wie vor »die Verfügungsmacht des Ehemannes über das Vermögen, die Arbeit und den Körper seiner Frau« festschrieb, Frauen also nicht im Besitz der vollständigen, juristisch verbrieften Geschäftsfähigkeit waren. Vgl. Kirsten Heinsohn, »Grundsätzlich« gleichberechtigt. Die Weimarer Republik in frauenhistorischer Perspektive, in: APuZ 18–20/2018, S. 39–45.
- 12 So scheiterte beispielsweise eine Verfassungsbeschwerde der AfD in Thüringen, die sich gegen das Wahlrecht ab 16 Jahren bei Kommunalwahlen wendete. Vgl. 16-Jährige dürfen wählen – AfD scheidet vor Verfassungsgericht, 25. 9. 2018, [www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/16-Jaehrige-duerfen-waehlen-AfD-scheidet-vor-Verfassungsgericht](http://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/16-Jaehrige-duerfen-waehlen-AfD-scheidet-vor-Verfassungsgericht).
- 13 Vgl. Wahl-O-Mat zur Bundestagswahl 2021, These 3, Antwort der FDP.
- 14 Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Bayern 2013, These 24, Antwort der FDP.
- 15 Bundesparteitag der Freien Demokraten, Beschluss: Der Zukunft eine Stimme geben – Wahlrecht ab 16, 19. 9. 2020.
- 16 Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Thüringen 2014, These 38, Antwort der AfD.
- 17 Ebd., Antwort der CDU.
- 18 Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Rheinland-Pfalz 2021, These 7, Antwort der Grünen.
- 19 Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Sachsen-Anhalt 2021, These 32, Antwort der FDP.

- 20 Ebd., Antwort der Linken.
- 21 Bundesparteitag der Freien Demokraten (Anm. 16).
- 22 Wahl-O-Mat zur Abgeordnetenhauswahl in Berlin 2011, These 2, Antwort der SPD.
- 23 Wahl-O-Mat zur Landtagswahl im Saarland 2017, These 21, Antwort der CDU.
- 24 Wahl-O-Mat zur Landtagswahl in Sachsen 2019, These 38, Antwort der AfD.
- 25 Vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht B VII 2–5 – 5J/19, 2019, [www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat\\_berichte/2019/SB\\_B07-02-05-2019j05\\_BB.pdf](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte/2019/SB_B07-02-05-2019j05_BB.pdf); Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Ergebnisse der Repräsentativen Wahlstatistik 2019, B VII 2–3 – 5J/19, 2019, [www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/SNHeft\\_derivate\\_00008774/BVII\\_2\\_3\\_j19\\_SN\\_a1b.pdf](http://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/SNHeft_derivate_00008774/BVII_2_3_j19_SN_a1b.pdf).
- 26 Wortlaut der Frage zu politischem Wissen: »Und nun wüssten wir noch gerne von Ihnen, welche dieser Personen in den vergangenen Jahren Ministerpräsident Brandenburgs bzw. Sachsens war.« Die Frage zu politischem Interesse lautete: »Wie stark interessieren Sie sich für Politik?« Vgl. Thorsten Faas/Arndt Leininger, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, Otto Brenner Stiftung, OBS Arbeitspapier 41/2020, S. 31–34.
- 27 Vgl. Mark N. Franklin, *The Dynamics of Electoral Competition Since 1945*, Cambridge 2004.
- 28 Tatsächlich ist die Wahlbeteiligung von Erstwählenden stark abhängig von ihrem Bildungsweg. Vgl. Armin Schäfer/Sigrid Roßteutscher/Simone Abendschön, Rising Start-Up Costs of Voting: Political Inequality Among First Time Voters, in: *West European Politics* 4/2020, S. 819–844.

## Welche politische(n) Beteiligung(sformen) brauchen wir?

Folgt man dem wohl prominentesten und einflussreichsten Vertreter der zeitgenössischen Demokratietheorie, dem US-amerikanischen Politikwissenschaftler Robert A. Dahl (1915–2014), so lässt sich die Demokratie als Herrschaftsform an zwei zentralen Merkmalen festmachen: dem politischen Wettbewerb und der politischen Partizipation.<sup>1</sup> Beide stehen in einem Ergänzungs- und Spannungsverhältnis. Wettbewerb (als »polykratische« Machtkonkurrenz) und Partizipation (als gelenkte Massenmobilisierung) kann es auch in nicht-demokratischen Systemen geben. Demokratische Qualität gewinnen sie in Verbindung mit vier für die Demokratie konstitutiven Prinzipien: der Idee der politischen Gleichheit, der Anerkennung des Pluralismus, der daraus ableitbaren Legitimität von Opposition sowie der Mehrheitsregel.

Innerhalb eines demokratischen Systems kann der Akzent entweder stärker auf dem Wettbewerbs- oder auf dem Partizipationsaspekt liegen. Vertreter eines »realistischen« Ansatzes konzipieren die Demokratie im Anschluss an Schumpeter als ein Regierungsmodell konkurrierender Eliten. Politische Beteiligung ist hier ganz oder überwiegend auf Wahlen bezogen. Sie verdichtet sich in der Kontroll- und Sanktionsmacht des Volkes, das heißt der Möglichkeit, die Regierenden bei Bedarf auszutauschen. Die Vertreter einer »partizipatorischen« Demokratietheorie betrachten Eliten und Führungsminderheiten dagegen als grundsätzliches, weil der politischen Gleichheit zuwiderlaufendes Übel. Für sie kann es eine faire Interessenberücksichtigung nur durch eine möglichst umfassende Beteiligung aller Bürger im gesamten Prozess der politischen Willens- und Entscheidungsbildung geben.

Quer zur Unterscheidung zwischen Wettbewerb und Partizipation liegt die Unterscheidung zwischen dem repräsentativen und plebiszitären Prinzip. Repräsentation ist zunächst ein formaler Akt. Das Volk beauftragt bestimmte Personen oder Personengruppen, die Regierungsmacht stell-

vertretend in seinem Namen auszuüben. Handeln diese dabei im Interesse der Repräsentierten, spricht man von inhaltlicher oder substanzieller Repräsentation.<sup>2</sup> Doch wie stellen die Repräsentanten fest, was im »besten« Interesse des Volkes liegt? Orientieren sie sich an ihrer eigenen Vernunft beziehungsweise dem Sachverstand von Experten? Oder folgen sie dem, was die Bürgerinnen und Bürger selbst als ihren Wunsch zum Ausdruck bringen?

Die letztgenannte Position markiert den Übergang von der repräsentativen zur plebiszitären (oder »populistischen«) Demokratieauffassung. Letztere stellt den tatsächlichen, empirisch feststellbaren Volkswillen in den Mittelpunkt. Anders als von seinen Anhängern behauptet, ist das repräsentative Prinzip dem plebiszitären in modernen demokratischen Systemen nicht grundsätzlich übergeordnet. Repräsentative und plebiszitäre Komponenten bilden in der modernen verfassungsstaatlichen Demokratie vielmehr eine Gemengelage.<sup>3</sup> Welche Tendenz überwiegt, hängt davon ab, wie die plebiszitären Komponenten des Regierungssystems beschaffen sind und in welchem Verhältnis sie zu den repräsentativen Institutionen stehen, das heißt zu Parlament und Regierung.

Maßgebliche Bedeutung gewinnen hier die Strukturen des Parteiwesens und der Parteiensysteme. Als Vermittlungsinstitutionen und faktische Regierungsorgane bleiben die Parteien in der Demokratie die wichtigsten Träger des empirischen Volkswillens, denen es zukommt, die Interessen und Wünsche der Wählerinnen und Wähler zu vertreten. Dies bedeutet keine Gleichsetzung von Volkssouveränität mit Parteienherrschaft, wie es der Göttinger Staatsrechtslehrer und Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz in den 1960er Jahren postuliert hatte.<sup>4</sup> Erfüllen die Parteien ihre Funktion und gelingt es ihnen, ein Vertrauensverhältnis zwischen dem politisch aktiven und dem passiven Teil der Bevölkerung aufzubauen, dürfte sich der Ruf nach einer Stärkung der plebiszitären Komponenten – sei es im Wahlprozess, bei Sachentscheidungen oder in den Parteien selbst – sowie weiteren, ergänzenden Formen der Bürgerbeteiligung aber vermutlich in Grenzen halten.

## Das »magische« Viereck der verfassten politischen Partizipation

Die verschiedenen Formen der Partizipation, die zur Repräsentation und Bildung des Volkswillens beitragen, stehen mithin in einer Austauschbeziehung. Dies gilt zumal, wenn man neben den »verfassten« (institutionalisierten) auch solche »nicht-verfassten« Formen mit einbezieht, die über

die Herstellung von Öffentlichkeit Einfluss auf die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse nehmen. Diese sind meistens problem- oder protestorientiert, laufen informell ab und können sowohl legale (Demonstrationen, Bürgerinitiativen) als auch illegale Formen (Blockaden, Gewaltakte) umfassen.<sup>5</sup>

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die verfassten Partizipationsformen. Diese kann man in vier Bereiche unterteilen: Wahlen, innerparteiliche Demokratie, Abstimmungen und deliberative Bürgerbeteiligung. Wahlen und Parteien stellen die traditionellen und unverzichtbaren, Abstimmungen und deliberative Bürgerbeteiligung die neueren und eher optionalen Formen dar. Die verschiedenen Formen stützen und ergänzen sich gegenseitig, stehen gleichzeitig aber auch in einem Spannungsverhältnis zueinander. Damit sie die demokratische Legitimität stärken, müssen sie also sowohl für sich genommen jeweils bestimmte Funktionserwartungen erfüllen als auch untereinander in eine funktionsfähige Balance gebracht werden. Betrachten wir dazu zunächst die »Beziehungspaare« innerhalb des Vierecks im Einzelnen (*Abbildung 1*):

*Parteien und Wahlen.* Der normative Zusammenhang von Parteien- und Wahldemokratie wird durch das Prinzip der Chancengleichheit hergestellt, das die in Art. 38 des Grundgesetzes genannten Wahlrechtsgrundsätze in den vorgelagerten Bereich des Parteienwettbewerbs verlängert. Zugleich rührt er daher, dass die Parteien gemäß Art. 21 nach ähnlichen demokratischen Prinzipien organisiert sein müssen wie der Staat.<sup>6</sup> Potenzielle Überschneidungen der Funktionen von Wahlen und Parteien ergeben sich bei der personellen Rekrutierung der Mandatsträger, die in der Bundesrepublik – von Ausnahmen auf der kommunalen Ebene abgesehen – ganz überwiegend den Parteien obliegt. Damit verknüpft ist das Problem der sogenannten »deskriptiven« Repräsentation, also einer möglichst getreuen Abbildung der demografischen Bevölkerungszusammensetzung in den Vertretungen, die die Befürworter sogenannter Paritätsgesetze zumindest bei den Frauen künftig nicht mehr allein den Parteien überlassen, sondern im Wahlrecht festschreiben möchten.

*Wahlen und Abstimmungen.* Die Formulierung des Art. 20 Abs. 1 Satz 2, wonach das Volk die Staatsgewalt in »Wahlen und Abstimmungen« ausübt, wird von manchen Kritikern als uneingelöster Verfassungsauftrag betrachtet, da das Grundgesetz außerhalb der in Art. 29 geregelten Länderneugliederung auf Bundesebene gar keine Volksabstimmungen vorsehe. Ob sie eingeführt werden sollten, ist keine verfassungsrechtliche, sondern eine verfassungspolitische Frage. In Ländern und Kommunen stellten der Ausbau und die Neueinführung der Plebiszite seit den 1980er Jahren eine Reaktion auf die zunehmenden Legitimationsschwächen der parlamentari-

schen Parteiendemokratie dar. Weil man dabei dem seit der Weimarer Zeit eingeschlagenen Entwicklungspfad der »von unten« ausgelösten Volksgesetzgebung folgte, sind diese Verfahren zumindest potenziell geeignet, das der Regierungsmehrheit durch die Wahlen zugewiesene Gestaltungsmonopol über die Gesetzgebung zu durchkreuzen.<sup>7</sup> Inwieweit das tatsächlich der Fall ist, hängt von der Ausgestaltung der Verfahren ab, deren stark eingeschränkte Anwendungsbedingungen einer nennenswerten Praxis der direkten Demokratie in Deutschland bis heute entgegenstehen.

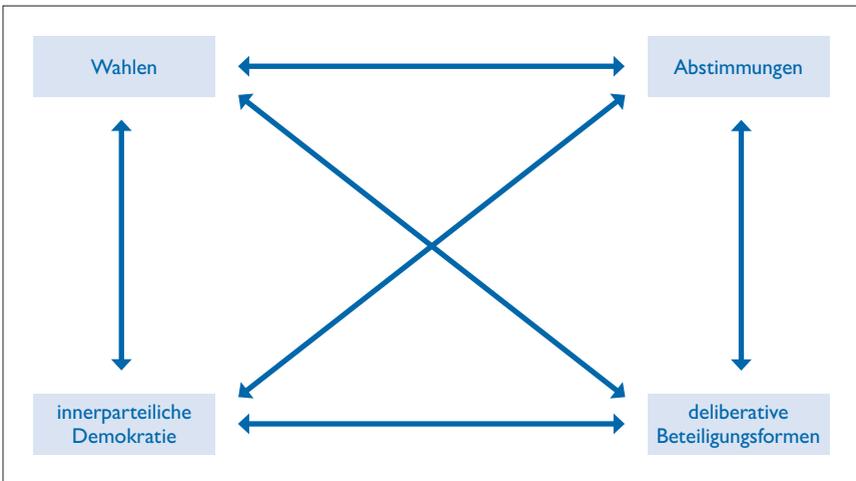
*Abstimmungen und Parteien.* Bei den »von unten« initiierten Abstimmungen<sup>8</sup> treten die Parteien im Unterschied zu den Wahlen zwar nicht direkt als Akteure in Erscheinung, prägen die Willens- und Entscheidungsbildung aber dennoch mit.<sup>9</sup> Das gilt vor allem, wenn die Verfahren darauf abzielen, von der regierenden Mehrheit beschlossene oder geplante Gesetzesvorhaben nachträglich zu Fall zu bringen. Innerhalb der Parteien hat sich wiederum seit den 1980er Jahren eine analoge Entwicklung vollzogen wie in der staatlichen Sphäre, indem das Delegiertenprinzip durch Formen der direkten Mitgliederbeteiligung und -entscheidung sukzessive angereichert wurde. Hier dominieren allerdings die Verfahren, die von oben, also von der Parteiführung, ausgelöst werden.

*Deliberative Bürgerbeteiligung und Abstimmungen.* Ein Problem der von den Bürgern selbst herbeigeführten Volksbegehren liegt darin, dass sie – anders als in der Schweiz – aufgrund ihrer restriktiven Ausgestaltung keine präventiven Wirkungen entfalten. Wie das Beispiel Stuttgart 21 zeigt, werden sie häufig erst dann bemüht, wenn es zu spät ist und die sprichwörtlichen Bagger bereits anrollen. Gerade langfristig zu planende Infrastrukturprojekte brauchen jedoch einen vorgängigen Konsens, der ihre Akzeptanz sichert. Um diesen herbeizuführen, bieten sich Verfahren der deliberativen Bürgerbeteiligung an. Ihnen würde die Aufgabe zukommen, eine oder mehrere Entscheidungsalternativen vorzubereiten, über die die Vertretungskörperschaften und/oder zusätzlich auch die Bürger selbst in einer Abstimmung abschließend befinden könnten.

*Deliberative Bürgerbeteiligung und Parteien.* Im Verhältnis der Parteien zur deliberativen Bürgerbeteiligung stellen sich ähnlich wie in ihrem Verhältnis zu den Abstimmungen das Auslösungs- und noch stärker das Verbindlichkeitsproblem. So wie die Parteien ein Interesse haben, die Kontrolle über die Agenda der Bürgerbeteiligung zu behalten, so werden sie auch ihre herausgehobene Rolle in der vorbereitenden Willens- und Entscheidungsbildung nicht durch konkurrierende Bürgerräte ohne Not preisgeben wollen. Da deren Ausgestaltung noch offen ist und mehr Spielräume bietet als die bereits etablierten Verfahren der direkten Demokratie, tut sich hier ein neues Feld der Verfassungs- und Institutionenpolitik auf.

*Wahlen und deliberative Bürgerbeteiligung.* Dieses Verhältnis stellt sich am spannungsreichsten dar, weil die Bürgerbeteiligung in der angedachten Form der Bürgerräte die parlamentarische Parteiendemokratie an einer empfindlichen Stelle besonders herausfordert, nämlich der bereits erwähnten deskriptiven Repräsentation und der ungleichen Partizipation.<sup>10</sup> Beimdem vermag sie durch das Verfahren der Zufallsauswahl ihrer Teilnehmer offensichtlich besser zu begegnen als Wahlen und Parteien. Was der vermeintliche Vorteil wert ist und ob er sich zugleich auf die inhaltliche Repräsentation überträgt, auf die es am Ende ankommt, bleibt aber eine offene Frage.

Abb. 1: Das »magische Viereck« der verfassten politischen Partizipation



## Reformen des Wahlprozesses

Die Probleme des deutschen Wahlsystems und -rechts sind mannigfaltig. Nur ein Teil von ihnen steht auf der Agenda einer Reformkommission, die schon vor der Bundestagswahl 2021 eingesetzt worden war und sich zu Beginn der 21. Wahlperiode neu konstituiert hat. Die größte Baustelle ist die durch die Entstehung von immer mehr Überhang- und Ausgleichsmandaten verursachte »Aufblähung« des Bundestages. Statt der regulären 598 gehören ihm seit 2021 736 Abgeordnete an. Eine Reform wäre eigentlich schon in der vorvergangenen Legislaturperiode geboten gewesen, doch gelang es Union und SPD, das Thema jahrelang zu verschlep-

pen. Als sie sich dann 2020 doch zu einem Kompromiss durchringen, verdiente das neue Gesetz die Bezeichnung Reform nicht einmal ansatzweise. Zumal die mit ihm erreichte »Dämpfung« des Anstiegs der Überhang- und Ausgleichsmandate<sup>11</sup> durch eine Abkehr vom 2012 eingeführten vollständigen Proporz erkaufte wurde, indem man von nun an drei Überhangmandate ausgleichsfrei stellen konnte.<sup>12</sup>

Für eine durchgreifende Lösung des Problems liegen seit langer Zeit verschiedene Vorschläge auf dem Tisch.<sup>13</sup> Sie alle sind mit mehr oder weniger unerwünschten Nebenwirkungen verbunden. Der naheliegendste Weg, um zur regulären Größe zurückzukehren, wäre eine Absenkung der Zahl der Direktmandate, die aber deutlich über die für 2024 bereits beschlossene Reduktion von heute 299 auf 280 hinausgehen müsste – erst bei 200 oder noch weniger Wahlkreisen wäre man auf der ganz sicheren Seite. Eine zweite Option bestünde darin, anstelle der heutigen Einerwahlkreise Zwei- oder Mehrpersonenwahlkreise zu bilden. Diese Form der Verhältniswahl wird in den meisten europäischen Ländern praktiziert. Sie böte zugleich ein Vehikel für andere Ziele – etwa eine Erhöhung des Frauenanteils in den Parlamenten. Eine dritte Lösung setzt bei den Direktmandaten an. Würde man diese zu Wahlkreislisten zusammenfassen, anstatt sie wie im heutigen System einzeln zu vergeben, ließen sich die Überhänge auf vergleichsweise elegante Weise eliminieren. Die Kandidaten mit den geringsten Stimmenergebnissen hätten dann das Nachsehen, würden also kein Mandat bekommen.

Der letztgenannte Vorschlag hätte noch einen zusätzlichen Reiz. Man könnte mit ihm vom schwer verständlichen Zweistimmenmodell zu einem System mit nur einer Stimme zurückkehren, wie es bei der Bundestagswahl 1949 bestand. Die Stimmen für die Wahlkreis- und Listenkandidaten würden zusammengelegt. Befürworter des Zweistimmensystems verbinden mit diesem eine Stärkung der personellen Komponente des Wahlrechts, was sich aber bei genauer Betrachtung als unzutreffend erweist. Noch weiter gehende Vorschläge einer »Demokratisierung« der Listenwahl durch Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens sind auf der Landes- und Bundesebene ganz fehl am Platze. Sie eignen sich allenfalls für kleinere Kommunen, in denen eine realistische Chance besteht, dass die Wähler die Kandidaten tatsächlich (persönlich) kennen.

Auch im Bereich der deskriptiven Repräsentation spricht wenig dafür, den Einfluss der Parteien auf die Kandidaten(aus)wahl zugunsten der Wähler zu beschneiden. Die Paritätsgesetze in Thüringen und Brandenburg wollten den Parteien die Pflicht auferlegen, ihre Listen mindestens zur Hälfte aus Frauen zu bilden. Die Verfassungsgerichte wiesen das als Verstoß gegen die Freiheit und Gleichheit der Wahl zurück. So wie den Wäh-

lern nicht vorgeschrieben werden könne, ob sie mehr Frauen oder Männer ins Parlament wählen, müssten die Parteien die Möglichkeit behalten, über die Listen autonom zu bestimmen. Weil sie den Frauenanteil über interne Quotenregelungen selbst erhöhen können, ergibt eine im Wahlggesetz geregelte Parität auch verfassungspolitisch keinen Sinn. Dies gilt auch deshalb, weil der Frauenanteil in den Parlamenten bei jenen Parteien, die über solche Quoten verfügen, den Frauenanteil unter den Mitgliedern schon heute – mitunter sogar deutlich – übersteigt.

Weitere Baustellen des Wahlrechts sind das aktive Wahlalter, dessen Absenkung auf 16 bisher an der ablehnenden Haltung der Union scheitert, und die bei der Bundestagswahl zuletzt auf ein Rekordhoch gestiegene Briefwahl.<sup>14</sup> Soll diese zurückgedrängt oder – indem man den Wählern die Briefwahlunterlagen mit der Wahlbenachrichtigung gleich mit-schickt – weiter erleichtert werden? Auch beim Wahlsystem gibt es jenseits der oben geschilderten Probleme Schwachstellen, die eine Reformkommission adressieren müsste. Diese betreffen zum Beispiel die Sperrklausel und die mit ihr verbundene Grundmandatsklausel.<sup>15</sup> Bedingt durch die Entwicklung des Parteiensystems führt die Fünfprozenthürde dazu, dass ein wachsender Prozentsatz der Stimmen in den Parlamenten nicht (mehr) repräsentiert wird.<sup>16</sup> Auf der anderen Seite verhindern die Verfassungsgerichte durch ihren Dogmatismus die Neueinführung einer moderaten (2,5- oder Dreiprozent)-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht, wo sie im Interesse einer besseren Funktionsfähigkeit der Vertretungskörperschaften durchaus geboten wäre.

## Innerparteiliche Demokratie: Abkehr vom reinen Delegiertenprinzip

Die Grundstruktur der deutschen Parteien lässt sich mit dem Begriff der mitgliederbasierten Funktionärspartei am besten beschreiben. Im Rahmen dieser Grundstruktur haben die Parteien seit den 1990er Jahren das Delegiertenprinzip durch die satzungsmäßige Zulassung von Mitgliederentscheiden und Urwahlen (in Personal- wie Sachfragen) ergänzt.<sup>17</sup> Die innerparteiliche Demokratie ist seither »plebiszitärer« geworden, ohne das weiterhin dominierende repräsentative System zu verdrängen. Erklärungen dieser Entwicklung setzen bei den Bedürfnissen der Mitglieder und den Interessen der Parteiführungen an. Was Ersteres betrifft, lässt sich im Zuge der rückläufigen Mitgliederentwicklung ein wachsender Aktivitätsgrad der Mitglieder feststellen, der mit steigenden Partizipationserwartungen einhergeht. Laut der ersten Deutschen Parteimitgliederstudie<sup>18</sup>

sprachen sich unter den Mitgliedern aller Parteien 57 Prozent für Urwahlen des Bundesvorsitzenden aus. Bei Bundestagskandidaten fanden sogar 65 Prozent ein solches Verfahren sinnvoll, während die Zustimmung zu Urabstimmungen über Sachfragen mit 61 Prozent etwas geringer ausfiel.

Blendet man von den Mitgliedern zur Parteiführung über, muss zunächst auf den allgemein plebiszitären Trend seit den 1980er Jahren hingewiesen werden. Wo die Parteispitzen diesem Trend nachgaben, wollten und konnten sie sich einem Ausbau der Partizipationsinstrumente in den eigenen Reihen nicht verschließen. Die Möglichkeit, die einflussreiche mittlere Funktionärschicht über den Weg an die Basis zu umgehen, trat als zusätzliches Motiv hinzu.<sup>19</sup> Beflügelt wurde die Entwicklung von der verschärften Wettbewerbssituation im sich auffächernden Parteiensystem. Diese lösten und lösen Krisen bei den unterliegenden Parteien aus, die den Druck erhöhen, die Führung neu aufzustellen und die nicht selten zu Kampfkandidaturen führen. In einer solchen Situation kann es für die jeweilige Parteiführung naheliegen, die Entscheidung von den Parteitage-delegierten an die Mitglieder weiterzureichen.

Bei der Entscheidung über Spitzen- und Kanzlerkandidaten gibt es überdies eine gewisse Rationalität, diese stärker am »Wählermarkt« als an der Binnenlogik der Parteien auszurichten.<sup>20</sup> Auch hier wirkt sich die zunehmende Sprunghaftigkeit der Wählerschaft aus. Ein weiterer Grund für die Mitgliederentscheide ist schließlich die komplizierter werdende Koalitionsbildung. Müssen die Parteien Bündnisse mit ungeliebten Partnern schließen, bedingen die notwendigen Kompromisse einen hohen Begründungsaufwand gegenüber der Basis. Dem kann die Führung begegnen, indem sie die Koalitionsverträge (und womöglich sogar die Frage, mit wem überhaupt Koalitionsverhandlungen aufgenommen werden sollen) einem Mitgliedervotum unterwirft.

Tragen die plebiszitären Verfahren zu einer Stärkung der innerparteilichen Demokratie bei? Aus politikwissenschaftlicher Sicht sind die Ansichten geteilt. Auf der Input-Seite führen die Verfahren zu einer positiv zu bewertenden stärkeren Mitgliedermobilisierung. Was die Attraktivität im Parteienwettbewerb und die Gewinnung neuer Mitglieder angeht, gibt es dagegen kaum messbare Effekte. Grundsätzliche Kritik lösen die Verfahren vonseiten mancher Verfassungsrechtler aus. So wurde zum Beispiel die Rechtmäßigkeit von Mitgliederentscheiden über Koalitionsverträge mit dem Argument angezweifelt, die Mitglieder würden dadurch gegenüber dem normalen Wähler gleichheitswidrig bevorzugt.<sup>21</sup> Triftiger ist die von anderen monierte Entwertung der Parteitage, wenn deren Funktion sich darauf reduziere, Mitgliederbefragungen nachträglich zu ratifizieren.<sup>22</sup> Hier wäre es konsequenter, die Mitgliederbefragung zu einer verbind-

lichen Entscheidung aufzuwerten und im Parteiengesetz eine Bestimmung aufzunehmen, dass diese einen Parteitagsbeschluss ersetzt.

Neben den förmlichen Plebisziten sind weitere Instrumente zu berücksichtigen, die – ohne im engeren Sinne direktdemokratisch zu sein – unter das innerparteiliche Partizipationsgeschehen fallen. Hierzu zählen etwa die vor allem von der CDU anstelle der Befragungen häufig praktizierten Regionalkonferenzen oder informelle Verfahren zur Erarbeitung von Partei- und Wahlprogrammen. Während die Regionalkonferenzen bei Personalentscheidungen ein wichtiges vorbereitendes Instrument im Falle von Mehrfachkandidaturen sind – egal ob die Entscheidung am Ende von einem Parteitag oder per Urwahl getroffen wird –, sind die Mitwirkungsinstrumente in der Programmarbeit zugleich in hohem Maße onlinegestützt. Auch im Bereich der direktdemokratischen Instrumente zeichnet sich eine allmähliche Verdrängung der bisher vorherrschenden analogen Briefabstimmung durch das E-Voting ab.<sup>23</sup> Hier besteht dringender Handlungsbedarf, denn diese und andere Formen der digitalen Willensbildung sind im Parteiengesetz bisher nirgendwo geregelt.

## Mehr Demokratie durch mehr direkte Demokratie?

Während in den Parteien seit den 2010er Jahren eine Zunahme der direktdemokratischen Praxis zu verzeichnen ist, herrscht auf der staatlichen Ebene der gegenläufige Trend. Von den drei Vorreiterländern – Hamburg, Berlin und Bayern – ist hier lediglich Berlin auszunehmen, wo seither vier Volksentscheide stattfanden. Drei von ihnen endeten mit einem Sieg der Initiatoren. In Hamburg liegt das letzte Volksbegehren, das in einen erfolgreichen Volksentscheid mündete, mittlerweile fast zehn Jahre, in Bayern sogar über zehn Jahre zurück.<sup>24</sup> Auch in der institutionellen Entwicklung stagnieren die Verfahren. Nennenswerte Verfahrenserleichterungen durch niedrigere Quoren oder eine Ausdehnung der möglichen Entscheidungsgegenstände sind nicht erfolgt oder scheiterten – wie in Hamburg – an den Verfassungsgerichten. Blickt man auf die Verfahrensarten, lässt sich eine gewisse Öffnung für das bis dahin verpönte von Parlament und/oder Regierung auslösbare Referendum registrieren. Gleichzeitig gab und gibt es Bestrebungen, neben der Volksgesetzgebung fakultative Referenden<sup>25</sup> nach Schweizer Vorbild einzuführen, mit denen die Bürger Gesetze gleich nach deren Beschluss verwerfen können. Die entsprechenden Vorstöße der CDU in Sachsen und Thüringen dürften allerdings kaum zum Erfolg führen.

Das liegt auch daran, dass ausgerechnet die linken Parteien – SPD und Grüne –, deren Zustimmung man für die Verfassungsänderungen

bräuchte, von der Direktdemokratie zunehmend abrücken. Symbolhaft markiert wurde dies durch den Beschluss des Grünen-Parteitags im November 2020, die Forderung nach Einführung der Volksgesetzgebung in das Grundgesetz aus dem Programm zu streichen, selbst wenn die Mehrheit dafür knapp ausfiel. Bei der SPD tauchte der Punkt im Wahlprogramm 2017 ebenfalls nicht mehr auf und wurde durch den unverfänglicheren Begriff der »Bürgerbeteiligung« ersetzt. Ob er im künftigen Grundsatzprogramm erhalten bleibt, ist fraglich.

Drei Gründe erscheinen für die gewachsene Skepsis maßgeblich. Erstens war und ist die Bilanz der direkten Demokratie auf der kommunalen und Landesebene ernüchternd. Gerade SPD und Grüne mussten die Erfahrung machen, dass sich die Verfahren wiederholt gegen ihre eigenen Vorhaben richteten. So wurde zum Beispiel die von den Grünen betriebene Einführung der sechsjährigen Primarschule in Hamburg 2010 in einer Volksabstimmung zu Fall gebracht. Weil die Wahlbeteiligung hier in den reicheren Stadtteilen wesentlich höher ausfiel als in den ärmeren, konnte der Eindruck entstehen, eine gut situierte Minderheit habe ihre Interessen auf Kosten der Mehrheit durchgesetzt.<sup>26</sup>

Der zweite Grund verweist auf die institutionelle Logik der plebiszitären Verfahren. Während diese in den Parteien überwiegend von oben ausgelöst werden, ist es auf der staatlichen Ebene genau umgekehrt. Anders als das Referendum ist die Volksgesetzgebung in das bestehende parlamentarische System nur schwer integrierbar, weil es mit dessen auf dem Gegenüber von regierender Mehrheit und Opposition beruhenden Funktionsweise kollidiert. Dies hat in den Ländern zu einem Dauerstreit um die »richtige« Ausgestaltung der Verfahren geführt, einem ständigen Hin und Her zwischen »Öffnung« und »Schließung«, das auch bei den Befürwortern der direkten Demokratie Verdruss auslöst.

Als dritter, in der Wirkung womöglich noch gewichtigerer Grund muss schließlich die Vereinnahmung der Forderung nach mehr direkter Demokratie durch den Rechtspopulismus genannt werden. An erster Stelle des AfD-Parteiprogramms steht die Einführung von Volksentscheidungen »in Anlehnung an das Schweizer Vorbild«. <sup>27</sup> Verfassungspolitisch ist das nicht ohne Ironie, weil die Konkordanzwirkungen, die das fakultative Referendum in der Schweiz erzeugt, den mehrheitsdeziisionischen Demokratievorstellungen des Populismus geradewegs zuwiderlaufen. Dennoch ist es für die etablierten Parteien misslich, wenn sie sich jetzt ihre pro-plebiszitären Positionen von früher ausgerechnet von der AfD entgegenhalten lassen müssen.

Resümiert man die Verfassungsentwicklung im Bereich der direkten Demokratie, ist der Eindruck einer institutionenpolitischen Sackgasse schwer

von der Hand zu weisen. Die Hauptursache dafür liegt in der Fixiertheit der Verfassungsgeber auf die von unten ausgelösten Verfahren, die sich gedanklich und in der Realität nur mühsam durchbrechen lässt. Auch wenn es Anzeichen für ein Umdenken gibt, fehlt es an der Bereitschaft, die Unhaltbarkeit des mit der Volksgesetzgebung gemachten Demokratieversprechens offen zuzugeben. Solange diese als sakrosankt gilt und die anderen, systemverträglicheren Alternativen der Direktdemokratie zweite oder dritte Wahl bleiben, werden die in Art. 20 postulierten Abstimmungen auf der Bundesebene<sup>28</sup> weiter auf sich warten lassen und auch in den Ländern keinen nachhaltigen Einfluss auf die Verfassungspraxis ausüben.

## Möglichkeiten und Grenzen ergänzender Bürgerbeteiligung

Parallel zum abflauenden Eintreten für die Direktdemokratie ist seit einigen Jahren ein verstärktes Interesse an Formen der Bürgerbeteiligung zu verzeichnen, die in der Politikwissenschaft unter dem Begriff »deliberativ« firmieren.<sup>29</sup> Die Reformwelle, von der die OECD in einer internationalen Vergleichsstudie<sup>30</sup> berichtet, hat auch die Bundesrepublik erfasst. Als Vorreiter entpuppte sich Baden-Württemberg, wo unter der grün-geführten Landesregierung 2011 das Amt einer Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung geschaffen wurde. Die Grünen wollten so die Lehren aus der nach ihrer Meinung nicht nur inhaltlich falschen, sondern auch verfahrensmäßig missglückten Stuttgart-21-Entscheidung<sup>31</sup> ziehen.

Aufgenommen wurde der Trend vom wichtigsten zivilgesellschaftlichen Akteur in Fragen der Demokratiepoltik, dem Verein »Mehr Demokratie«. Hatte dieser bis dahin mit fast schon missionarischem Eifer für die Einführung des »bundesweiten Volksentscheids« geworben und den Ausbau der direktdemokratischen Verfahren in Ländern und Kommunen durch seine Expertise mit vorangetrieben, begann er sich jetzt nicht minder emsig für die deliberativen Verfahren zu öffnen. Weil deren Ergebnisse im Unterschied zu den Volksabstimmungen weder rechtliche noch politische Verbindlichkeit besäßen, sondern konsultativen Charakter trügen, würden sich diese – so das Argument und die Hoffnung – von den politischen Akteuren besser beherrschen und auf die eigenen Interessen zuschneiden lassen als die oppositionell wirkenden Volksrechte. Je mehr sich die konsensstiftende Wirkung der deliberativen Verfahren entfalte, umso geringer sei der Anreiz für die Bürger, auf direktdemokratische Verfahren zurückzugreifen. Die Losung lautete, dass beide Verfahrensarten nicht im Gegensatz zueinander stünden, sondern sich unter dem gemeinsamen Dach der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie wechselseitig ergänzten.<sup>32</sup>

Die Attraktivität der neu einzuführenden Bürgerbeteiligung rührt nicht zuletzt aus der Idee, ihre Teilnehmer per Zufallsauswahl zu bestimmen. Die »aleatorischen« Verfahren<sup>33</sup> – das einfach verständliche Wort »Los« ist manchen Wissenschaftlern zu profan – sind inzwischen zu einem regelrechten Modethema der Politologie avanciert, dessen Faszination sich auch aus antiken und frühneuzeitlichen Vorbildern speist.<sup>34</sup> Dabei stellen sie keineswegs ein Novum dar. Die von Peter Dienel erfundene »Planungszelle«<sup>35</sup> wurde bereits in den 1970er Jahren entwickelt und vielfach erprobt. Ihr Anwendungsbereich reduzierte sich allerdings auf konkrete Planungsvorhaben im kommunalen Rahmen, während ihre heutigen Befürworter die Zufallsauswahl auch auf Teilnahmeverfahren ausdehnen möchten, die Fragen der »großen Politik« adressieren. Als Modell verweisen sie gerne auf den Verfassungskonvent in Irland, der zu zwei Dritteln aus zufällig ausgewählten Bürgern bestand und zwischen 2012 und 2014 bedeutsame Reformen wie die Senkung des Wahlalters, die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten oder die Zulassung der gleichgeschlechtlichen Ehe auf den Weg brachte.<sup>36</sup>

So wie bei der direkten Demokratie geht es auch bei der Bürgerbeteiligung weniger um das *Ob* als um das *Wie*.<sup>37</sup> Die Forschung hat neben der Repräsentativität der Teilnehmer und dem Ressourcenaufwand der Verfahren vor allem deren Wirksamkeit als wesentlichen Erfolgsfaktor identifiziert. Je stärker die Themen auf konkrete *policies* ausgerichtet sind, umso höher liegt die Wahrscheinlichkeit, dass die Präferenzen der Bürger in die Entscheidungsprozesse Eingang finden und sich in den Ergebnissen widerspiegeln. Die Auswahl und Eingrenzung der Agenda stellen folglich eine zentrale Gelingensbedingung der Bürgerbeteiligung dar. Wenige ausgewählte Verfahren, die in der Gesetzgebung tatsächlich ihre Spuren hinterlassen, sind besser als ein permanent eingerichteter, parallel zu den Parlamenten tagender Bürgerrat, der zu allem und jedem Stellung nehmen darf, bei den Regierenden und in der Öffentlichkeit damit aber keine Resonanz findet.

Die Auslösung und Trägerschaft der Verfahren gewinnt daher eine Schlüsselbedeutung. Liegt diese allein bei den Regierenden, besteht die Gefahr, dass unbequeme Themen von vornherein gemieden werden. Ein schlagendes Beispiel stellt die Debatte um das Bundestagswahlrecht dar, bei dessen Änderung 2020 Union und SPD sich mit ihrer Mehrheit nicht nur über die Opposition hinwegsetzten, sondern auch von den berechtigten Einwänden einer kritischen Öffentlichkeit unbeeindruckt ließen. Gerade ein solches Thema, bei dem die Parteien und Abgeordneten in institutionellen Eigeninteressen befangen sind, wäre prädestiniert, um die Möglichkeiten und Grenzen einer ergänzenden Bürgerbeteiligung zu erkunden.<sup>38</sup>

Andere Themen der »großen Politik«, über die im nationalen Rahmen entschieden wird, dürften für die Verfahren deutlich weniger geeignet sein.<sup>39</sup> Insofern wäre es ratsamer, das Augenmerk bei ihrer Erprobung von vornherein stärker auf die kommunale und Länderebene zu richten. Das hätte zugleich den Vorteil, dass man an die im Rahmen der direkt-demokratischen Verfassungsgebung hier bereits eingerichteten Initiativrechte anknüpfen könnte. Wenn die Bürger das Recht haben, ein Gesetzesvorhaben unmittelbar selbst auf den Weg zu bringen, warum sollten sie dann nicht auch die Möglichkeit bekommen, über dasselbe Vorhaben einen Bürgerrat einzuberufen? Der Nutzen einer losbasierten Bürgerbeteiligung liegt darin, dass sie in bestimmten, besonders legitimationsrelevanten Bereichen eine breitere Interessenberücksichtigung gewährleistet als die vorhandenen parlamentarisch-repräsentativen (und/oder direktdemokratischen) Institutionen. Dies zu einem allgemeinen Argument zu erhöhen, erscheint jedoch unangebracht. Um die Demokratie zu verbessern, muss man das Repräsentativsystem nicht neu erfinden. Insbesondere verbietet es sich, die neuen Verfahren gegen die Parteien auszuspielen, denen in diesem System weiterhin die zentrale Rolle zukommt. Würde es gelingen, deren repräsentative Qualität durch eine Ausweitung und Aufwertung der innerparteilichen Partizipationskanäle zu stärken, wäre der Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung vermutlich leiser.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven–London 1971.
- 2 Vgl. Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley–Los Angeles–London 1967.
- 3 Vgl. Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1974<sup>6</sup>, S. 113 ff.
- 4 Indem er die Trennung zwischen Gesellschaft und Staat im politischen Willensbildungsprozess aufhebe und den Willen der Parteienmehrheit mit dem Gemeinwillen identifiziere, galt der Parteienstaat Leibholz als »rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie«. Vgl. Gerhard Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1967<sup>3</sup>, S. 93.
- 5 Vgl. Beate Hoecker, *Politische Partizipation: systematische Einführung*, in: dies. (Hrsg.), *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest*, Opladen 2006, S. 9 ff. Nicht unter den Begriff der politischen Partizipation fallen bürgerschaftliches Engagement und gemeinnützige Tätigkeiten in der sozialen beziehungsweise zivilgesellschaftlichen Sphäre sowie die als »Lobbying« bezeichnete direkte Einflussnahme von Interessengruppen auf politische Entscheidungsträger. Die Trennlinien lassen sich aber in beiden Fällen nicht immer leicht ziehen.

- 6 »Der Bestand der Demokratie im Staat hängt ab von der Pflege der Demokratie in den Parteien« – so umschreibt der Demokratietheoretiker Ernst Fraenkel die herausragende Bedeutung dieses – im Verfassungsvergleich westlicher Demokratien – keineswegs überall verankerten Prinzips. Vgl. Fraenkel (Anm. 3), S. 151.
- 7 Vgl. Frank Decker, *Der Irrweg der Volksgesetzgebung*. Eine Streitschrift, Bonn 2016.
- 8 Nur wenige Bundesländer sehen neben der Volksgesetzgebung auch die Möglichkeit vor, dass das Parlament und/oder die Regierung ein Referendum ansetzen. In diesen Fällen ist die Rolle der Parteien größer. Die Praxis zeigt, dass von oben initiierte Verfahren gerne dort eingesetzt werden, wo Parteien oder eine Regierungskoalition in der betreffenden Frage uneins sind. Ein Beispiel ist der 2011 herbeigeführte Volksentscheid in Baden-Württemberg über Stuttgart 21. Vgl. Frank Decker, *Baustellen der Demokratie. Von Stuttgart 21 bis zur Corona-Krise*, Bonn 2021, S. 11 ff.
- 9 Vgl. Eike-Christian Hornig, *Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa*, Baden-Baden 2011.
- 10 Vgl. Armin Schäfer, *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt/M.–New York 2015.
- 11 Bei einer Fortgeltung des alten Gesetzes hätte die Zahl der Abgeordneten nochmals um 50 höher (bei 786) gelegen.
- 12 2021 handelte es sich dabei um drei Überhangmandate der CSU.
- 13 Vgl. Joachim Behnke, *Bundestag: Ende des Wachstums? Vorschläge und Perspektiven für die Wahlrechtsreform*, in: *APuZ* 38/2020, S. 24–31.
- 14 Vgl. Frank Decker/Eckhard Jesse, *Wahlrechtsreform. Eine Agenda in zwölf Punkten*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4/2020, S. 785–801.
- 15 Ebd., S. 793 ff.
- 16 Bei der Landtagswahl im Saarland am 27. März 2022 erreichte er mit 22,3 Prozent einen Rekordwert.
- 17 Lediglich die Grünen bildeten hier eine Ausnahme; bei ihnen gehörte das Modell der Basisdemokratie zur Gründungs-DNA und wurde bereits in den 1980er Jahren in vielfältiger Weise erprobt. Auch in der Linken und deren Vorläuferpartei PDS waren Mitgliederentscheide und Urwahlen von Beginn an möglich – genauso wie in der AfD, die in ihrer Etablierungsphase dem Mitglieder- vor dem Delegiertenprinzip sogar klaren Vorrang gab. Vgl. Frank Decker, *Parteiendemokratie im Wandel*, Baden-Baden 2018<sup>2</sup>, S. 271 ff.
- 18 Annika Laux, *Was wünschen sich die Mitglieder von ihren Parteien?*, in: Tim Spier et al. (Hrsg.), *Parteimitglieder in Deutschland*, Wiesbaden 2011, S. 157–176.
- 19 So entschied sich die SPD-Spitze z. B. 2018 bewusst, neben dem Parteitag auch die Mitglieder über den Koalitionsvertrag abstimmen zu lassen, von denen sie sich – wie sich herausstellen sollte, zu Recht – einen höheren Zustimmungsgrad erhoffte.
- 20 Wie die Bundestagswahl 2021 eindrucksvoll demonstriert hat, gibt es dabei allerdings keinen Automatismus. Die Entscheidung, den eigenen Vorsitzenden Armin Laschet anstelle des an der Parteibasis und bei den Wählern deutlich beliebteren CSU-Vorsitzenden Markus Söder als Kanzlerkandidaten aufzustellen, wurde hier von einigen CDU-Vertretern zu einer Grundsatzfrage des »repräsentativen Prinzips« hochstilisiert, so als ob Popularitätsgesichtspunkte in einer solchen Frage keine Rolle spielen dürften.

- 21 Vgl. z. B. Christoph Degenhart, Mitgliederentscheide: Mehr Demokratie?, in: Deutsche Richterzeitung 1/2014, S. 13. Dass das nicht stimmen kann, lässt sich bereits an der Kandidatenaufstellung ablesen, bei der die Parteimitglieder ebenfalls über mehr Rechte verfügen als die Wähler. Fraglich ist auch, warum es einen Unterschied machen sollte, ob Parteitagsdelegierte oder (einfache) Mitglieder die Entscheidung über eine Koalition treffen.
- 22 Vgl. Sophie Schönberger, Die anderen Herzkammern der Demokratie: Einleitung zur Blog-Debatte »Parteitage«, in: Verfassungsblog, 14. 3. 2022, <https://verfassungsblog.de/die-anderen-herzkammern-der-demokratie>.
- 23 Vorreiter auf diesem Feld ist die AfD, die die Online-Durchführung von Mitgliederbefragungen sogar satzungsmäßig vorschreibt.
- 24 Vgl. Frank Rehmet, Volksbegehrensbericht 2019 von Mehr Demokratie e. V. Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern von 1946 bis 2018, Berlin 2019.
- 25 Vgl. Decker (Anm. 8), S. 66 ff.
- 26 Vgl. Armin Schäfer/Harald Schoen, Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit, in: Leviathan 1/2013, S. 94–120.
- 27 Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, beschlossen auf dem Bundesparteitag in Stuttgart am 30. 04./01. 05. 2016, S. 9, [www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2018/01/Programm\\_AfD\\_Online-PDF\\_150616.pdf](http://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2018/01/Programm_AfD_Online-PDF_150616.pdf).
- 28 Vgl. Decker (Anm. 7), S. 137 ff.
- 29 Vgl. z. B. Cristina Lafont, Unverkürzte Demokratie. Eine Theorie deliberativer Bürgerbeteiligung, Berlin 2021; Kimmo Grönlund/André Bächtiger/Maija Setälä (Hrsg.), Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process, Colchester 2014; James S. Fishkin, When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation, Oxford 2009.
- 30 OECD (Hrsg.), Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave, Paris 2020.
- 31 Vgl. Oscar W. Gabriel/Harald Schoen/Kristina Faden-Kuhne (Hrsg.), Der Volksentscheid über Stuttgart 21. Aufbruch zu neuen demokratischen Ufern?, Opladen–Berlin–Toronto 2014.
- 32 Vgl. Fabian Reidinger, Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung verbinden, Berlin 2017.
- 33 Vgl. Hubertus Buchstein, Bausteine zu einer aleatorischen Demokratietheorie, in: Leviathan 3/2009, S. 327–352.
- 34 Popularisiert wurde das Losverfahren durch ein 2013 zunächst auf Niederländisch, später auch auf Englisch und Deutsch publiziertes Buch des belgischen Schriftstellers David Van Reybrouck. Vgl. ders., Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist, Göttingen 2016. In der deutschen Politikwissenschaft hatte sich insbesondere Hubertus Buchstein mit dem Thema schon vorher und viel gründlicher befasst. Vgl. ders., Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU, Frankfurt/M. 2009. Noch früher aufgegriffen wurde es in einer allerdings wenig beachteten Dissertation. Vgl. Klaus Schweinsberg, Demokratiereform. Alle wichtigen Ideen zur Reform der deutschen Verfassung im Überblick, Aachen 2003, S. 265 ff.

- 35 Peter C. Dienel, *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*, Opladen 1978.
- 36 Vgl. David M. Farrell/Jane Suiter/Clodagh Harris, *Systemizing Constitutional Deliberation in Ireland: the 2016–2018 Citizen Assembly in Ireland*, in: *Irish Political Studies* 1/2018, S. 113–123.
- 37 Zum Folgenden vgl. Frank Decker, *Bürgerräte – Abhilfe gegen die Repräsentationskrise oder demokratiepolitisches Feigenblatt?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2021, S. 125–140.
- 38 Vgl. Mark E. Warren/Hilary Pearse (Hrsg.), *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge 2008.
- 39 Decker (Anm. 37), S. 136 ff.

## Demokratische Beteiligung unter Bedingungen der Globalisierung

Nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Ost-West-Konflikts schienen die Sieger im Wettbewerb der politischen wie der ökonomischen Systeme klar: die liberale Demokratie und die kapitalistische Marktwirtschaft. Der US-amerikanische Politikwissenschaftler Francis Fukuyama sprach gar vom »Ende der Geschichte«<sup>1</sup> und suggerierte damit, dass wesentliche historische Veränderungen der Systeme nicht mehr zu erwarten seien.

Heute werden die liberalen Demokratien des Westens von vielen Seiten und in vielerlei Hinsicht infrage gestellt, nicht nur international, sondern auch innerstaatlich. Autoritäre und autokratische politische Systeme wie Russland und China reklamieren den Namen für sich als »andere«, aber mit dem Westen gleichrangige Demokratien, Ungarns autoritärer Premier Viktor Orban proklamiert für sein Land die »Illiberale Demokratie« und Rechtspopulisten im Westen lehnen zunehmend offen nicht nur die normativen Grundlagen der liberalen Demokratie ab, sondern verweigern ihrer staatlichen Autorität – etwa bei Demonstrationen gegen die Coronapolitik – auch offensiv den Gehorsam.

### Vom »Ende der Geschichte« zur Legitimationskrise der Demokratie

Demokratien und ihre Institutionen und Verfahren werden heute vielfach als politisch unzureichend empfunden. Teile der Gesellschaft fühlen sich in den Parlamenten und Regierungen, aber zum Beispiel auch in der Berufswelt, nicht hinreichend repräsentiert und haben das (mitunter gerechtfertigte) Gefühl, am kulturellen und materiellen Leben nicht gleichberechtigt teilnehmen zu können, weil ihnen dazu das Geld fehlt. Die Einkommens- und Vermögensunterschiede sind in der Pandemie erneut gewach-

sen. Damit wird das grundlegende demokratische Versprechen an die Bürgerinnen und Bürger, politisch, sozial und kulturell gleichberechtigt an ihrem Gemeinwesen teilnehmen zu können, konterkariert. Von gleichen Chancen kann man nicht (mehr) sprechen.

Die Unzufriedenheit vieler Bürgerinnen und Bürger manifestiert sich unter anderem in abnehmender Wahlbeteiligung, die sozial zugeordnet und erklärt werden kann. Wer weniger hat und sich von der Demokratie weniger verspricht, der geht auch weniger häufig wählen. Das kann zur sich selbst verstärkenden Negativspirale werden: Parlamente und Regierungen beachten in ihren Entscheidungen dann immer weniger die Interessen derjenigen, die ohnehin nicht wählen, und verfehlen so von vornherein das Gemeinwohl, weil ein Teil der möglichen Stimmen und der dahinterliegenden Interessen effektiv nicht zählt beziehungsweise irrelevant ist.<sup>2</sup>

Dies wiederum unterminiert bei den Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl, dass das politische System auf ihre Erwartungen reagiert und seine Entscheidungen dadurch rechtfertigen kann. Die politische Legitimation und die Stabilität der Demokratie leiden dadurch Schaden. Denn auch, wenn die bestehenden demokratischen Verfassungen und damit die legalen Verfahren der Entscheidungsfindung in der Regel respektiert und eingehalten werden, braucht es für eine effektive Legitimation der Demokratie doch immer zugleich auch die subjektive Einschätzung durch die Bürgerinnen und Bürger, dass ihr politisches System legitim in dem Sinne ist, dass es zu Recht Autorität beansprucht und staatlichen Gehorsam auch dann einfordern kann, wenn einzelne politische Entscheidungen den Bürgern inhaltlich nicht gefallen. Je mehr dieser freiwillige Gehorsam von Teilen der Gesellschaft verweigert wird, desto mehr verliert der Staat seine Legitimation und in der Folge seine Stabilität.<sup>3</sup>

Die Konsequenz davon ist in der Regel aber nicht ein anderes sich etablierendes Regime, sondern innere soziale und politische Instabilität sowie langfristig der Verlust des Gewaltmonopols des Staates, wie er sich in besonders deutlicher Form in den sogenannten »Failed States«, vornehmlich im globalen Süden, zeigt. Fritz Scharpf, langjähriger Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln, hat nicht zuletzt unter dem Eindruck der Unzufriedenheit vieler Bürgerinnen und Bürger mit den Ergebnissen demokratischer Politik zwischen Input- und Output-Legitimation unterschieden. Selbst wenn Staaten akzeptierte Wahlsysteme haben (Input-Legitimation), können sie bei den Bürgern ihre Glaubwürdigkeit verlieren, wenn sie die Probleme der Bürger nicht befriedigend und im Großen und Ganzen gerecht lösen (Output-Legitimation).<sup>4</sup> An dieser Output-Legitimation demokratischer Politik scheint es aktuell in zahlreichen Staaten zu mangeln.

## Gründe für die unzureichende Output-Legitimation von Demokratien

Karl Marx hat im 19. Jahrhundert die Ansicht vertreten, dass die Politik nur ein »Überbau« der Gesellschaft sei, die im Wesentlichen durch die Produktivkräfte und die Produktionsverhältnisse bestimmt werde. »Herr im Hause« der Gesellschaft ist danach nicht der demokratische Staat, sondern die kapitalistische Wirtschaft. Die Bourgeoisie sorge hinter den vordergründigen demokratischen Willensbildungsprozessen dafür, dass Parlamente und Regierungen, die dem Gemeinwohl oder zumindest parlamentarischen Mehrheiten dienen sollen, in Wahrheit den verschiedenen Fraktionen des Kapitals zu Willen sind. Der demokratische Staat ist demnach nur eine Fassade. Rechtspopulistische Parteien wiederum behaupten, dass die Eliten ihres Landes, politische wie wirtschaftliche, ihre Interessen auf Kosten der einfachen Bürgerinnen und Bürger durchsetzen und deshalb immer mehr Menschen, die keine besondere Lobbykraft mobilisieren können, zu kurz kämen.

Ein wichtiges Argument zur Erklärung der Output-Schwäche demokratischer Staaten verweist heute auf die internationale Ebene – und darauf, dass grundlegende politische Herausforderungen wie die internationale Sicherheit, der Klimawandel, Migration, Wirtschafts- und Finanzkrisen oder soziale Spaltungen nur transnational beziehungsweise global gelöst werden können. Zu den wichtigsten Aufgaben staatlicher Politik gehören Regelungen für das wirtschaftliche und soziale Leben. Seit den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts aber haben politische Entscheidungen von US-Präsident Ronald Reagan und der britischen Premierministerin Margaret Thatcher – und nach ihnen, unter dem Einfluss neoliberaler Theorie und Interessen, vieler weiterer liberaler Demokratien – die Kapitalmobilität über nationalstaatliche Grenzen hinweg so erleichtert, dass einzelne nationale Regierungen allein die Wirtschaft nicht mehr im Sinne gerechter Lösungen regulieren können. Sie müssten sich für gemeinsame Entscheidungen zusammenschließen, was ihnen unter den Bedingungen nationalstaatlicher Orientierungen aber schwerfällt. Denn ihre Wählerinnen und Wähler, so nehmen sie an, haben bei den Wahlen nur ihre eigenen Interessen im Blick und nicht die der Nachbarländer. Letztere im Sinne einer gemeinsamen solidarischen Entscheidung einzubeziehen, wäre aber erforderlich. Immerhin: Die 2021 auf den Weg gebrachte globale Mindeststeuer für Unternehmen sollte mittelfristig auch die demokratische Politik stärken.

Damit rückt die Frage nach der ökonomischen Globalisierung in den Blick. Was bedeutet sie in unserem Zusammenhang – und was muss demokratische Politik berücksichtigen, wenn sie den Anforderungen und Erwartungen an sie, die ebenfalls durch die Globalisierung entstehen, entsprechen will?

## Ökonomische Globalisierung und demokratische Politik

Ökonomische Globalisierung als Prozess meint in unserem Zusammenhang im Wesentlichen, dass Wirtschaftsakteure – Unternehmen und Kapital – nationalstaatliche Grenzen leicht überschreiten können. Sie gewinnen damit Macht, weil sie sich politischen Regulierungen der einzelnen Nationalstaaten entziehen können. Die Produktion von Gütern wird grenzüberschreitend organisiert, und der Prozess verteilt sich arbeitsteilig über Kontinente hinweg. Bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 hatte diese Entwicklung stetig zugenommen.

Insgesamt steigert die ökonomische Globalisierung die gegenseitige politische und ökonomische Abhängigkeit der Staaten untereinander, also auch die der europäischen Demokratien. Das stellt die politische Steuerungsfähigkeit der einzelnen nationalen Regierungen und die Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich infrage und damit auch die politische Legitimation von demokratischer Politik insgesamt. Viele Menschen erfahren das als Ohnmacht, die sich gegen die Demokratie selbst kehrt. Wie kann sie überwunden werden? Wie können nationale Regierungen unter diesen Umständen legitim handeln? Wie kann die gegenseitige Abhängigkeit der Staaten von einer ökonomischen Fessel in gemeinsames demokratisches Handeln verwandelt und positiv potenziert werden? Wie können Freiheit, Selbstbestimmung und Gemeinwohlorientierung aufrechterhalten werden?

## Individuelle Freiheit legitimiert die liberale Demokratie

In der politischen Philosophie haben seit dem 17. Jahrhundert vornehmlich europäische Theoretiker, insbesondere John Locke, Charles de Montesquieu und Jean Jacques Rousseau, unter der Überschrift des »Gesellschaftsvertrags« auf diese Fragen Antworten gegeben. Diese dienten der Legitimation freier politischer, das heißt demokratischer Herrschaft. Schon unter den Bedingungen des Nationalstaats – also noch nicht der Globalisierung – lautete die Kernfrage, wie eine in sich vielfältige Gesellschaft zu gemeinsamen Antworten kommen kann, ohne dass die individuelle Freiheit leidet oder gar unterdrückt wird.

Alle drei Autoren plädieren für eine Orientierung der politischen Entscheidungen am »Gemeinwohl«. Locke und Montesquieu bauten darauf, dass die durchaus legitimen persönlichen und partikularen Interessen der Einzelnen über Kompromisse so miteinander ausgehandelt werden können, dass niemand auf seine Freiheit verzichten muss. Reife und erfahrene Poli-

ker sollten dies zustande bringen. Rousseau hingegen verlangte einen radikalen Verzicht der Bürgerinnen und Bürger auf ihre Partikularinteressen. Sie sollen sich vielmehr dem »Gemeinwillen« (»Volonté Générale«) unterordnen, was sie zugleich auch moralisch zu besseren Menschen machen würde.

Beide Grundideen lösen jedoch das Problem nicht, dass in pluralistischen Gesellschaften die individuelle Freiheit empirisch mit dem Gemeinwohl, erst recht mit Rousseaus Volonté Générale, kollidieren kann und dass es keinen »objektiven« oder zwingenden Maßstab dafür gibt, wie sie miteinander vereinbart werden sollten. Das Ziel der Gesellschaftsverträge, eine legitime freiheitliche Herrschaft dadurch zu begründen, dass über einzelne Kompromisse oder durch einen allgemeinen Verzicht auf Partikularinteressen ein Widerspruch zwischen der individuellen Selbstbestimmung und der gesellschaftlichen beziehungsweise politischen Entscheidung vermieden wird, wird in diesen Konstruktionen nicht schlüssig erreicht. Wenn dies aber schon auf dem überschaubaren Gebiet eines territorialen Staates so schwer zu realisieren ist, fragt sich, wie demokratische Politik unter der viel schwierigeren, weil komplexeren Bedingung von Globalisierung so gelingen kann, dass die politische Legitimationskette von der individuellen Freiheit und Selbstbestimmung zur kollektiv bindenden Entscheidung nicht hoffnungslos zerrissen wird oder aus dem Blick gerät.

Gibt es einen Weg, demokratische Politik ohne eine ununterbrochene persönliche, territoriale und/oder gegenständliche Verbindungslinie und Übereinstimmung zwischen den einzelnen Bürgern und den Entscheidungsträgern zu legitimieren?

## Rolle und Bedeutung von Repräsentation für die Legitimation

Im nationalstaatlichen Rahmen gibt das Modell der repräsentativen Demokratie darauf eine Antwort. Die potenzielle Kluft zwischen den Bürgern und den Entscheidern beziehungsweise den einzelnen Gegenständen und der territorialen Geltung der Entscheidung wird theoretisch hier durch den Begriff der Repräsentation geschlossen. Doch »Repräsentation« ist ein Begriff, dessen Vielschichtigkeit vielen Bürgerinnen und Bürgern nicht immer bewusst ist.<sup>5</sup>

Spontan verstehen die meisten darunter vermutlich eine soziale Entsprechung zwischen Bürgern und Entscheidern, die in der Regel durch eine allgemeine, freie und geheime Wahl bestimmt werden. Ein Parlament ist repräsentativ, wenn es alle Gruppen der Gesellschaft angemessen »repräsentiert«. De facto kann eine solche Entsprechung allerdings gar nicht genau

bestehen, wenn man bedenkt, dass zum Beispiel in Deutschland etwa 700 Abgeordnete 80 Millionen Bürgerinnen und Bürger und 60 Millionen Wahlberechtigte »repräsentieren« und für sie entscheiden sollen. Zudem fällt es schwer, sich eine allgemein verbindliche Einteilung der Gesellschaft in gesellschaftliche Gruppen vorzustellen, die im Parlament repräsentiert sein sollten: Wie viel Prozent Frauen, Männer, Jugendliche, Katholiken, Protestanten, Juden, Muslime, Großstädter und Landbewohner, Migranten und »Einheimische«, Menschen mit unterschiedlichen Schulabschlüssen, Verheiratete und Singles, Homosexuelle, Queere, Beamte, Arbeitnehmer und Selbständige sollten im Bundestag sitzen? Dabei ist die Liste der genannten möglichen Kategorien bei Weitem nicht erschöpfend.

Eine Antwort auf das Repräsentationsproblem kann letztlich nur pragmatisch gegeben werden: Wenn wesentliche soziale, insbesondere unterprivilegierte Gruppen (zum Beispiel Frauen, Migranten, Arbeitslose) ausgeschlossen und andere Gruppen disproportional stark repräsentiert sind, ist die Chance für eine gemeinwohlorientierte Entscheidung klein – auch wenn man bedenkt, dass nie eindeutig von der sozialen Stellung auf politische Interessen oder Prioritäten geschlossen werden kann. Überdies ist Repräsentation in diesem Sinne auf eine nachvollziehbare Legitimationskette von den Wählerinnen und Wählern bis zu den Entscheidern angewiesen.

Aktuelle Bestrebungen, die empirische soziale Repräsentativität unserer Parlamente zu verbessern, sind daher hilfreich und notwendig. Sie können aber das grundlegende Problem nicht beheben, zumal nicht unter der Bedingung von Globalisierung, die die soziale Verschiedenheit der potenziell Betroffenen und die Distanz zwischen individueller Wahl und kollektiv verbindlicher Entscheidung am Ende ins Unübersehbare steigert.

Nun enthält der Begriff der »Repräsentation« in der Geschichte der Demokratietheorie aber eine weitere Bedeutung in dem Sinne, dass die gewählten Repräsentanten sich nicht nur in ihre direkten Wähler, sondern auch in ihre sozial anders situierten Landsleute, überhaupt in alle anderen Bürgerinnen und Bürger, hineinversetzen und gemäß ihrem Gewissen nach einem »Gemeinwohl« streben können und sollen, das allen von einer Entscheidung betroffenen Bürgerinnen und Bürgern gerecht wird. Repräsentation heißt hier nicht soziale Entsprechung, sondern »Vergegenwärtigung« von Gemeinwohl und Gerechtigkeit im Gewissen der Gewählten. Deshalb sind die Abgeordneten im Sinne des deutschen Grundgesetzes ausdrücklich von Weisungen unabhängig und nur ihrem Gewissen verpflichtet. Damit werden Werte wie Gemeinwohl und Gerechtigkeit zu zentralen Elementen der Legitimation. In diesem Verständnis ist Legitimation nicht auf eine empirische Legitimationskette angewiesen. Stattdessen

verbinden sich empirische soziale Interessen und normative Orientierungen in der »Repräsentation« zu einem komplexen Verständnis von Legitimation sowohl durch Wahl als auch durch Beachtung von Gerechtigkeit und Gemeinwohl. So jedenfalls die Theorie. Das eingangs geschilderte Problem, dass die demokratische Praxis immer mehr Menschen unzufrieden macht und dadurch die Legitimation der Demokratie angegriffen wird, bleibt damit jedoch bestehen.

## Legitimation durch Werte: Gerechtigkeit und Gemeinwohl

Nun bietet die Einsicht, dass in einer pluralistischen repräsentativen Demokratie die individuellen Interessen mit Blick auf das Gemeinwohl nicht eins zu eins umgesetzt werden können, immerhin den Hinweis, dass Lösungen, die die Demokratie legitimieren, auch Werten folgen müssen, vor allem der Gerechtigkeit und dem Gemeinwohl. Um sie müssen sich Gewählte bemühen, wenn ihre Wähler die Lösungen als legitim akzeptieren sollen. Empirische (auch partikuläre) Interessenvertretung und normative Orientierung am Gemeinwohl müssen zusammengehen, wenn demokratische Legitimation erzeugt werden soll. Politische Gerechtigkeit aber kann prinzipiell unabhängig von Distanzen und direkten Legitimationsketten, die sich von einer Wahl herleiten, praktiziert werden. Zwar muss man für gerechte Lösungen die Probleme vor Ort kennen, geografische Distanzen aber können überwunden werden. Die anfangs genannte Output-Legitimation durch gerechte Lösungen bietet deshalb eine Perspektive, auch unter den Bedingungen von Globalisierung und großen Distanzen demokratische Politik zu legitimieren und glaubwürdig zu fundieren.

Dabei ist aber zu bedenken, dass nach dem Grundverständnis und den Grundwerten der liberalen westlichen Demokratie neben der Gerechtigkeit der Lösungen immer auch die politische Freiheit der Bürgerinnen und Bürger gesichert werden muss, der positive Akt also, an den politischen Entscheidungen zumindest teilzuhaben. Liberale Demokratie ist ja gerade kein patriarchales oder autoritäres politisches System, das Gerechtigkeit über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg produziert. Ziel der politischen Freiheit durch Teilhabe ist dabei aber nicht nur, die eigenen Interessen zu sichern, sondern auch, sich mit den anderen Bürgerinnen und Bürgern ins Benehmen zu setzen und auf ein gerechtes, am Gemeinwohl orientiertes Gemeinwesen hinzuwirken, mit dem sich alle Beteiligten im Prinzip identifizieren können. Dies gilt besonders für den republikanischen Strang der Demokratietheorie, für den heute zum Beispiel Hannah Arendt steht. Nicht zufällig gewinnt sie immer wieder neue Aktualität.

Über diesen Prozess werden nicht alle zu Altruisten. Aber die direkte Teilhabe an Entscheidungen, die uns veranlasst, über unsere Privatsphäre hinauszublicken, schafft unvermeidlich die Einsicht, dass das Wohl, der Zusammenhalt und die demokratische Stabilität einer Kommune, einer Stadt, einer Region oder eines Landes Fähigkeiten und Werthaltungen erfordern, die über die Durchsetzung der eigenen Interessen hinausgehen – zum Beispiel, sich an die Stelle der oder des anderen zu setzen, mit ihnen Solidarität zu üben und eben die demokratische politische Freiheit als gleiches Recht aller anzuerkennen.

Damit verbunden ist ein Lernprozess, der die Logiken politischen Handelns, auch der vielfachen politischen Auseinandersetzungen, anschaulich macht: die Wege und »Tricks«, die Menschen anwenden, wenn sie gewinnen wollen; die unverzichtbare Fähigkeit, für eigene Anliegen Unterstützung zu finden und Koalitionen zu bilden; die Notwendigkeit, langfristig zu denken und auch mal zurückzustecken, um bei anderer Gelegenheit besser voranzukommen. Wer das im Kleinen aus Erfahrung kennt, versteht auch die »große« Politik viel besser und kann das Gefühl der überwältigenden Komplexität überwinden, das viele Bürgerinnen und Bürger heute von der Politik entfremdet.

Politische Erfahrung ist wichtig. Wer den politischen Betrieb kennt, urteilt anders als jemand, der sich ohne breitere Verantwortung immer nur um sein privates Wohl gekümmert hat. Deshalb wird immer wieder nach mehr politischer Bildung in der Schule gerufen. Nur wenn ein Grundverständnis und eine »Resonanz«<sup>6</sup> zwischen Wählerinnen und Gewählten entstehen können, was ausdrücklich eine kompetente Kritik einschließt, hat eine tragfähige Legitimation der Demokratie eine Chance.

Zu fragen ist, in welchem Rahmen eine solche »direktere« Demokratie innerhalb der repräsentativen Demokratie, die sich ja gerade nicht als direkte versteht, umgesetzt werden kann. Nötig ist eine Demokratie, die die komplexe Praxis politischer Freiheit ermöglicht, dabei aber nicht nur die Erfahrung nahebringt, ein wirksamer Bürger zu sein, sondern die auch dazu beiträgt, die Werte und kulturellen Grundhaltungen gelungener politischer Praxis einzuüben und dabei ein tieferes Verständnis von Demokratie zu erwerben.

## Die Kommune als Ort demokratischer Legitimation in der Globalisierung

Der Ort, der solche Möglichkeiten bereithält, ist die Kommune. Hier findet der Alltag der Bürger statt, hier erleben sie, ob Daseinsvorsorge gelingt

oder nicht – Wohnen, Arbeiten, Gesundheitsfürsorge, Bildung, Freizeitaktivitäten, Kultur, Infrastrukturen für Energie, Mobilität, Wasser und anderes mehr. Hier wird schnell erkennbar, ob Politiker und Politikerinnen auf Lösungen oder auf ihr eigenes Fortkommen aus sind; aber es wird auch sichtbar, wenn etwas gelingt.

Entsprechend den 17 Nachhaltigkeitszielen, die die Vereinten Nationen im Jahre 2015 beschlossen haben, kann die Quadratur des Kreises einer direkten demokratischen Teilhabe in der repräsentativen Demokratie gelingen, wenn Kommunen zum Beispiel »Entwicklungsbeiräte« einrichten. Diese wären mit der gesamten Palette politischer Entscheidungen konfrontiert, die nicht nur Spezialisten für Einzelfragen erfordern. Gewählte und somit legitimierte Repräsentanten – Stadtverordnete, Bürgermeister(innen) und Verwaltung – erarbeiten mit Nichtgewählten – Wirtschaftsunternehmen, Bürgern und der organisierten Zivilgesellschaft – gemeinsam Orientierungen für die zukünftige Entwicklung ihrer Gemeinde. Demokratische Teilhabe wird so deutlich erweitert.

Das Ergebnis ihrer gemeinsamen Beratungen muss freilich durch ein abschließendes Votum der Stadtverordnetenversammlung legitimiert werden. Viel spricht allerdings dafür, dass die gemeinsame Beratung über die kommunale Zukunft dann auch die Umsetzung des Ergebnisses nahelegt, sodass die direktdemokratische Teilhabe von Unternehmen und Zivilgesellschaft wirksam wird, wenn auch nicht legal zwingend. Anders als bei Volksabstimmungen oder thematisch fokussierten Bürgerräten oder Beiräten können sich so kontinuierlich auch nicht-gewählte Bürgerinnen und Bürger an den Aushandlungen über das gesamte Feld der kommunalen Politik beteiligen.<sup>7</sup>

Dies verbessert die politischen Lösungen und damit die Output-Legitimation, weil viel mehr Perspektiven Eingang gefunden haben, als wenn nur Abgeordnete, Bürgermeister und die Verwaltung die Entscheidungen für sich trafen, oft mithilfe von Beratungsfirmen, die die Expertise der Bürger nicht ersetzen können. Eine solche kommunale Teilhabe könnte das Gefühl der Selbstwirksamkeit bei vielen Bürgerinnen und Bürgern ebenso stärken wie ihr Verständnis von Politik. Sie identifizieren sich dadurch viel mehr mit demokratischer Politik vor Ort und später auch mit Politik im Allgemeinen. Input-Legitimation wird erweitert und stärkt so auch die Output-Legitimation. Aber was ist schon eine Kommune angesichts der globalen Politik? Wie kann hier Teilhabe unter den Bedingungen von Globalisierung gelingen?

Bereits nach dem Ersten Weltkrieg, aber mehr noch nach dem Zweiten Weltkrieg sind, mit nochmaligem Schub nach 1989, weitreichende Netzwerke zwischen Kommunen und Städten über die Nationalstaaten,

aber auch über Kontinente hinweg entstanden. Es bildeten sich grenzüberschreitende Kooperationen, insbesondere in Bezug auf die Lösung globaler Fragen wie Klimaschutz, Ressourcenknappheit, Migration, Sicherheit im breiten Sinne oder Daseinsvorsorge. Diese Kooperationen realisieren sich nicht vertikal und hierarchisch über Staaten, regionale Zusammenschlüsse oder die UNO. Vielmehr breitet sich horizontal ein Netz der Zusammenarbeit aus, dessen kommunale Knotenpunkte örtlich oft besser durch Wahlen legitimiert sind als die jeweiligen nationalen Regierungen. Diese Kooperationen motiviert der Wunsch nach Wissens- und Erfahrungsaustausch, nach gegenseitiger Hilfe und nach effektiven, alltagstauglichen Lösungen.

## »Antagonistische Kooperation« von Politik, Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft

Eine Verbesserung der Output-Legitimation durch das Zusammenwirken von Akteuren mit sehr unterschiedlichen Perspektiven und einem wägenden, »delibrierenden« Austausch von Begründungen, die möglichst allgemein anschlussfähig sind (Jürgen Habermas), lässt sich nicht nur auf kommunaler, sondern auch auf staatlicher oder transnationaler Ebene verwirklichen. Zur innergesellschaftlichen Verständigung über unsere zukünftigen Herausforderungen können sogenannte »Trialoge« dienen. In ihnen bereiten Vertreter staatlicher Politik und Verwaltung, der Wirtschaft und der organisierten Zivilgesellschaft mithilfe der Wissenschaft durch die Bearbeitung »antagonistischer« Konflikte argumentativ einen Grundkonsens für tragfähige Lösungen vor.

Auf internationaler Ebene haben hier schon einige Initiativen erhebliche Erfolge erzielt, wie etwa die »Extractive Industries Transparency initiative« (EITI) oder die »Fisheries Transparency Initiative« (FiTI), die Transparenz von Zahlungen internationaler Konzerne an nationale Regierungen herstellen und damit insbesondere die Bedingungen für eine eigenständige demokratische Mitgestaltung des Rohstoffsektors und der Verwendung der finanziellen Erträge schaffen.

Und wo bleiben die Nationalstaaten? Sie haben durch die ökonomische Globalisierung deutlich an Handlungsspielraum eingebüßt. Aber sie haben natürlich weiterhin eindeutige Aufgaben, etwa in der Sozialpolitik, und einen Handlungsspielraum, der umso größer wird, je mehr sich die Bürgerinnen und Bürger vorab verständigen und diese Verständigung den herkömmlichen Institutionen der gesellschaftlichen Integration vermitteln können.

## Fazit

Demokratische Beteiligung kann die in Misskredit geratene liberale Demokratie wieder stärken, wenn sie in der Lage ist, deren Legitimationsverlust zu reparieren. Demokratische Legitimation entsteht zum einen durch Wahlen, allerdings entfremden sich viele Bürgerinnen und Bürger gerade von der Demokratie, weil deren politische Lösungen den Herausforderungen nicht mehr gerecht werden. Mangelnde Output-Legitimation führt zu einem Legitimationsverlust der gesamten Demokratie; viele empfinden die Demokratie nicht mehr als legitimes politisches System.

Durch mehr Teilhabe ließe sich die Demokratie verbessern, allerdings müssten dafür aus der Gesellschaft heraus gemeinwohlorientierte Lösungen vorbereitet werden. Das kann gelingen, wenn unterschiedliche Perspektiven argumentativ mit Blick auf gemeinsame gesellschaftliche Interessen miteinander konfrontiert und vereinbart werden.

Die durch Wahlen konstituierte Legitimationskette kann in der Globalisierung jenseits der Nationalstaaten allerdings nicht durchgehalten werden. Durch das Element einer normativen, an Gemeinwohl und Gerechtigkeit orientierten Output-Legitimation kann diese Lücke aber zumindest zum Teil geschlossen werden. Für das subjektive Legitimationsgefühl bietet die Praktizierung der politischen Freiheit durch Teilhabe vor allem in den sich immer weiter grenzüberschreitend vernetzenden Kommunen eine Chance. Wer in der Praxis die Erfahrung von Selbstwirksamkeit machen kann, der durchschaut auch demokratische politische Prozess auf anderen politischen Ebenen besser und kann der Überwältigung durch die Komplexität der Demokratie besser standhalten.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Francis Fukuyama, *Das Ende der Geschichte*, München 1992.
- 2 Vgl. Armin Schäfer, *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt/M. 2015.
- 3 Vgl. Bettina Westle, *Legitimation*, in: Everhard Holtmann (Hrsg.), *Politik-Lexikon*, München 2000<sup>3</sup>, S. 341–346.
- 4 Vgl. Fritz Scharpf, *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/M.–New York 1999.
- 5 Vgl. Hanna F. Pitkin: *The Concept of Representation*, Berkeley 1967.
- 6 Vgl. Hartmut Rosa, *Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung*, Berlin 2018.
- 7 Vgl. Gesine Schwan, *Politik trotz Globalisierung*, Darmstadt 2021.

## Demokratische Innovation durch Bürgerräte

Krisendiagnosen zum Zustand der Demokratie sind in der jüngeren Vergangenheit allgegenwärtig. Die Rede ist etwa von einer akuten Repräsentationskrise und davon, dass das Verhältnis von Regierenden und Regierten – verstärkt noch durch die Pandemiekrise – umkippe in Misstrauen und Verdruss. Volksparteien verlieren Mitglieder und Stammwähler, soziale Milieus »ganz oben« und »ganz unten« nehmen nicht mehr an Wahlen teil. Die politische Beteiligung verlegt sich auf die Straße, das politische Klima polarisiert sich, viele haben sich desillusioniert vom politischen Betrieb abgewandt und kommentieren ihn zynisch. Populisten adressieren »das Volk« als ihre Basis und richten es gegen das »Establishment« aus – gegen die Parteien, das Parlament, die Regierung, auch die Medien und selbst gegen Gerichte. Völkisch-autoritäre Nationalisten stellen »das Volk« über das bestehende Recht und zerstören, wo sie an der Macht sind, die Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Diese Trends summieren sich weltweit zu demokratischen Regressions- und Krisentendenzen.<sup>1</sup>

So weit, so bekannt. Darlegungen zum »Sterben der Demokratie« füllen ganze Bibliotheken. Man weiß, was schiefgelaufen ist und weiterhin schiefläuft, wie Autoritäre und Autokraten gegen die liberale Demokratie als Herrschafts- und Lebensform vorgehen. Indes: Was kann man diesem Trend entgegensetzen? Was kann die Entdemokratisierung bremsen, was die seit kurz nach der Jahrtausendwende zu beobachtende Entwicklung umkehren? Schon immer war Demokratie instabil und gefährdet – immer standen dem jedoch auch gegenläufige Tendenzen einer »Demokratisierung der Demokratie« entgegen. Mehr soziale Gruppen wurden wahlberechtigt, das Wahlalter gesenkt, hierarchische soziale Systeme mussten sich Forderungen nach sozialer Gleichheit und Mitwirkung öffnen. Welche Ideen gibt es heute, um Demokratie zu vertiefen?

## Notwendige Innovationen

Die gute Nachricht ist: Dem verbreiteten Verdruss über etablierte politische Prozeduren korrespondiert eine Lust auf Beteiligung – weniger bei den »Verdrossenen« selbst, die nur hier und da auf der Straße Druck ablassen, als bei den politisch ohnehin Interessierten, denen die Abgabe ihrer Wählerstimme alle vier Jahre zu wenig ist, die Mitgliedschaft in einer Partei, einem Verein oder einer Initiative jedoch zu mühsam beziehungsweise zu altmodisch erscheint. Der Zulauf etwa zu sozialen Bewegungen, zu Nichtregierungsorganisationen, zum Freiwilligenengagement oder zum sozial-ökologischen Unternehmertum ist so zu erklären. Aber auch diese Partizipationsformen leiden oft unter einem Mangel an Strukturen für kontinuierliche und nachhaltige Mitwirkung, die der Demokratie neuen Schwung geben könnten. Einen Ersatz scheinen die sozialen Medien zu bieten, die jedoch oft eher zum Eintauchen in Echokammern und zum »Dampfablassen« dienen und sich weniger, wie von manchen erhofft, zu einer Plattform für e-democracy gemausert haben.

Damit kommen wir zum Punkt: Sowohl der parlamentarischen als auch der in sozialen Medien geführten Debatte mangelt es oft an einer gründlichen Erörterung von Entscheidungsalternativen. Die politisch-mediale Debatte ist meist personalisierend und präsentistisch, demoskopiegetrieben und zukunftsblind. Das hat vor allem in ökologischen Fragen zu einem kolossalen Versagen speziell der Berufspolitik geführt, das Protestbewegungen wie Fridays for Future und Extinction Rebellion vor Augen geführt haben.<sup>2</sup> Gerade aufgrund der Komplexität des Themas wäre es hilfreich, eine gute Portion Bürgerverstand und »Common Sense« von Menschen aller Altersstufen, Herkunftsregionen und politischen Orientierungen miteinzubeziehen, die sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen und auf kooperative Lösungen setzen. Dass dies möglich ist, lässt sich nur beweisen, wenn man einschlägige politische Experimente und Innovationen auf seriöse Weise in die Wege leitet, gründlich auswertet und ziel führend in den politischen Entscheidungsprozess einbringt.

Dass in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer mehr direkte Bürgerbeteiligung gefordert und gewährt wurde, ist die Folge einer bereits länger währenden »partizipativen Revolution« – und des mit ihr seit dem Wertewandel in den 1960er Jahren weltweit einhergehenden Anspruchs, Berufspolitik nicht als einzig legitimen Ausdruck des Politischen zu begreifen und hinzunehmen, sondern Agenden, die im politischen Alltagsbetrieb unterrepräsentiert sind, mit »unkonventioneller Beteiligung« aufzugreifen: vom Straßenprotest über soziale Bewegungen, die Gründung von Bürgerinitiativen, Petitionen und Volksinitiativen bis hin zu zivilem Ungehorsam.

Komplementär zu diesem maßgeblich »von unten« angetriebenen Spektrum unkonventioneller Beteiligungsformen entstand global aber auch eine heterogene Strömung von Akademiker\*innen und anderen professionellen – häufig sogar staatlichen oder administrativen – Akteuren, die versuchten, die partizipative Revolution in konstruktive, stärker formalisierte Experimente zu überführen.<sup>3</sup> Diese Ansätze sehen die Erneuerung der Demokratie wesentlich als ein Problem des »institutionellen Designs« an und zielen daher auf die Entwicklung von »demokratischen Innovationen« beziehungsweise »demokratischen Experimenten«.

## Bürgerräte im Feld demokratischer Innovationen

Die Idee eines demokratischen Experimentalismus ist nicht neu. In gewissem Sinn entstand bereits die athenische Demokratie aus einer Folge unterschiedlicher Experimente.<sup>4</sup> Ein explizites Programm eines »demokratischen Experimentalismus« formulierte im 20. Jahrhundert der US-amerikanische Sozialphilosoph John Dewey. Schwächen und Dysfunktionen demokratischer Regierungsformen ließen sich, so Dewey, angesichts sich verändernder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen im Normalfall nicht durch »Mehr vom Gleichen« beheben, sondern müssten auf eine Vertiefung demokratischer Partizipation und Teilhabe abzielen.<sup>5</sup> Dieser Geist hat die oben skizzierten Bewegungen der »partizipativen Revolution« seit rund zehn Jahren in einer Diskussion über »demokratische Innovationen« zusammengeführt.<sup>6</sup> Die Rede von »demokratischen Innovationen« schließt an einen Diskurs über »soziale Innovationen« an.<sup>7</sup> Ähnlich wie bei einem erfolgreichen technischen Prototypen könne sozialer Wandel nicht als übergreifende politische Reform, sondern als schrittweise (»melioristische«) Verbesserung konzipiert werden: Zunächst testet man neuartige – eben »innovative« – Instrumente für die Gestaltung sozialer Prozesse in einem zeitlich, thematisch und gegebenenfalls auch räumlich eng abgegrenzten Rahmen. Sofern sie sich als erfolgreich erwiesen haben, können sie per Nachahmung und Adaption auf andere Kontexte übertragen werden und so kumulativ die Problemlösungsfähigkeit der Gesellschaft verbessern, ohne eine große »Makro-Reform« anzustoßen. Als »demokratisch« lassen sich soziale Innovationen dann charakterisieren, wenn sie die Rolle von Bürger\*innen in öffentlichen und politischen Meinungs- und Willensbildungsprozessen aufwerten und neue Gelegenheiten für politische Teilhabe, Deliberation und Einfluss eröffnen.<sup>8</sup>

So verstanden ist das Feld demokratischer Innovationen sehr plural und divers, schon allein deshalb, weil sich einzelne Ansätze durch Adaption und

Interpretation beständig verändern. Dennoch lassen sie sich grob in vier Kategorien einteilen: erstens direktdemokratische Ansätze, zweitens kommunale Mitbestimmungsformate, drittens zufallsbasierte »Mikro-Öffentlichkeiten« (*mini-publics*) und viertens digitale Beteiligungsinstrumente.<sup>9</sup>

Am bekanntesten sind direktdemokratische Vorstellungen, nach denen politische Entscheidungen von den Bürger\*innen direkt (das heißt: mit bindender Wirkung) getroffen werden sollen, zum Beispiel per Referendum über eine aus der politischen Arena vorgeschlagene Maßnahme oder gar in Form einer Abstimmung über eine Volksinitiative. Allerdings weisen solche direktdemokratischen Verfahren diverse Schwierigkeiten auf, wie etwa das Beispiel des Brexits zeigt: Sie werden häufig von politischen Eliten für ihre eigenen Zwecke instrumentalisiert und können aufgrund ihrer dichotomen »Ablehnung/Zustimmung«-Struktur die politische Polarisierung befördern. Außerdem müssen Bürger\*innen in ihnen komplexe Entscheidungen treffen, deren umfassende und langfristige Folgen für sie schwer zu beurteilen sind. Entsprechend haben sie sich bis auf wenige Ausnahmen (beispielsweise in der Schweiz oder einzelnen Bundesstaaten der USA) nur mit Einschränkungen durchgesetzt (in Deutschland etwa nur auf Länderebene). Insgesamt gibt es Anzeichen dafür, dass direktdemokratische Ansätze eher an Bedeutung verlieren.<sup>10</sup> So hat die Partei Bündnis 90/Die Grünen vergangenes Jahr die Forderung nach direktdemokratischer Beteiligung nach 40 Jahren aus ihrem Grundsatzprogramm gestrichen und sich stattdessen für Bürgerräte als Partizipationsform ausgesprochen. In den USA gibt es Bestrebungen, in den vergangenen Jahrzehnten eingeführte direktdemokratische Elemente auf Ebene der Bundesstaaten durch Bürgerräte zu ergänzen (siehe hierzu die Ausführungen weiter unten), um den polarisierenden Wirkungen von Referenden entgegenzuwirken. Ein Beispiel hierfür ist der »Oregon Citizens' Initiative Review«, bei dem Volksinitiativen im Bundesstaat Oregon einer Überprüfung durch ein Gremium zufällig ausgewählter Bürger\*innen unterzogen werden, um zur Vorbereitung eines Referendums ausgewogene Entscheidungsgrundlagen für die Bevölkerung zu erstellen.<sup>11</sup>

Schon immer war die kommunale Ebene ein wesentlicher Ort partizipatorischer demokratischer Experimente. Bereits in ihrer Entstehung in der Antike war die Demokratie bekanntlich als Regierungsform kleiner Stadtstaaten angelegt. Und auch die Wiederkehr von Republikanismus und Demokratie in der Moderne nahm wesentlich von Stadtrepubliken wie Genf oder den *town hall meetings* im nordamerikanischen New England ihren Ausgang.<sup>12</sup> Befördert durch starke Bürgermeisterinnen und Bürgermeister ist in jüngerer Vergangenheit wieder ein Trend zur Kommunalisierung von Politik zu beobachten: Veränderungsprozesse *bottom-up*

als Grundlage eines neuen demokratischen Selbstverständnisses. Weltweit bilden sich lokale Allianzen, um unter Beteiligung von Bürger\*innen ihre Zukunft vor Ort zu gestalten – gerade auch in Gemeinden mit schlechter Infrastruktur und fehlenden Arbeitsplätzen.<sup>13</sup> Ein Modell, das sich in den letzten Jahrzehnten global weit verbreitet hat, ist das sogenannte *participatory budgeting*. Ursprünglich wurde es Ende der 1980er Jahre in Porto Alegre (Brasilien) entwickelt und institutionalisiert. Die Bestimmung über die Ausgaben von wesentlichen Teilen des kommunalen Haushalts wird dabei an offene Bürgerversammlungen übertragen, die in mehreren Runden über förderungswürdige Projekte befinden.

Die grundlegende Idee hinter »Mikro-Öffentlichkeiten« (*mini-publics*) ist, politisch kontroverse Fragen und Probleme in (relativ) kleinen, losbasierten Bürgerräten beziehungsweise -versammlungen zu beraten. Es wird durch das Losverfahren eine nach bestimmten Kategorien (etwa Alter, Geschlecht, Bildung und Einkommen) für die Bevölkerung repräsentative Kleingruppe von 25 bis 500 Bürger\*innen ermittelt. Diese verständigt sich dann unter für den kommunikativen Austausch möglichst vorteilhaften Bedingungen (insbesondere einer inklusiven und lösungsorientierten Moderation) stellvertretend für die Gesamtheit der Bürger\*innen über ein politisches Problem. Weil sie auf Beratung und Verständigung – das heißt: gelingende Deliberation – zugeschnitten sind, sind Bürgerräte vor allem in der neueren deliberativen Demokratietheorie von zentraler Bedeutung.<sup>14</sup> Die Funktion solcher Bürgerräte ist maßgeblich konsultatorisch, das heißt, sie sollen die politischen Entscheidungsträger\*innen beraten und damit das repräsentativ-demokratische System um partizipative und deliberative Elemente ergänzen, es aber keineswegs ersetzen.<sup>15</sup> Dabei können Bürgerräte auf ganz unterschiedlichen Ebenen stattfinden: Im österreichischen Bundesland Vorarlberg etwa wurden Bürgerräte maßgeblich auf kommunaler und regionaler Ebene eingesetzt, während sie in Irland auf nationaler Ebene zur Beratung über Verfassungsfragen eingerichtet wurden.<sup>16</sup>

Im Bereich digitaler Beteiligungsinstrumente hat sich zunächst mit der Entstehung des Internets und den dadurch ermöglichten digitalen Öffentlichkeiten und sozialen Plattformen viel Hoffnung für eine Vitalisierung der demokratischen Öffentlichkeit verknüpft. Diese Hoffnung wurde angesichts der durch das Internet ausgelösten Krise des Journalismus, der Fragmentierung und Polarisierung von Diskursen auf sozialen Plattformen sowie der Verbreitung von Online-Mobbing und *hate speech* enttäuscht.<sup>17</sup> In diesem Zuge sind auch die Erwartungen an demokratische Innovationen der Online-Beteiligung wie »Liquid Democracy« (unter anderem im Zusammenhang mit dem temporären Erfolg der Piratenpartei in einzelnen europäischen Ländern) oder auch der Etablierung von elektronischen

Beteiligungsplattformen wie »Consul« nüchterner geworden. Bemerkenswert ist, dass solche Instrumente bislang wenig bis gar nicht vom jüngsten Digitalisierungsschub während der Covid-19-Pandemie profitieren konnten, während etwa Bürgerräte und verwandte Beteiligungsformate durch die virtuelle Durchführung als Videokonferenz einen starken Schub erlebt haben.<sup>18</sup> Gleichwohl ist durch die technologische Entwicklung mittelfristig mit stärkeren Veränderungen und Transformationen zu rechnen, in denen sich einzelne Innovationen womöglich zu integrierten Konzepten wie »Open Democracy« verbinden.<sup>19</sup>

Werden diese unterschiedlichen Arten demokratischer Innovationen einen Beitrag dazu leisten können, den eingangs skizzierten Krisen- und Regressionsphänomenen zu begegnen? Demokratische Innovationen können politische Prozesse inklusiver machen, die Einflussmöglichkeiten der Bürger\*innen auf deren Ergebnisse stärken und die Qualität beziehungsweise Transparenz politischer Entscheidungen verbessern.<sup>20</sup> Indem sie soziales Lernen und politische Bildung stärken, leisten sie einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der Verfahren und der politischen Kultur parlamentarischer Demokratien.<sup>21</sup> Ob sie das aber tatsächlich erreichen, hängt stets davon ab, ob ihr Design auf die jeweiligen Kontexte und Ziele zugeschnitten ist. Nach unserer Überzeugung kommt insbesondere deliberativen Mini-Öffentlichkeiten eine entscheidende Rolle in der Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie zu. Tatsächlich haben sie in den vergangenen Jahren auch entscheidend an Einfluss gewonnen, weshalb wir im Folgenden die neueren Entwicklungen auf dem Gebiet der Bürgerräte beleuchten wollen.

## Idee und Umsetzung

Die oben skizzierten deliberativen Grundprinzipien von Bürgerräten beziehungsweise Bürgerversammlungen finden sich in ganz verschiedenen Beteiligungsformaten wieder, die auf unterschiedliche Kontexte und Probleme ausgerichtet sind (siehe *Abbildung*). Sie unterscheiden sich nach der Zahl und dem Auswahlmodus der Teilnehmer\*innen, Dauer und Institutionalisierung des Partizipationsprozesses, nach der zu verhandelnden Thematik sowie in der Frage, ob die Initiierung durch die Verwaltung, Vereine oder unorganisierte Bürger\*innen erfolgt. Gemeinsam ist ihnen jedoch die Grundannahme, dass komplizierte und strittige Agenden am besten in einem offenen und fairen Meinungsaustausch bearbeitet werden können, an dessen Ende ein möglichst von allen oder zumindest der Mehrheit getragener Konsens steht.

Abb.: Typen konsultativer und deliberativer Verfahren

	Initiative	Thematik	Dauer	Teilnehmer (Auswahl)
Town Meeting	Kommunen	Stadtentwicklung	Einmalig 1 Tag	Bis 5000 (Auswahl)
Planungszelle	Kommunen/Vereine	Stadtentwicklung	4 Tage kompakt	100 (à 25) (Zufall)
Bürgerpanel	Kommunen/Akteure	Kommunalpolitik	3–4 Mal pro Jahr	Bis 2500 (Auswahl)
Kommunaler Bürgerrat	Kommunen	Kommunalplanung	2 Tage, repetitiv	8–12 (Zufall)
Deliberative Polling	Diverse	Diverse	repetitiv	300–500 (Zufall)
Konsensus-Konferenz	Behörden	Technologiebewertung	3 Konferenzen	10–30 (Zufall)
Szenario-Workshop	Diverse	Infrastrukturplan	1 Mal 1–3 Tage	25–30 (Auswahl)
Zukunftskonferenz	Diverse	Zukunftsgestaltung	2–3 Tage	Bis 200 (Auswahl)

Quelle: Eigene Darstellung

Welchen Beitrag können nun speziell Bürgerräte zur Überwindung von Krisen- und Regressionstendenzen der parlamentarischen Demokratie leisten? Zunächst institutionalisieren sie einen kooperativen Politikstil, der auf einen bei Hannah Arendt exemplarisch entfalteten Machtbegriff zurückgeht: »Macht entspringt der menschlichen Fähigkeit, nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern sich mit anderen zusammenschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln.«<sup>22</sup> Anders als bei Max Weber geht es nicht um die »Instrumentalisierung eines fremden Willens für eigene Zwecke, sondern die Formierung eines gemeinsamen Willens in einer auf Verständigung gerichteten Kommunikation«. So hat Jürgen Habermas schon vor Jahrzehnten die deliberative Form der Demokratie begründet: »Die Verständigung derer, die sich beraten, um gemeinschaftlich zu handeln [...] bedeutet Macht, soweit sie auf Überzeugung, und damit auf jenem eigentümlich zwanglosen Zwang beruht, mit dem sich Einsichten durchsetzen.«<sup>23</sup>

Wichtig ist dabei vor allem der Dialog. Kooperation und Dialogfähigkeit setzen wiederum Empathie voraus. Verstanden als Achtsamkeit und Empfänglichkeit für andere Menschen, geht Empathie über eine rein kognitiv-argumentative Ebene hinaus, die in der politischen Theorie lange präferiert wurde. Die an der Harvard-Universität »demokratische Werte« lehrende Jane Mansbridge vertritt hingegen eine alltagsweltliche, pragmatische Perspektive, nach der der demokratische Weg zum Gemeinwohl über Kooperation und Empathie führt: »Empathie kann dazu führen, dass wir das Wohl eines Anderen zu unserem eigenen machen. Individuelle Interessen überlappen nicht nur; getrennte Individuen verschmelzen gewissermaßen zu einem.«<sup>24</sup>

In diesem Sinne schaffen Bürgerräte im Betrieb parlamentarischer Demokratien, der wesentlich durch gegensätzliche, kurzfristige orientierte

Interessen und fragmentierte Zuständigkeiten geprägt ist, Inseln gemeinwohlorientierter Kooperation und Empathie. In diesem geschützten Raum lassen sich konstruktive und langfristig orientierte Lösungen für gravierende politische Probleme erarbeiten, die schließlich von politischen Entscheidungsträger\*innen aufgegriffen werden können. Dementsprechend informieren sie Politik und Verwaltung über reflektierte Einstellungen und Werte der Bürger\*innen, die durch übliche Meinungsabfragen nicht zu ermitteln sind. Damit tragen Bürgerräte zur Steigerung der Legitimation politischer Entscheidungen bei und können komplexe politische oder soziale Probleme so aufbereiten, dass sie der Willensbildung in Parteien und der allgemeinen politischen Öffentlichkeit Orientierung geben. Nicht zuletzt sind Bürgerräte somit Orte des gegenseitigen Lernens, an denen Normen und Standards für die politische Auseinandersetzung ausgebildet werden.<sup>25</sup>

Dass Politik und Verwaltung von diesen Vorteilen, die Bürgerräte zu bieten haben, zunehmend Gebrauch machen, zeigt sich an der Zahl praktisch durchgeführter Bürgerräte, die in den vergangenen zehn Jahren sprunghaft gewachsen ist.<sup>26</sup>

Kein Zufall ist dabei insbesondere die seit 2019 zu beobachtende Ausbreitung von Bürgerräten, die sich mit dem Problem der Klimapolitik beschäftigen.<sup>27</sup> Das prominenteste Beispiel für solche Klimaräte ist die *Convention Citoyenne pour le Climat* (CCC) in Frankreich, die Staatspräsident Emmanuel Macron 2019 in Reaktion auf die Proteste der »Gelbwesten« einberufen hat und für die per Zufall 150 Bürger\*innen ausgewählt wurden, um über die Frage zu beraten, wie Treibhausgasemissionen auf sozial gerechte Weise reduziert werden können. Auch das House of Commons des Vereinigten Königreichs hat Ende 2019 bis Anfang 2020 eine *Climate Assembly* mit 108 Bürger\*innen durchgeführt, und in Berlin wurde im Mai 2021 durch einen Beschluss des Abgeordnetenhauses ein Klimarat auf den Weg gebracht, der auf die erfolgreiche Volksinitiative »Klimaneustart« zurückgeht. Auch auf nationaler Ebene tagt derzeit ein Klimarat unter der Schirmherrschaft des ehemaligen Bundespräsidenten Horst Köhler, der jedoch nicht mit einem institutionellen Mandat ausgestattet ist.

Das französische Beispiel kann dabei die Potenziale des Einsatzes von Bürgerräten für die Bearbeitung von konfliktträchtigen Zukunftsthemen wie auch die Gefahren, die aus einer überhasteten und unverbindlichen Verwendung dieses Instruments erwachsen, illustrieren.<sup>28</sup> Einerseits zeigte sich, dass die 149 Maßnahmenvorschläge, die vom CCC – fast alle einstimmig oder mit starken Mehrheiten – erarbeitet wurden, ausgesprochen ambitioniert waren und die ursprünglichen Pläne der Regierung Macron

bei Weitem überstiegen. Das belegt, dass in der Bevölkerung eine Bereitschaft zur radikalen Transformation vorhanden ist, die Parteipolitiker mit ihrem Fokus auf Gruppeninteressen zuvor für unmöglich gehalten haben. Auch wurden die Verfahrensmerkmale der CCC – Zufallsauswahl und deliberative Qualität – in Medien und Öffentlichkeit überwiegend positiv gesehen und ihren Empfehlungen ein hohes Maß an Vertrauen und Sachverstand zugemessen. Allerdings wurde seit der Übergabe der Vorschläge im Sommer 2020 zunehmend deutlich, dass der französische Staatspräsident hinter seinem Versprechen, »alle« Vorschläge umsetzen zu wollen, weit zurückbleiben wird. Die Enttäuschung über die Unaufrichtigkeit von Macrons »deliberativ-partizipativer Wende« könnte den Zulauf zu populistischen (und rechtsnationalistischen) Strömungen weiter fördern.

## Richtungsentscheidungen

Die benannten Probleme drohen auch in anderen Fällen. Dass die Frage, wie die Entscheidungsträger\*innen im politischen System mit den Beratungsergebnissen von Bürgerräten umgehen sollen, nicht hinreichend verbindlich geregelt ist, birgt das eminente Risiko, Bürgerräte zum demokratischen »Feigenblatt« verkommen zu lassen, das die Krise der parlamentarischen Demokratie nur kurzfristig überdeckt. Bestärkt wird dies dadurch, dass die Durchführung eines Bürgerrates häufig als Einzelmaßnahme begriffen und nicht in einen breiteren Rahmen der demokratischen Erneuerung eingebettet wird – und so gewissermaßen als Flickenfunktionsstück, das notdürftig die Lücken eines Systems schließen soll, das eigentlich an allen Nähten auseinanderreißt. Deshalb möchten wir abschließend an dieser Stelle an die bereits vor mehreren Jahren ausgearbeitete Idee der zu einer »Konsultative« verknüpften »Zukunftsräte« erinnern.<sup>29</sup> Beide Begriffe verweisen auf Dimensionen, die in der gegenwärtigen Konjunktur der Bürgerräte nicht adäquat eingelöst wurden. Sie erscheinen uns aber essenziell, wenn die Chancen der gegenwärtigen Erneuerungsbewegungen nicht direkt wieder verspielt werden sollen. Vor allem ist ein Zukunftsrat ein *dauerhaft institutionalisierter* Bürgerrat. Anders als die heute verbreiteten Experimente (mit wenigen Ausnahmen) ist damit sein Verhältnis zu anderen (ebenfalls dauerhaften) Institutionen und Gremien des demokratischen Prozesses verbindlich, klar und langfristig geregelt. Gleiches gilt für die professionelle Unterstützung durch hauptamtliche Initiativteams, die als Moderatoren und Geschäftsstelle tätig sind. Schließlich befasst sich ein Zukunftsrat als dauerhaftes Gremium (selbst wenn die individuelle Mitgliedschaft auf zwei Jahre begrenzt ist) inhaltlich weni-

ger mit Ad-hoc-Problemen als mit den zukunftssträchtigen Transformationen, die unsere politischen Gemeinschaften auf Jahre und Jahrzehnte beschäftigen werden. So baut die Vorstellung der Konsultative auf einem zwar inkrementell-melioristischen, aber dennoch systemischen Verständnis demokratischer Innovation auf: Zukunftsräte werden eine umfassende Kraft für die Erneuerung der Demokratie im Sinne einer »vierten Gewalt« nur dann entfalten können, wenn sie keine Einzelfälle bleiben, sondern sich zu einem Netzwerk vieler unterschiedlicher Räte und kurzfristiger Beteiligungsformate auf den unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems verknüpfen. Zu einem solchen systemischen Verständnis demokratischer Innovation gehört, dass Institutionen, die das Umfeld der Konsultative bilden – Verwaltung, legislative und exekutive Gremien –, ebenfalls lernen müssen, mit der Veränderung der politischen Architektur umzugehen.<sup>30</sup> Bisher ist das so gut wie nie geschehen.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 26–27/2021 »Zustand der Demokratie«.*

## Anmerkungen

- 1 Zur globalen Entwicklung vgl. Adam Przeworski, *Crises of Democracy*, Cambridge 2019; in langfristiger Perspektive David Runciman, *The Confidence Trap. A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton 2013; zur Krise des deutschen parlamentarischen Regierungssystems vgl. Florian Meinel, *Vertrauensfrage. Zur Krise des heutigen Parlamentarismus*, München 2019; zum Aufschwung populistischer Bewegungen und Parteien vgl. u. a. Pierre Rosanvallon, *Das Jahrhundert des Populismus. Geschichte, Theorie, Kritik*, Hamburg 2020.
- 2 Vgl. Graham Smith, *Can Democracy Safeguard the Future?*, Cambridge 2021, Kap. 1; zum Beispiel des Klimawandels vgl. Claus Leggewie, *Nicht die beste der Welten. Von der Corona-Krise zum Klima-Kollaps: Wie lernfähig ist die Weltgesellschaft?*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Corona. Pandemie und Krise*, Bonn 2021, S. 175–185.
- 3 Vgl. für einen systematischen Überblick Patrizia Nanz/Miriam Fritsche, *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bonn 2012 (2. Aufl. i. E. 2023); zum Einfluss staatlicher Akteure vgl. Mark E. Warren, *Governance-driven Democratization*, in: *Critical Policy Studies* 3/2009, S. 3–13.
- 4 Vgl. Mogens Herman Hansen, *Die Athenische Demokratie im Zeitalter des Demosthenes. Struktur, Prinzipien und Selbstverständnis*, Berlin 1995.
- 5 Vgl. John Dewey, *The Public and Its Problems*, Athens 1954 [1927], S. 144.
- 6 Vgl. Stephen Elstub/Oliver Escobar, *Defining and Typologising Democratic Innovations*, in: *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham 2019, S. 11–31.
- 7 Vgl. Geoff Mulgan, *Social Innovation. How Societies Find the Power*, Bristol 2019, Kap. 1.

- 8 Vgl. Elstub/Escobar (Anm. 6); Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge 2009, S. 1–29.
- 9 Diese Typologie stammt von Smith (Anm. 8), Kap. 2–5.
- 10 Vgl. Frank Decker, Bürgerräte – Abhilfe gegen die Repräsentationskrise oder demokratiepolitisches Feigenblatt?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2021, S. 125–140.
- 11 Vgl. John Gastil/Katherine R. Knobloch, *Hope for Democracy. How Citizens Can Bring Reason Back Into Politics*, Oxford 2020. Vgl. die Überlegungen zur Verknüpfung von sogenannten deliberative polls mit Volksinitiativen u. a. in Kalifornien bei James Fishkin, *When the People Are Thinking*, Oxford 2018, S. 79–91, S. 163–172.
- 12 Vgl. Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, München 1984<sup>2</sup> [1835], S. 69 ff.
- 13 Vgl. Charles Taylor/Patrizia Nanz/Madeleine Beaubien Taylor, *Das ist unsere Stadt. Wie Bürger:innen die Demokratie erneuern*, Hamburg 2021.
- 14 Vgl. Maija Setälä/Graham Smith, Mini-Publics and Deliberative Democracy, in: André Bächtiger et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford 2018, S. 300–314. Kritisch hierzu Cristina Lafont, *Democracy Without Shortcuts. A Participatory Conception of Deliberative Democracy*, Oxford 2020.
- 15 Vgl. Patrizia Nanz/Claus Leggewie, *Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*, Berlin 2018. Das grenzt Bürgerräte entscheidend gegenüber alternativen demokratischen Innovationen ab, die für losbasierte Gremien eigene legislative Kompetenzen vorsehen, beispielsweise in Form eines Zwei-Kammer-Systems aus losbasierten und gewählten Gremien. Siehe hierfür John Gastil/Erik O. Wright, *Legislature by Lot: Envisioning Sortition Within a Bicameral System*, in: dies. (Hrsg.), *Legislature by Lot. Transformative Designs for Deliberative Governance*, London 2019, S. 3–38.
- 16 Vgl. David M. Farrell/Jane Suiter, *Reimagining Democracy. Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Ithaca u. a. 2019.
- 17 Vgl. Joshua Cohen/Archon Fung, *Democracy and the Digital Public Sphere*, in: Lucy Bernholz/Hélène Landemore/Rob Reich (Hrsg.), *Digital Technology and Democratic Theory*, Chicago 2021, S. 23–61.
- 18 Vgl. Claudia Chwalisz, *The Pandemic Has Pushed Citizen Panels Online*, in: *Nature* 7842/2021, S. 171.
- 19 Vgl. Hélène Landemore, *Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton 2020.
- 20 Vgl. Smith (Anm. 8), Kap. 1.
- 21 Vgl. Nanz/Leggewie (Anm. 15), S. 31 f., S. 41 f.
- 22 Hannah Arendt, *Macht und Gewalt*, München 1970, S. 45.
- 23 Jürgen Habermas, *Hannah Arendts Begriff der Macht*, in: *Merkur* 341/1976, S. 946–960, hier S. 947. Vgl. auch ders., *Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie*, in: Herfried Münkler (Hrsg.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München–Zürich 1992, S. 11–24.
- 24 Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago–London 1983, S. 27. Dieser Ansatz wird auch durch neuere bahnbrechende Studien zum »homo cooperativus« unterstützt. Vgl. Michael Tomasello, *Warum wir kooperieren*, Berlin 2010; Martin A. Nowak/Roger Highfield, *Kooperative Intelligenz. Das Erfolgsgeheimnis der Evolution*, München 2013.

- 25 Vgl. Simon Niemeyer/Julia Jennstål, Scaling Up Deliberative Effects. Applying Lessons of Mini-Publics, in: Bächtiger et al. (Anm. 14), S. 329–347.
- 26 Die OECD ordnet Bürgerräte einer übergreifenden »deliberativen Welle« zu. Vgl. OECD, Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave, Paris 2020. Eine laufend aktualisierte Liste von Bürgerräten bietet die Website [www.buergerrat.de/aktuelles/buergerraete-weltweit](http://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerraete-weltweit). Prominente Beispiele in Deutschland sind, neben den im Text genannten, der Bürgerrat »Deutschlands Rolle in der Welt« und der Bürgerrat »Bildung und Lernen«.
- 27 Vgl. Lukas Kübler/Nicolina Kirby/Patrizia Nanz, Alle Macht den Klimaräten? Demokratische Experimente für eine progressive Klimapolitik, in: *Mittelweg* 36 6/2020, S. 101–122.
- 28 Für eine detaillierte Analyse vgl. ebd., S. 116–122.
- 29 Vgl. Nanz/Leggewie (Anm. 15).
- 30 Ein Lehrbeispiel ist die Gestaltung des geplanten »Hauses der Demokratie« in beziehungsweise an der Paulskirche in Frankfurt am Main. Beschränkt man sich dort auf eine eher museal-antiquarische Aufbereitung der deutschen Demokratiegeschichte, oder wagt man ein demokratiepolitisches Experiment mit der Installierung eines Nationalen Zukunftsrates? Vgl. hierzu Patrizia Nanz/Claus Leggewie, Ein Haus der Demokratie in Frankfurt am Main, 1. 12. 2020, [www.fr.de/kultur/gesellschaft/ein-haus-der-demokratie-in-frankfurt-am-main-90117685.html](http://www.fr.de/kultur/gesellschaft/ein-haus-der-demokratie-in-frankfurt-am-main-90117685.html). Die Frage stellt sich auch bei der Verwendung von Mitteln der Demokratieförderung: Werden sie nur für die Abwehr antidemokratischer Bewegungen eingesetzt oder auch für die Erprobung demokratischer Innovationen?

## Wer dazu gehört und gehört wird

### Teilhabe im Jugendengagement

Hundert Tage vor der Bundestagswahl gingen am 18. Juni 2021 in über 30 deutschen Städten wieder zahlreiche Aktivist\*innen von Fridays for Future (FFF) auf die Straße, um lautstark für eine bessere Klimapolitik zu demonstrieren. Jüngst, nach dem Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine im Frühjahr 2022, riefen verschiedene Ortsgruppen von FFF dazu auf, für den Frieden auf die Straße zu gehen – und zahlreiche (junge) Menschen folgten. Seit ihren ersten Großdemonstrationen steht die Bewegung sinnbildlich für eine Kehrtwende in der Wahrnehmung der Jugend und ihres politischen Engagements. Zu Beginn von FFF Deutschland waren am 15. März 2019 rund 300000 vornehmlich junge Menschen zusammengekommen, um die von der schwedischen Schülerin Greta Thunberg initiierte Bewegung zu unterstützen. Mit ihrem 2018 begonnenen Schulstreik hatte die damals 15-Jährige binnen kürzester Zeit eine weltweite Mobilisierung für eine neue Klimapolitik in Gang gesetzt. FFF steht mittlerweile wie keine andere Bewegung für eine Generation, der nicht nur Klimaschutz wichtig ist, sondern die sich für ihre Interessen auch aktiv einsetzt. Junge Menschen tun dies allerdings vor allem in Aktionsgruppen und Jugendvereinen, weit weniger in Parteien.

Sich in einer Partei zu engagieren und wählen zu gehen, sind die Kernelemente demokratischer Teilhabe, beide Partizipationsformen sind jedoch voraussetzungsvoll: An Bundestagswahlen dürfen nur diejenigen teilnehmen, die aufgrund ihres Alters und ihrer Nationalität wahlberechtigt sind, also mindestens 18 Jahre alt und deutsche Staatsbürger\*innen sind. Allein in Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein können schon 16-Jährige an Landtags- beziehungsweise Bürgerschaftswahlen teilnehmen, jüngst zog die Landesregierung in Baden-Württemberg nach und führte im Frühjahr 2022 das Wahlrecht ab 16 ein.<sup>1</sup> Etwa ein Drittel der Unter-25-Jährigen in Deutschland hat einen Migrationshintergrund;<sup>2</sup> diejenigen von ihnen, die keinen deutschen Pass haben, sind somit vom Wahlrecht ausgeschlossen.<sup>3</sup>

Für das Mitwirken in Parteien bestehen diese Voraussetzungen nicht, dennoch ist die Beteiligung niedrig. Hierfür werden von Jugendlichen vor allem folgende Gründe genannt: zum einen die fehlende Identifizierung mit einer Partei, zum anderen der erschwerte Zugang zu Parteien sowie die fehlenden Einflussmöglichkeiten innerhalb der Parteistrukturen.<sup>4</sup> Hier wird deutlich, dass die eigene Identifikation heute relevanter ist als bei früheren Generationen, bei denen häufig die Parteizugehörigkeit der Eltern ein entscheidender Faktor für eigenes Parteiengagement war. Die anderen Barrieren sind bekannt: Um in einer Partei Mitglied zu werden, muss ein monatlicher Beitrag entrichtet werden. Zwar gibt es für Schüler\*innen, Auszubildende und Studierende vergünstigte Beitragsoptionen, nichtsdestotrotz schrecken eine formale Mitgliedschaft und die monetäre Verpflichtung viele ab.<sup>5</sup> Darüber hinaus sind Parteien intern bisweilen weniger demokratisch, als zu erwarten wäre: Beziehungen prägen Positionen und die Artikulation von Interessen, sodass es als neues und zudem junges Mitglied schwer ist, sich Gehör zu verschaffen.<sup>6</sup> Ein prägnantes wie empörendes Beispiel ist die Erfahrung der CDU-Politikerin Diana Kinnert, die berichtete, als junges Neumitglied bei einem CDU-Stammtisch für eine Kellnerin gehalten worden zu sein.<sup>7</sup>

In Jugendvereinen und (Protest-)Aktionsgruppen gibt es dagegen meist keine oder nur wenige formale Kriterien zur Auf- und Teilnahme. Diese Formen der politischen Beteiligung gelten gemeinhin als niedrighschwellige Formen der demokratischen Teilhabe, die für alle jungen Menschen leicht zugänglich sind. Um beispielweise bei FFF aktiv zu werden, reicht eine Nachricht über einen Messengerdienst aus, um mit der jeweiligen Ortsgruppe in Kontakt zu treten und kostenlos und ohne Mitgliedschaft mitzuwirken.<sup>8</sup>

Bei näherer Betrachtung finden sich jedoch auch in diesen Arenen politischer Beteiligung Teilhabebehörden. Selbst Proteste und Bewegungen sind nicht für alle jungen Menschen gleichermaßen zugänglich und sprechen auch längst nicht alle gleichermaßen an. Die Barrieren sind hier jedoch häufig informeller Natur. Das zeigt sich besonders, wenn es um Repräsentations- und Machtpositionen geht. Das gilt zwar nicht nur für Proteste, Bewegungen und Vereine von und mit Jugendlichen, ist hier aber besonders relevant. Denn kaum eine andere Lebensphase ist prägender für die eigene Identität als die Zeit des Erwachsenwerdens.

## Informell statt institutionell

Aussagen über das Ausmaß des politischen Engagements junger Menschen in Deutschland waren lange Zeit wenig schmeichelhaft. Noch 2006 beti-

telte die jährliche Shell-Jugendstudie die junge Generation zwischen 14 und 27 Jahren als »pragmatisch« und sagte eine zunehmend entpolitisierte »Generation Z« voraus.<sup>9</sup> Seit den ersten Großdemonstrationen von FFF in Deutschland ist das Postulat einer politisch desinteressierten Jugend der »Generation Greta« gewichen – einer Jugend, die ihre Interessen auf der Straße und in Medien kreativ und deutlich hörbar vertritt. Doch FFF ist nur das prominenteste Beispiel; junge Menschen sind vielfältig engagiert, mit der Tendenz zur weiteren Ausdifferenzierung. Diese Vervielfältigung geschieht jedoch vor allem im informellen Bereich, weniger in bestehenden Institutionen.

Der Blick auf die Beteiligung bei Wahlen und das Engagement in Parteien als institutionell etablierte Formen der Teilhabe verdeutlicht diese Diskrepanz: Bei der Bundestagswahl 2021 lag die Wahlbeteiligung der 18- bis 24-Jährigen knapp über 70 Prozent und damit unter der Gesamtbeteiligung von 76,6 Prozent. Im Vergleich zur letzten Bundestagswahl 2017 ist sie somit leicht gestiegen, liegt im Verhältnis aber deutlich unter der Beteiligung älterer Bevölkerungsgruppen.<sup>10</sup> Auch beim Parteiengagement zeigt sich weniger Beteiligung – insbesondere, wenn wir diese Partizipationsform mit anderen kontrastieren: Jede\*r dritte 16- bis 20-Jährige hat bereits an einer Demonstration teilgenommen, aber nur etwa jede\*r zehnte war schon mal in einer politischen Partei aktiv.<sup>11</sup>

Im Vergleich mit digitalen Aktionsformen zeigt sich der Unterschied noch deutlicher: Hier sind es mit 57 Prozent der 14- bis 22-Jährigen mehr als die Hälfte der Befragten, die schon mal an einer Onlineaktion oder Onlinepetition mitgewirkt haben, wie eine Studie des Bundesumweltministeriums zeigt.<sup>12</sup> Eine Hypothese zur Erklärung könnte lauten, dass es an der Kürze des Beteiligungsformats liege und junge Menschen weniger bereit seien, sich Organisationen verbindlich anzuschließen. Zahlen zur Jugendvereinsarbeit relativieren diese Interpretation jedoch: Eine Umfrage von 2018 ergab, dass rund 70 Prozent der Jugendlichen in Vereinen aktiv sind (hierbei wurden jedoch alle Vereine, auch Sportvereine, mitgezählt und nicht nur solche, die explizit politisch sind).<sup>13</sup>

Der Vergleich der politischen Teilhabe über den Zeitverlauf zeigt die Veränderung des Protest- und Vereinsengagements selbst: Waren etablierte Jugendvereine früher die zentralen Akteure der Jugendverbandsarbeit, differenziert sich das Organisationsfeld seit mindestens einem Jahrzehnt stärker aus.<sup>14</sup> Wir erleben einen regelrechten Gründungsboom von Projekten, Initiativen und Kollektiven von Jugendlichen. Anders als eingetragene Vereine nach deutschem Vereinsrecht ähneln viele Zusammenschlüsse in ihrer Netzwerkform jedoch stärker sozialen Bewegungen, die sich heute vor allem über Social-Media-Kanäle und Messengerdienste koordinieren.<sup>15</sup>

Neben der Vervielfältigung der Formen des Engagements haben sich auch die Organisationsidentitäten diversifiziert, was letztlich den gesellschaftlichen Wandel widerspiegelt. So ist die Anzahl der Jugendvereine und Zusammenschlüsse von Vereinen, die sich bewusst als Jugendvereine mit migrations- oder religionsbezogener Pluralität positionieren, deutlich gestiegen. Zugleich haben sich diese selbst verändert: In den 1980er Jahren dominierten zunächst sogenannte Migrantenjugendselbstorganisationen (MJSO) als Vertretungen junger Menschen mit Migrationsbezügen. Anknüpfend an die Erwachsenenvereine, die Migrantenselbstorganisationen (MSO), offenbarte der Name bereits ihre Entstehung aus ebenjenen Elternvereinen und verwies auf ihr Selbstverständnis als migrantisch. Ihr primäres Anliegen war es, die eigene kulturelle Identität auszuleben. Oftmals waren diese Vereine weit weniger in der Jugend(verbands)politik aktiv. Heute erleben wir hingegen junge Vereine, die sich als »neue deutsche« oder »postmigrantische« Organisationen verstehen. Sie erkennen ihre migrantischen, familiären oder eigenen Bezüge als prägend an, betonen aber zugleich ihre Dazugehörigkeit und die Transformation der Gesellschaft.<sup>16</sup>

Die skizzierte Entwicklung zeigt, dass die Jugendverbandsarbeit diverser geworden ist und innerhalb der bestehenden Strukturen Aushandlungen über Teilhabe geführt werden. Als Zwischenfazit lässt sich somit festhalten, dass junge Menschen in Deutschland stärker in informellen Zusammenhängen engagiert sind, mit der Ausnahme von Jugendvereinen, die insgesamt vielfältiger geworden sind. Die Schlussfolgerung, dass diese Teilhabeformate voraussetzungsfrei wären, verkennt aber die indirekten Teilhabebehörden.

## Proteste, Bewegungen, Vereine: Teilhabe ohne Hürden?

Zwei Vorfälle aus den vergangenen Jahren zeigen, dass die Debatten um Diversität von aktuellen Jugendprotestbewegungen längst auch öffentlich geführt werden: So sorgte ein Pressefoto der Presseagentur Associated Press von Greta Thunberg und vier weiteren FFF-Aktivistinnen, die 2020 zum Weltwirtschaftsforum in Davos eingeladen worden waren, für eine leidenschaftliche Diskussion um Rassismus und Repräsentation, als herauskam, dass die ugandische Klimaaktivistin Vanessa Nakate, die einzige nicht-weiße Person auf dem Foto, »aus kompositorischen Gründen« aus dem Bild geschnitten worden war.<sup>17</sup> Der andere Vorfall ereignete sich ein Jahr zuvor; hier ging es weniger um die mediale Darstellung und Wahrnehmung von FFF, sondern vielmehr um die Bewegung und ihren Cha-

rakter an sich. Für eine Demonstration im Mai 2019 hatte die Berliner Ortsgruppe den Rapper Chefket für ein Konzert angefragt, ihn kurz darauf aber wieder ausgeladen. Der Grund waren Bedenken wegen einer früheren Zusammenarbeit mit dem Gangsta-Rapper Xatar, wie Chefket ein Musiker mit Migrationsbiografie. Unter dem Schlagwort »White Days for Future« entbrannte daraufhin eine Diskussion darüber, inwiefern die Bewegung die Lebensrealitäten junger Menschen mit Migrationsbezügen widerspiegelt und für sie zugänglich ist.<sup>18</sup>

Diese beiden Episoden illustrieren, dass bestimmte Gruppen auch für das Engagement in Bewegungen Hürden zu überwinden haben. Umfragen belegen, dass bestimmte Gruppen in sozialen Bewegungen wie FFF unterrepräsentiert sind: Bei einer Befragung von FFF-Demonstrant\*innen des Berliner Instituts für Protest- und Bewegungsforschung gaben 96 Prozent der Befragten an, in Deutschland geboren zu sein; 16 Prozent gaben wiederum an, einen Migrationshintergrund zu haben.<sup>19</sup> Wenn man bedenkt, dass etwa ein Drittel der Bevölkerung unter 25 Jahren einen eigenen oder familiären Migrationsbezug hat, ist die Diskrepanz hier nicht zu übersehen. Bis in die 2000er Jahre hinein waren Protestierende überdurchschnittlich oft jünger, gebildet, männlich und links. Heute zeigt sich bezüglich Geschlecht, Alter und politischer Selbsteinschätzung hingegen ein diverseres Bild. Auffallend ist jedoch, dass Protestierende besonders häufig aus der Mittelschicht kommen und in Deutschland geboren wurden.<sup>20</sup>

Letztlich setzen auch ehrenamtliches Engagement und die Beteiligung an Protesten bestimmte Fähigkeiten und Ressourcen voraus, wodurch manchen Menschen der Zugang erschwert wird. Zunächst bedarf es Zeit, um sich zu engagieren, sowie unter Umständen Geld, um Fahrten oder Materialien zu finanzieren. Zudem müssen Menschen von der Gelegenheit des Engagements erfahren, das setzt häufig deutsche Sprachkenntnisse, aber auch den Zugang zu Netzwerken voraus. Sich zu organisieren und seine Positionen einzubringen, bedeutet darüber hinaus, das Know-how zu haben und auch den Habitus zu kennen, wie ich mich als Protestierende oder im Verein verhalte. Hier berichten junge Menschen mit Migrationsbezügen oder aus bildungsfernen Haushalten, dass sie sich in bestimmten Räumen unwohl fühlten und beispielweise nach ihrer »eigentlichen« Herkunft gefragt werden.<sup>21</sup>

Neben der direkten Kommunikation untereinander werden auch in der Kommunikation nach außen nicht selten – bewusst oder unbewusst – bestimmte Personen stärker als andere angesprochen. So kritisierten Menschen mit familiären Beziehungen in Länder des Globalen Südens die »5 vor 12«-Rhetorik führender FFF-Aktivist\*innen als realitätsfern und eurozentrisch, da in vielen Staaten die Auswirkungen des Klimawandels

schon heute verheerend und lebensverändernd seien.<sup>22</sup> Bei Protestaktionen kommt erschwerend hinzu, dass Menschen, die von außen als »anders« oder »fremd« gelesen werden, potenziell verstärkt Rassismus oder Repressionen ausgesetzt sind. Dieser Aspekt trifft umso mehr bei disruptiven Taktiken zu, wie sie beispielweise die Klimaaktivist\*innen von Extinction Rebellion einsetzen. Straßenblockaden oder andere Formen gewaltlosen, aber störenden zivilen Ungehorsams führen deshalb nicht selten zu einer fehlenden Beteiligung bestimmter Gruppen.<sup>23</sup>

Noch stärker treten die fehlenden Zugänge bei Repräsentations- und Vorstandspositionen auf, sodass die Gesichter von Bewegungen und Vereinen weit weniger Vielfalt repräsentieren, als gesellschaftlich vorhanden ist. Die ungleiche Teilhabe ist hier nicht nur auf Individual-, sondern auch auf Organisationsebene erkennbar. In den zentralen Interessenvertretungen der Jugendverbandsarbeit wie den Jugendringen oder den Jugendhilfeausschüssen sind Organisationen mit diversen Bezügen nur randständig oder gar nicht vertreten.<sup>24</sup> Zwar hat sich ein Bewusstsein für das Thema Vielfalt und Teilhabe entwickelt, und einige etablierte Vereine und Verbände haben sich interkulturell und diversitätsbewusst geöffnet, aber die Besetzungspraxis in jugendverbandspolitischen Entscheidungs- und Einflusspositionen hat sich kaum verändert. Zwar ist die Anzahl an Vereinen von Jugendlichen mit Migrationsbezügen in Jugendringen von 2009 bis 2015 zunächst konstant gestiegen, jedoch stagniert sie seit 2015.<sup>25</sup> Da überrascht es nicht, dass viele interkulturelle Vereine sich zu eigenen Bündnissen zusammengeschlossen haben.<sup>26</sup> Ähnliches lässt sich im Falle von FFF feststellen: In Berlin haben sich Klimaaktivist\*innen zu einem eigenen »Black Earth Kollektiv« mit einem intersektionalen Verständnis für Klimagerechtigkeit zusammengeschlossen, statt sich bei der örtlichen FFF-Ortsgruppe zu organisieren.<sup>27</sup>

Obwohl es in Deutschland viel junges Engagement und eine große Vielfalt an Vereinen und Bewegungen gibt, bestehen auch hier ungleiche Teilhabezugänge. Anders als bei Parteien und Wahlen sind die Barrieren indirekter und informeller, führen aber nichtsdestotrotz zu Parallelstrukturen statt zu einem Wandel etablierter Interessen- und Vereinsvertretungen.

## Vorbilder gesucht

Blicken wir auf Best-Practice-Beispiele von Vereinen, Institutionen und Organisationen, denen dieser Wandel gelungen ist, dann stellen wir fest, wie stark er – zumindest zu Beginn – von einzelnen Menschen abhängt.

Meist erkämpfen sich Einzelne als Erste eine zentrale Position und fungieren danach als Vorbilder, zum Beispiel als Schlüsselfiguren in Jugendbewegungen. Vorbilder haben nicht nur symbolischen Wert, sondern befähigen andere junge Menschen, ihnen zu folgen. Dies führt nicht selten dazu, dass auch nachfolgende Positionen neu besetzt werden.<sup>28</sup>

Solche »Gesichter nach außen« sind oft entscheidend für die Reichweite, wer angesprochen und mobilisiert wird. Bei der ersten Demonstrationsbefragung der FFF-Aktivist\*innen in Deutschland zum Beispiel gaben rund 65 Prozent der Beteiligten an, dass Greta Thunberg einen maßgeblichen Einfluss auf ihre Teilnahmeentscheidung hatte.<sup>29</sup> Wenngleich ihre Bedeutung für die Mobilisierung im Zeitverlauf abnahm, spielen solche Symbolfiguren eine wichtige Rolle für die Ansprache von neuen Unterstützer\*innen. Wenn sich (junge) Menschen mit den Personen, die für eine Bewegung oder einen Verein stehen, identifizieren, sind sie eher gewillt, sich selbst zu engagieren.

Mit Blick auf den Status quo der Jugendverbandsarbeit in Deutschland ist es umso überraschender, dass die Bedeutung der ersten Engagementerfahrungen für spätere politische Beteiligung und demokratische Teilhabe von Forschung und Politik kaum beachtet wird. Dabei belegen Studien aus anderen Ländern eindrücklich, wie prägend erste Beteiligungserfahrungen sind. Am Beispiel ehrenamtlicher schulischer Aktivitäten wurde etwa aufgezeigt, dass sie entscheidend für den eigenen Sozialisationsprozess und die spätere Bereitschaft zur gesellschaftlichen Verantwortungsübernahme sind.<sup>30</sup> Ähnliches zeigte sich auch beim Freiwilligenjahr, das Jugendliche noch lange prägt und positiv zu späterem Engagement beiträgt.<sup>31</sup> Entgegen der oftmals negativen Darstellung »unproduktiver« freier Zeiten ohne Schule oder Arbeit haben junge Menschen gerade in diesen Phasen die Möglichkeit, sich zu entwickeln, auszuprobieren und sich auszutauschen.<sup>32</sup> Auch das Gefühl der eigenen Zugehörigkeit wird entscheidend und positiv geprägt, wie Studien aus Australien zu Ehrenamterfahrungen von Jugendlichen mit Migrationsbezügen zeigen.<sup>33</sup> Denn auf Jugendfahrten, in Ortsgruppen von Bewegungen oder in Protestkollektiven wird argumentiert, gestritten und häufig auch in Gemeinschaften entschieden – und bestenfalls erlebt, dass die eigene Stimme zählt.

## Ausblick

Im Bundestagswahljahr 2021 stand die Beteiligung an Wahlen als Form der politischen Teilhabe im Vordergrund. Mit der Ampel-Regierung hat das Thema eines Wahlrechts ab 16 Jahren in Deutschland wieder neuen

Aufwind bekommen. Parallel haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union für 2022 das Jahr der Jugend ausgerufen. Zentrales Ziel ist es, die aktive Beteiligung Jugendlicher an Gesellschaft und Politik voranzutreiben und somit ihre Interessen in den Vordergrund zu rücken, die in der Pandemie nicht selten in den Hintergrund traten zum Schutz älterer Bevölkerungsgruppen. Trotz dieser verstärkten politischen Aufmerksamkeit werden Parteien als Orte der Beteiligung auch in nächster Zukunft junge Menschen mit ihren strukturellen und diskursiven Teilhabebehörden eher abschrecken. Stattdessen wird die Anzahl der engagierten Netzwerke, die on- und offline Beteiligung kombinieren, weiter zunehmen.<sup>34</sup> Vor dem Hintergrund der Entwicklungen der vergangenen Jahre ist davon auszugehen, dass Online-Aktivismus, Protestaktionen und Vereinsengagement weiterhin die zentralen Formen der politischen Teilhabe bleiben.

Dass auf der einen Seite junges Engagement außerhalb etablierter Institutionen und Organisationen immer vielfältiger wird, auf der anderen Seite aber diese Diversität häufig nicht zu Veränderungen bestehender Strukturen und Repräsentationen führt, ist ein Paradoxon, das zwei Seiten derselben Medaille zeigt. Junge Menschen, die von etablierten Organisationen nicht angesprochen werden oder sich dort nicht verorten können, gründen vermehrt ihre eigenen Interessenvertretungen. Umso entscheidender ist es, dass Forscher\*innen die Hürden für Engagement und Einfluss verstärkt in den Vordergrund rücken und die Politik Voraussetzungen schafft, diese abzubauen. Hier braucht es eine proaktive Politik, die die Bedeutung der ersten Erfahrungen junger Menschen mit politischem Engagement in ihrer Bedeutung erkennt und die entsprechenden Möglichkeiten dazu verstärkt und diversitätsbewusst fördert. Die Notwendigkeit zur diversitätssensiblen Öffnung wird bislang vor allem von Aktivist\*innen und Engagierten selbst thematisiert. Die Bedeutung solcher Zugänge zur Teilhabe und Repräsentation für den Zusammenhalt in unserer postmigrantischen Gesellschaft ist jedoch kaum zu überschätzen und verdient insbesondere im Jugendengagement wesentlich größere Aufmerksamkeit.

*Der Beitrag ist eine überarbeitete Fassung des erstmals in der APuZ 38–39/2021 »Jugend und Protest« unter gleichem Titel erschienenen Aufsatzes.*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Art. 38 Abs. 2 Grundgesetz. Bis 1972 lag das aktive Wahlalter sogar bei 21 Jahren.
- 2 Vgl. Susanne Lochner, Zuwanderung nach Deutschland: Demografische Entwicklungen, in: dies./Alexandra Jähnert (Hrsg.), DJI-Kinder- und Jugendmigrationsreport 2020, Bielefeld 2020, S. 6–46, [www.dji.de/themen/jugend/kinder-und-jugendmigrationsreport-2020.html](http://www.dji.de/themen/jugend/kinder-und-jugendmigrationsreport-2020.html). Grundlage ist die Definition des Statistischen Bundesamts, wonach Migrationshintergrund bedeutet, dass eine Person »selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde«. [www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/migrationshintergrund.html](http://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/migrationshintergrund.html).
- 3 Das betrifft in der Altersgruppe zwischen 18 und 24 Jahren rund eine Million Menschen. Vgl. Statistisches Bundesamt 2020, [www-genesis.destatis.de/genesis/online](http://www-genesis.destatis.de/genesis/online).
- 4 Vgl. Nina-Kathrin Wienkoop/Ana-Maria Nikolas/Sabrina Zajak, Jugend. Divers. Engagiert. Ausgeschlossen. Teilhabe von Jugendvereinen mit migrations- oder religionsbezogener Pluralität in der Jugendverbandsarbeit, Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung, Berlin (i. E.).
- 5 Vgl. Tobias Spöri et al., Jung. Digital. Engagiert? Eine Studie zum politischen Informationsverhalten und Engagement junger Menschen in Deutschland, Hamburg 2022, [www.helmut-schmidt.de/fileadmin/Aktuelles/Jung\\_Digital\\_Engagiert.pdf](http://www.helmut-schmidt.de/fileadmin/Aktuelles/Jung_Digital_Engagiert.pdf).
- 6 Zu den Auswirkungen fehlender interner Demokratie von Parteien vgl. William Cross/Scott Pruyers, Sore Losers? The Costs of Intra-Party Democracy, in: Party Politics 4/2019, S. 483–494.
- 7 Vgl. Antje Sirlschtov, »Es gibt eindeutig ein Problem mit Sexismus«, 28. 9. 2016, [www.tagesspiegel.de/politik/umgang-mit-frauen-in-der-cdu-es-gibt-eindeutig-ein-problem-mit-sexismus/14615282.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/umgang-mit-frauen-in-der-cdu-es-gibt-eindeutig-ein-problem-mit-sexismus/14615282.html).
- 8 Siehe [www.fridaysforfuture.de/mitmachen](http://www.fridaysforfuture.de/mitmachen).
- 9 Vgl. Der Bundeswahlleiter, Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021, Heft 4, Wahlbeteiligung und Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen, Januar 2022, S. 10, [www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/8ad0ca1f-a037-48f8-b9f4-b599dd380f02/btw21\\_heft4.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/8ad0ca1f-a037-48f8-b9f4-b599dd380f02/btw21_heft4.pdf).
- 10 Vgl. Der Bundeswahlleiter/Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017. Heft 4, Wahlbeteiligung und Stimmabgabe der Frauen und Männer nach Altersgruppen, Wiesbaden 2018, S. 11.
- 11 Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Blog zur Bundestagswahl 2021: Wie schauen junge Menschen in Deutschland auf die Rolle des Staates?, Berlin 2021, S. 33, [https://dpart.org/wp-content/uploads/2021/04/FES\\_Blog-zur-Bundestagswahl-2021.pdf](https://dpart.org/wp-content/uploads/2021/04/FES_Blog-zur-Bundestagswahl-2021.pdf); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (Hrsg.), Zukunft? Jugend fragen! Umwelt, Klima, Politik, Engagement – was junge Menschen bewegt, Berlin 2020, S. 27, [www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Broschueren/zukunft\\_jugend\\_fragen\\_studie\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/zukunft_jugend_fragen_studie_bf.pdf).
- 12 Vgl. BMU (Anm. 11).
- 13 Vgl. Renate Köcher/Wilhelm Haumann, Engagement in Zahlen, in: Anna Wiebke Klie/Thomas Klie (Hrsg.), Engagement und Zivilgesellschaft, Wiesbaden 2018, S. 15–105, hier S. 56.

- 14 Vgl. Birgit Jagusch, *Praxen der Anerkennung*, Schwalbach/Ts. 2011.
- 15 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Dritter Engagementbericht. Zukunft Zivilgesellschaft: Junges Engagement im digitalen Zeitalter*, Berlin 2020, als Bundestagsdrucksache 19/19320 abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/193/1919320.pdf>.
- 16 Wie eng die Frage des Selbstbildes von Organisationen mit unseren gesellschaftspolitischen Vorstellungen politischer Teilhabe und Zugehörigkeit verknüpft ist, zeigte sich vor einigen Jahren, als muslimische Vereine behördlich dazu aufgefordert wurden, sich ins Ausländervereinsregister einzutragen, obwohl fast jede\*r zweite in Deutschland lebende Muslim\*in Deutsche\*r ist. Viele von ihnen wurden somit leichtfertig »zu Fremden gemacht«. Vgl. Rita Nikolow, *Zu Fremden gemacht*, 3. 10. 2013, <https://mediendienst-integration.de/artikel/muslim-gleich-einwanderer.html>.
- 17 Vgl. *Ihr habt einen ganzen Kontinent ausradiert*, 26. 1. 2020, [www.faz.net/-/16601865.html](http://www.faz.net/-/16601865.html).
- 18 Vgl. Ebru Tasdemir, *Klima retten nur für weiße Deutsche*, 23. 5. 2019, [www.taz.de/15597614](http://www.taz.de/15597614). Für eine weiterführende Beschäftigung mit dem Thema haben wir im Zuge der Diskussionsveranstaltung »Wie ›weiß‹ sind die neuen Klimaproteste?« (2019) eine Literaturliste zusammengestellt. Siehe [www.protestinstitut.eu/bewegungs-gespraech-wie-weiss-sind-die-neuen-klimaproteste](http://www.protestinstitut.eu/bewegungs-gespraech-wie-weiss-sind-die-neuen-klimaproteste).
- 19 Vgl. Moritz Sommer et al., *Fridays for Future. Profil, Entstehung und Perspektiven der Protestbewegung in Deutschland*, Institut für Bewegungs- und Protestforschung, IPB Working Paper 2/2019, [www.protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2021/03/ipb-working-paper\\_FFF\\_final\\_online.pdf](http://www.protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2021/03/ipb-working-paper_FFF_final_online.pdf).
- 20 Vgl. Britta Baumgarten/Dieter Rucht, *Die Protestierenden gegen »Stuttgart 21« – einzigartig oder typisch?*, in: Frank Brettschneider/Wolfgang Schuster (Hrsg.), *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*, Wiesbaden 2013, S. 97–125.
- 21 Vgl. Yonca Dege et al., *Wer kann mitmachen?*, Juni 2021, [https://dpart.org/wp-content/uploads/2021/06/WKM\\_Launchbericht\\_Layout\\_finale\\_Version.pdf](https://dpart.org/wp-content/uploads/2021/06/WKM_Launchbericht_Layout_finale_Version.pdf).
- 22 Vgl. Imeh Ituen, *»Nicht alle sitzen im selben Boot«*, 10. 8. 2020, [www.taz.de/15701838](http://www.taz.de/15701838).
- 23 Vgl. Gurmeet Singh, *Extinction Rebellion Needs More Working Class and POC Voices*, 19. 10. 2019, [www.fairplanet.org/editors-pick/extinction-rebellion-needs-more-working-class-and-poc-voices](http://www.fairplanet.org/editors-pick/extinction-rebellion-needs-more-working-class-and-poc-voices).
- 24 Vgl. Wienkoop/Nikolas/Zajak (Anm. 4).
- 25 Vgl. Mike Seckinger et al., *Jugendringe – Kristallisationskerne der örtlichen Jugendarbeit*, München 2012.
- 26 Beispiele sind die Arbeitsgemeinschaft Interkultureller Jugendvereine (AGIJ) in Hamburg, der Jugendmigrationsbeirat (JMB) in Berlin oder der bundesweite Zusammenschluss der neuen deutschen Organisationen (ndo), der auch zahlreiche Jugendvereine als Mitglieder zählt.
- 27 Siehe [www.blackearthkollektiv.org](http://www.blackearthkollektiv.org); Stefan Hunglinger, *Klimagerechtigkeit intersektional denken*, [www.taz.de/1171703](http://www.taz.de/1171703).
- 28 Vgl. Nina-Kathrin Wienkoop, *Weg vom Katzentisch. Teilhabe und Vielfalt im (jungen) Engagement*, in: Anne-Marie Brack/Annette Schlicht (Hrsg.), *Nur mit uns. Stimmen für eine vielfältige Politik*, Bonn 2021, S. 48–51.

- 29 Vgl. Sommer et al. (Anm. 19).
- 30 Vgl. Seth Brown/Peter Kelly/Scott K. Phillips, *Belonging, Identity, Time and Young People's Engagement in the Middle Years of School*, Basingstoke 2020; Lars Heinemann/Felix Rauner, *Identität und Engagement: Konstruktion eines Instruments zur Beschreibung der Entwicklung beruflichen Engagements und beruflicher Identität*, A+B Forschungsberichte 1/2008, [www.ibb.uni-bremen.de/files/upload/documents/publications/AB\\_01.pdf](http://www.ibb.uni-bremen.de/files/upload/documents/publications/AB_01.pdf).
- 31 Vgl. Bianca Marinica/Oana Negru-Subtricia, *Relationships Between Volunteering Functions and Vocational Identity in Emerging Adult Volunteers*, in: *International Journal for Educational and Vocational Guidance* 3/2020, S. 591–611.
- 32 Vgl. Sara Moreno-Colom et al., *Neither Studying Nor Working: Free Time as a Solution*, in: *Journal of Youth Studies* 2020, DOI: 10.1080/13676261.2020.1784857.
- 33 Vgl. Liudmila Kirpitchenko/Fethi Mansouri, *Social Engagement Among Migrant Youth: Attitudes and Meanings*, in: *Social Inclusion* 2/2014, S. 17–27.
- 34 Vgl. Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung (Hrsg.), *Jung, digital engagiert? Welche Rolle »Online« im politischen Partizipationsmix junger Menschen in Deutschland spielt*, Hamburg 2021, [www.helmut-schmidt.de/fileadmin/Aktuelles/Aktuelles\\_Veranstaltungen/BKHS\\_Blickwinkel\\_01\\_2021.pdf](http://www.helmut-schmidt.de/fileadmin/Aktuelles/Aktuelles_Veranstaltungen/BKHS_Blickwinkel_01_2021.pdf).

# Streitkompetenz als demokratische Qualität

## Oder: Vom Wert des Widerspruchs

Wenn wir fragen, ob Widerspruch einen Wert hat und ob dieser Wert instrumenteller Natur ist («Widerspruch ist wertvoll, weil er zu X führt») oder ein Zweck an sich («Widerspruch ist immer wertvoll»), so entscheidet der Kontext jeweils mit, zu welchen Antworten wir gelangen. Im Bereich privater Beziehungen werden wir eher weniger von einem Selbstzweckcharakter des Widerspruchs ausgehen, und wenn wir ihm instrumentellen Wert zusprechen (etwa »Widerspruch macht Interessen sichtbar und führt eher als sein Gegenteil zu belastbaren Beziehungen«), werden wir ihn qualifizieren (etwa »Widerspruch ist nur in einer bestimmten Form wertvoll«). Im Bereich der Wissenschaft kann man ähnlich fragen und wird vielleicht andere Antworten finden, je nachdem, welches Wissenschaftsverständnis man zugrunde legt.

Im Kontext politischer Öffentlichkeit(en) hängt die Frage nach dem Wert von Widerspruch zunächst davon ab, ob wir sie auf demokratischem oder nicht-demokratischem Boden beantworten. Dort, wo das Prinzip der Volkssouveränität nicht geteilt wird, demzufolge Menschen sich selbst regieren dürfen oder andere zum Regieren bestimmen, die sie abberufen können, kann Widerspruch kaum ein Wert sein. Wo die Souveränität einer Gottheit, der Vorsehung oder einer allweisen Führerin behauptet wird, sind vielmehr Einmütigkeit und Gehorsam die entscheidenden Tugenden. Politischer Streit, das heißt der zur Methode gemachte Widerspruch, erscheint in einer solchen Perspektive als bedrohliches Anzeichen von Spaltung, Disharmonie und Schwächung. Widerspruch ist dann ein Problem im Sinne eines zu vermeidenden oder zu überwindenden Defizitzustandes.

Wenn wir die Frage nach dem Wert des Widerspruchs jedoch auf demokratischem Boden stellen, wird er zu einer Möglichkeit, die wir nicht ausschließen können und die wir auch nicht verachten sollten – zumindest,

wenn wir keine Inkonsistenzen mit dem demokratischen Prinzip riskieren wollen. Unter Bedingungen der kollektiven Autonomie, wie in der Idee der Volkssouveränität ausgedrückt, ist jede(r) gleich souverän. Da sich die Gleichen jedoch keineswegs als individuelle Personen gleichen, treten in offenen demokratischen Gesellschaften unweigerlich verschiedene Meinungen zutage. Mit dieser Möglichkeit ist nicht nur zu rechnen, sie sollte auch nicht als grundsätzliches Übel beklagt werden, da sich sonst die Frage stellt, warum man nicht doch lieber – wenn Uniformität und Harmonie so zentrale Werte sind – auf politische Ordnungen setzt, die nicht alle Menschen eines politischen Volkes, sondern nur die besten, klügsten oder gerechtesten als souverän ausweisen. Das bedeutet, Demokraten müssen mit Widerspruch rechnen und dürfen ihn nicht prinzipiell ablehnen. Aber sollen sie ihn auch *wertschätzen*, also nicht nur *hinnehmen*? Und wenn ja, aus welchem Grund?

## Aufklärung durch politischen Streit

Wenn alle Mitglieder eines politischen Gemeinwesens gleich souverän sind, müssen Vorstellungen darüber, wie gemeinsame Angelegenheiten geregelt werden sollen, öffentlich verhandelt werden. Das gilt aus Sicht des demokratischen Gleichheitsideals sowohl für Mehrheits- als auch Minderheitspositionen, die beide trotz faktischen Machtungleichgewichts in gleicher Weise für sich werben und mit demokratischen Mitteln entweder versuchen dürfen, Mehrheit zu bleiben oder zu ihr zu werden. Kollektive Selbstbestimmung einer aus Individuen bestehenden Gruppe bedarf öffentlicher Meinungsbildung, um zu Entscheidungen zu gelangen, die in demokratischen Verfahren getroffen werden und dabei stets unter dem Vorbehalt der Revidierbarkeit stehen.

Demokratische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung ist daher kein linearer Prozess, der einen Anfang hat und einen eindeutigen Abschluss, sondern das Substrat demokratischer Kultur. Da die Art und Weise, wie der Einzelne seine Meinung bildet und zu welchen Entscheidungspräferenzen er gelangt, immer auch Auswirkungen auf seine Mit-Souveräne hat, ist es keineswegs gleichgültig, unter welchen Bedingungen demokratische Meinungsbildung erfolgt. Gerade dadurch, dass demokratische Entscheidungen nicht gültig sind, weil sie weise, gerecht oder moralisch sind, sondern weil sie durch den *Willen* einer (einfachen oder qualifizierteren) Mehrheit getroffen werden, haben Mitglieder eines demokratischen Gemeinwesens ein genuines Interesse an *qualitätsvoller* Meinungsbildung. Anders ausgedrückt: Wenn wir als Mitglieder eines

demokratischen Gemeinwesens (fast) alles als Recht setzen können, sollten wir großes Gewicht darauf legen, uns zu fragen, was wir wirklich wollen (können).

In dieser Einsicht liegt ein erster Anhaltspunkt, um in politischem Streit nicht nur ein notwendiges Übel, sondern tatsächlich einen Wert zu sehen: Wir brauchen Widerspruch für qualitätsvolle Meinungsbildung. Wie genau kann politischer Streit nun aber dazu beitragen? Eine mögliche Antwort liegt darin, dass nur im Bewusstsein von alternativen Standpunkten und Sichtweisen der eigene Standpunkt bestimmt werden kann. Widerspruch trägt in diesem Sinne dazu bei, jene Transparenz herzustellen, die der demokratische »Markt der Ideen« erfordert: Wer steht wofür und wo stehe ich? Nur durch Sichtbarmachung von Konfliktlinien gewinnen politische Meinungen an Kontur, können Gegnerschaften, die für das Politische konstitutiv sind, nachvollzogen und auch erfahren werden.<sup>1</sup> Eine solche *Aufklärung im engeren Sinne* kann daher als Bedingung der Möglichkeit politischer Selbsterkenntnis angesehen werden: Wer bin ich (und wer sind »die anderen«)?

Wer sich politisch selbst erkennen will, profitiert aber nicht allein davon, dass andere sich im Widerspruch voneinander unterscheiden lassen, sondern auch von der Erfahrung des Widersprechens und Widersprochenwerdens selbst. Hierdurch wird *Aufklärung in einem weiteren Sinne* ermöglicht: dadurch, dass politische Meinungen, eigene wie andere, im Feuerbad der Kritik geprüft und dabei gehärtet oder korrigiert werden. Auf diese Weise kann etwa gestärkt werden, was für mündige Bürgerinnen unverzichtbar ist: Urteilskraft.

Wer unwidersprochen seine Meinung pflegt, dem entgeht die Chance, mögliche Schwachstellen in ihr zu erkennen. So sehr wir uns auch bemühen können, gegen uns selbst anzudenken, innerer Selbstwiderspruch kann niemals jene Irritationseffekte erzeugen, auf die es ankommt, um an der Richtigkeit der eigenen Meinung zu zweifeln und aus diesem Zweifel die Motivation zu ziehen, sie noch einmal zu überdenken. Eine Konfrontation mit neuen oder auch nur anders gedeuteten Tatsachen lädt dazu ein, sich mit den Grundlagen eigener Überzeugungen auseinanderzusetzen. Auf andere Wertorientierungen zu stoßen, kann zur Reflexion Anlass geben, was denn die eigenen Werte vorzugswürdiger macht. Wie kann jemand anders denken als man selbst – und dabei vielleicht sogar noch (in anderen Hinsichten) ganz vernünftig oder zumindest kein so schlechter Mensch sein? Kann es etwa mehr als eine richtige Sichtweise auf dasselbe politische Problem geben? Weil wir fehlbar sind, so der norwegische Philosoph Gunnar Skirbekk, »müssen wir auf die anderen hören und uns ihren Argumenten und Betrachtungsweisen öffnen – um uns eigene Auffassungen zutrauen zu können.«<sup>2</sup> Politischer Streit zwingt uns, aus dem Horizont

des Selbstverständlichen herauszutreten und unsere Positionen im Lichte konkurrierender Standpunkte zu begründen. Er kann dazu beitragen, uns in unseren Ansichten sicherer zu fühlen – gerade weil wir sie der Verunsicherung durch Gegenstandpunkte ausgesetzt haben –, und uns durch dieses Selbstvertrauen zu Toleranz anleiten.<sup>3</sup>

Aufklärung in diesem weiteren Sinne ist daher ein wichtiges Korrektiv zum grundsätzlich voluntaristischen Charakter der Demokratie: Etwas gilt, weil es mehrheitlich *gewollt* ist – und aus keinem anderen Grund. Nur dort aber, wo politische Interessen diskursiv herausgefordert werden und dadurch Begründungsdruck erzeugen, kann die Vorstellung, dass etwas eher gewollt werden kann als seine Alternative, überhaupt Fuß fassen. Was eher gewollt werden kann als etwas anderes, kann in demokratischen Kontexten jedoch keine wahrheitsfähige Frage sein, denn die objektiv beste oder objektiv vernünftigste Entscheidung kann es dort nicht geben, wo die Souveränität bei Menschen und eben nicht den klügsten, weisesten oder vernünftigsten Menschen liegt. So ist auch die aus politischem Streit hervorgehende Aufklärung im weiteren Sinne keine Garantie für »beste Entscheidungen«, da das Recht, für sich selbst zu bestimmen, was als beste Entscheidung gilt, untrennbar mit der gleichen Souveränität der Mitglieder eines politischen Gemeinwesens verbunden bleibt.

Wenn also, wie hier behauptet, Widerspruch zu qualitätvoller demokratischer Meinungsbildung beitragen kann, dann sprechen wir von beschiedenen Qualitätsstandards für Meinungen: Sie sollen im Bewusstsein möglicher Alternativen (Aufklärung im engeren Sinne) sowie unter Bedingungen von prüfender Kritik (Aufklärung im weiteren Sinne) gebildet werden. Mehr kann, gesteht man die Möglichkeit vernünftiger Nichtübereinstimmung ein,<sup>4</sup> von Aufklärung im hier beschriebenen Sinne nicht verlangt werden.

Immer dann, wenn etwas als instrumenteller Wert hinsichtlich eines bestimmten Ziels angesehen wird, besteht dieser Wert in abhängiger Weise: Nur insofern also politischer Streit zu Aufklärung im hier beschriebenen Sinne beiträgt, wäre er wertvoll. Diese Bedingung ermöglicht nun konkrete Tauglichkeitsprüfungen beziehungsweise Qualifizierungen von Formen des Widerspruchs, die dem Ziel der Aufklärung im engen und weiteren Sinne dienen, und solchen, bei denen es zumindest fraglich ist. Für die Auslotung der Grenzen der Meinungs(äußerungs)freiheit – ob ethische oder rechtliche, sei hier noch ausgeklammert – kann somit der instrumentelle Wert des Widerspruchs einer von mehreren Anknüpfungspunkten sein, und zwar in Form der folgenden Frage: Gibt es Formen des politischen Streits, die nicht zur qualitätvollen demokratischen Meinungsbildung beitragen oder diese sogar verhindern?

## Vom Unwert politischen Schein-Streits

Tatsächlich lassen sich Hinweise anführen, dass nicht jede Art von Widerspruch in diesem instrumentellen Sinne wertvoll ist. Wenn wir uns ein wenig von der idealen Theorie entfernen, ist festzustellen, dass politischer Streit – unabhängig von seinem Wert für die demokratische Willensbildung – für die unterschiedlichen Akteure immer auch einen (Un-)Wert hinsichtlich politischer Ziele bedeuten kann: So kann zum Beispiel einer politischen Gruppierung daran gelegen sein, die Standpunkte einer anderen Gruppierung gar nicht erst inhaltlich zu kritisieren, sondern sie schon grundsätzlich so zu delegitimieren, dass man sich die eigentliche Auseinandersetzung mit ihnen erspart. Oder im Bemühen um Geschlossenheit wird versucht, interne Konflikte zu kaschieren.

Keine Frage, politisches Kalkül und Taktieren dieser Art – wie erreiche ich meine politischen Ziele am besten? – haben auch in Demokratien Berechtigung. Jedoch gibt es ethische Schranken, die nicht zuletzt durch den instrumentellen Wert des politischen Streits für die demokratische Willensbildung gesetzt werden. Um ein paar Beispiele zu nennen: Es mag für die Erlangung oder Vermehrung politischer Macht dienlich sein, Gegnerinnen Positionen zu unterstellen, die sie gar nicht vertreten, um sie in den Augen (von Teilen) des *demos* zu diskreditieren. Diese Taktiken können von absichtlich missinterpretierten Äußerungen bis zu ausgewachsenen Desinformationskampagnen reichen (in denen etwa Internetseiten erstellt werden, die scheinbar der politische Gegner zu verantworten hat, oder »Bot-Armeen« betrieben werden, die ein bestimmtes Meinungsklima vortäuschen). Auf diese Weise wird Transparenz – wer steht wofür und warum? –, und damit eine wesentliche Voraussetzung für qualitätsvolle Meinungsbildung, verhindert.

Politischer Streit, der Widerspruch auf solche Weisen fabriziert, ist für die beschriebene Aufklärung im engeren Sinne wertlos, ja schädlich. Ähnliches gilt auch für Aufklärung im weiteren Sinne, zu der politischer Streit im demokratischen Kontext beitragen kann – oder eben auch nicht. Auf Argumente politischer Gegner nicht einzugehen – weil sie es nicht verdienen, ernst genommen zu werden, oder weil man danach trachtet, sie durch Diskussionsverweigerung symbolisch zu beschädigen –, führt dazu, dass eine sachliche Auseinandersetzung und damit auch eine kritische Prüfung der betreffenden Ansichten unterbleiben. Wo politische Meinungen als indiskutabel gelten, werden sie zurückgewiesen, nicht aber hinsichtlich ihrer Faktenbasis, Schlüssigkeit oder normativen Konsistenz analysiert – und schon gar nicht dekonstruiert, das heißt entsprechend ihrer Schwachstellen entzaubert. Das Nichtführen oder Abbrechen diskursiver Auseinan-

dersetzungen verhindert durch den Verzicht auf Aufklärung im weiteren Sinne folglich qualitätsvolle demokratische Meinungsbildung.

## Gesprächsverweigerung?

Doch auch jenseits der Logik politischer Klugheit bleibt die Frage, welche Formen des politischen Streits dem Zweck demokratischer Willensbildung entgegenkommen und welche nicht, brisant. Ist es nicht, so ein gängiger Einwand, mit Blick auf qualitätsvolle demokratische Willensbildung kontraproduktiv, politische Meinungen ernst zu nehmen, die offensichtlich grob falsch oder unerträglich sind? Würde nicht, wer ihnen widerspricht, sie dadurch bereits aufwerten und diskursiv stärken? Und müsste nicht, wenn Aufklärung im engeren und im weiteren Sinne erstrebt wird, die Möglichkeit, bestimmte Äußerungen öffentlich vorzubringen, in bestimmten Fällen abgelehnt beziehungsweise eingeschränkt werden?

Angesichts anhaltender Debatten um Falschinformationen, Verschwörungstheorien und Postfaktizität ist diese Frage keine bloß akademische, sondern selbst politischer Streitgegenstand. Abgesehen von der bereits betonten Relativität von Bewertungen dahingehend, was als Beitrag zur qualitätsvollen Willensbildung gesehen werden kann und was nicht, ist hier ein weiterer Aspekt bedeutsam, der von Kritikern an Diskursräumen, die auch dem »Irrtum« offenstehen, gelegentlich übersehen wird. Politische Meinungen tragen nicht als solche selbst schon zur Aufklärung bei, sondern erst durch Gegenüberstellung mit anderen Ansichten. Nur in antagonistischer Abgrenzung und Konfrontation lässt sich an ihnen lernen – über sich selbst und die anderen. Anders gesagt: Falschinformationen sind nur dann für die demokratische Meinungsbildung komplett wertlos, wenn man sie als solche stehen lässt und nicht herausfordert. Nach dem Motto des US-amerikanischen Philosophen Lee McIntyre: »Wenn wir Ideale haben, für die es sich zu kämpfen lohnt, dann lasst uns für sie kämpfen. Wenn unsere Werkzeuge als Waffen benutzt werden, lasst sie uns zurückerobern.«<sup>5</sup>

Damit ist freilich ein gewisser Optimismus dahingehend verbunden, dass sich unter Bedingungen fairen Wettbewerbs tendenziell das bessere Argument beziehungsweise »die Wahrheit« durchsetzt. Dieser Optimismus wird im modernen Kommunikationszeitalter – jede kann Medienmacherin sein und überall mitreden, spektakuläre Absurditäten erhalten mehr Aufmerksamkeit als nüchterne Differenziertheit, »digitale Stämme« hören einander nicht zu, sondern sprechen nur (abfällig) übereinander – nicht mehr breit geteilt. Die fatalistische Ansicht, dass es nicht lohnt, sich

bestimmten Ansichten diskursiv entgegenzustellen, ist für die Demokratie allerdings gefährlich. Wie die Wissenschaftsphilosophin Cailin O'Connor und ihr Fachkollege James Owen Weatherall von der University of California erklären, besteht zwischen der Gesprächsverweigerung mit »post-faktischen« Zeitgenossen und dem gesellschaftlichen Einfluss von Falschinformationen ein wichtiger Zusammenhang: »Um von Menschen zu lernen, deren Ansichten sich von unseren unterscheiden, müssen wir mit ihnen verbunden sein, aber wir müssen ihnen auch genug vertrauen, um zu glauben, was sie mitteilen. In einem polarisierten Umfeld ist diese Art von Vertrauen schwer zu erreichen.«<sup>6</sup>

Angesichts dessen, dass Bedingungen fairen Wettbewerbs zwischen unterschiedlichen Standpunkten keine Selbstverständlichkeit sind, sondern immer auch politisch sichergestellt werden müssen – insbesondere durch unabhängige und unparteiliche öffentliche Medien –, ist ein gewisses Maß an Realismus über die Möglichkeiten qualitativ besserer demokratischer Meinungsbildung durchaus heilsam. Es ist eben unter Vorzeichen demokratischer Freiheit nicht ausgemacht, dass das, was man für unumstößlich oder evident hält, von allen anderen ebenso eingeschätzt wird. Als Ansporn verstanden, seine Sichtweise immer wieder erneut zu vertreten und zu verteidigen, kann die Sorge um Diskursivität des »Irrationalen« ausgesprochen demokratiefördernd wirken – vorausgesetzt freilich, die für das demokratische Ethos entscheidende Haltung des Fallibilismus (»Ich kann mich irren«) bleibt im Bewusstsein. Denn wenn ich an die Möglichkeit absoluter Wahrheit glaube, warum bejahe ich dann das demokratische Prinzip und nicht etwa das Führerprinzip?<sup>7</sup>

Demokratische Streitkultur wächst in dieser Sichtweise nicht nur dort, wo man Widerspruch als Mittel zur Förderung qualitativ besserer Meinungsbildung (bereits) schätzt, sondern kann auch dort gedeihen, wo man diesen Wert (zunächst) nicht zuerkennt. Dabei ist es entscheidend, die Frage, welche Äußerungen dem Doppelziel »Aufklärung« förderlich sind und welche nicht, selbst als Streitbar offenzuhalten. Doch auch, wenn man Widerspruch in gewissen Fällen keinen Wert zuerkennt, wie etwa dort, wo es sich um Widerspruch zu »unbestreitbaren Fakten« handelt, ist damit noch nicht entschieden, wie man damit umgehen soll. Gemessen am Zweck der qualitativ besten demokratischen Willensbildung kann man »wertlose« Diskursbeiträge erdulden oder sich für ihre Ächtung aussprechen, wenn man sie für schädlich hält.

Angesichts der grundsätzlich gleichen Souveränität der Mitglieder eines demokratischen Gemeinwesens bestehen im letzteren Fall jedoch Einschränkungen dessen, was als schädlich gelten kann. Es reicht nicht aus, zu argumentieren, dass eine bestimmte politische Ansicht die Menschen in die

Irre führt. Im Sinne politischer Gegnerschaft könnte man vielmehr alles daransetzen, mit diskursiven Mitteln gegenzuhalten. Schädlich in einem für die qualitätsvolle demokratische Willensbildung einschlägigen Sinne wird die Verbreitung politischer Ansichten erst dann, wenn sie diese Willensbildung selbst unterminiert – das heißt, wenn wie in den angeführten Beispielen politischer Manipulation die Transparenz über die Angebote am demokratischen Ideenmarkt gezielt angegriffen wird oder wenn Standpunkte der öffentlichen Kritik entzogen werden. Letzteres kann auf unterschiedliche Weise geschehen: etwa, indem man Kritikerinnen droht oder sie Drohungen der eigenen Anhängerschaft ungeschützt aussetzt; oder auch indem man sich mit der Errichtung von diskursiven oder sprachlichen Tabuzonen, die nur unter Strafe der Stigmatisierung verletzt werden können, gegen jegliche Kritik immunisiert.

## Freie Rede zwischen Recht und Ethik

Was bedeutet das bisher Gesagte für die Frage nach Redefreiheit? Unter dem Gesichtspunkt demokratischer Meinungsbildung sind die Grenzen der Meinungsäußerungsfreiheit zunächst ausgesprochen weit zu ziehen. Demokratische Willensbildung braucht den Widerspruch, gerade auch dort, wo er (zunächst) stört und wertlos erscheint. Und nur dann, wenn (Sprach-)Handlungen die Grundlagen demokratischer Willensbildung angreifen, das heißt Transparenz über Standpunkte und Kritik an ihnen unmöglich machen, ist die Schwelle erreicht, ab welcher die demokratische Souveränität von politischen Subjekten mit Verweis auf die demokratische Souveränität aller anderen beschnitten werden darf.

Das bedeutet aber nicht, dass nicht aus anderen Gründen Einschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit argumentierbar sind, etwa zum Schutz von Freiheitsrechten, wie sie Individuen in liberalen Demokratien gewährt werden. Da aber in diesen Freiheitsrechten traditionell die Meinungsfreiheit selbst enthalten ist, können ihre Schranken immer nur Abwägungsprodukte sein. Auch solche Fragen müssen unweigerlich streitbar bleiben, da es auch innerhalb liberaler Demokratien – man halte sich die Unterschiede zwischen Europa und den USA vor Augen<sup>8</sup> – offenbar mehr als einen einzigen Weg gibt, das Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit mit anderen Freiheiten in ein »gerechtes« Verhältnis zu setzen.

Um die Streitkompetenz der Mitglieder eines demokratischen Gemeinwesens zu fördern, benötigen wir aber nicht nur einen (möglichst) offenen Diskursraum, sondern auch einen zivilisierten Umgang miteinander, der es erlaubt, dass Widerspruch erfahren, geübt, ertragen und im besten Fall

auch wertgeschätzt werden kann. Hier gilt es, die Frage nach den Grenzen von Meinungsäußerungsfreiheit nicht nur in einem rechtlichen Sinne zu stellen, sondern auch mit Bezug auf eine politische Ethik demokratischer Gegnerschaft.<sup>9</sup> Was kann ich, so ein möglicher Ausgangspunkt ethischer Reflexion, selbst dazu beitragen, dass andere von politischen Auseinandersetzungen mit mir profitieren – sei es nun im Freundes- und Bekanntenkreis oder online mit Unbekannten? Was kann ich tun, dass sie nicht das Gefühl befällt, Widerspruch sei zwecklos – oder dass sie sich gar verletzt, beschämt oder unverstanden abwenden und aus eben dieser Auseinandersetzung die verhängnisvolle Lehre ziehen, man bleibt mit seinen Meinungen besser unter seinesgleichen und tut sich so etwas nicht mehr an?

Besondere ethische Verantwortung haben dabei Personen, die aufgrund ihres Einflusses auf die öffentliche Meinung Vorbildfunktionen einnehmen. Inwieweit sich etwa Politiker bemühen, im Umgang mit ihren Kontrahentinnen ethischen Idealen der Gegnerschaft zu entsprechen oder umgekehrt Konflikte in essenzialistischen Freund- und Feindschaftskategorien verhandeln, hat Auswirkungen auf die Streitkultur eines demokratischen Gemeinwesens: Es kann sie festigen oder erodieren lassen. Vorbilder zeigen, dass etwas möglich ist, was vielleicht unmöglich oder immens schwierig erscheint. Wenn etwa die langjährige Supreme-Court-Richterin Ruth Joan Bader Ginsburg mit ihrem inzwischen verstorbenen Amtskollegen Antonin Scalia, mit dem sie politisch nur wenig verband, dennoch einen wertschätzenden, im Privaten sogar freundschaftlichen Umgang pflegte, was können diejenigen davon lernen, die zu Recht eine zunehmende Verhärtung und Kompromisslosigkeit politischer Frontstellungen beklagen?

## Streit-Bildung

Neben einer solchen Rückbindung an Prinzipien demokratischer Ethik erfordert Streitkompetenz auch jenes Maß an Bildung, das es überhaupt erst ermöglicht, eine Behauptung von ihrer Begründung zu unterscheiden, eine Beschreibung von einer Vorschreibung, eine logisch gültige Ableitung von einem Fehlschluss. Damit ist keineswegs gesagt, dass Demokratie nur etwas für Gebildete ist. Das ist sie gerade nicht, denn Souveränität wird allen Menschen zugesprochen, unabhängig von Intelligenz oder Bildungsgrad.<sup>10</sup>

Dennoch kann man gerade in Zeiten zerrütteter Diskussionskultur nicht darüber hinwegsehen, dass oft nicht der Wunsch nach Verletzung am Anfang so mancher missglückten Kommunikation steht, sondern die

Unfähigkeit, seine Ansichten stringent zu artikulieren und auf Widerspruch entsprechend gekonnt zu reagieren. Formen solcher Sprachlosigkeit können dazu führen, dass politische Meinungen sich verhärten (etwa, wenn Argumente auf unterschiedlichen Ebenen vorgebracht werden oder gar nicht begriffen wird, worin man genau uneins ist) und in weiterer Folge zu Frustrationen führen, die wiederum Aggressionen hervorbringen. Den Umgang mit Widerspruch zu erlernen und zu üben, sollte daher ein Kernauftrag demokratischer politischer Bildung sein. Das Kontroversitätsprinzip in Verbindung mit philosophischer Argumentationslehre ist der methodische Königsweg zur Stärkung einer Haltung des *sic et non* (»so und [so] nicht«). Nur wer andere Ansichten theoretisch nachvollziehen kann, obwohl er sie nicht teilt, ist streitkompetent. Und nur, wo ausreichend Menschen streitkompetent sind, kann Streitkultur als einzuübende Gewohnheit in der politischen Auseinandersetzung überhaupt erst entstehen.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 12–13/2020 »Freie Rede«.*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Manon Westphal, *Die Normativität agonaler Politik. Konfliktregulierung und Institutionengestaltung in der pluralistischen Demokratie*, Baden-Baden 2018.
- 2 Gunnar Skirbekk, *Philosophie der Moderne. Vernunft, Wahrheit, Menschenwürde, Meinungsfreiheit*, Weilerswist 2017, S. 73. Vgl. auch John Stuart Mill, *On Liberty*, in: ders., *On Liberty, Utilitarianism, and Other Essays*, Oxford 2015 [1859], S. 19 ff.
- 3 Vgl. insb. John D. Inazu, *Confident Pluralism. Surviving and Thriving through Deep Pluralism*, Chicago 2016.
- 4 Vernünftige Nichtübereinstimmung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie auch trotz intensiven Meinungsaustausches bzw. intensiver Deliberation bestehen bleibt (vgl. Christopher McMahon, *Reasonable Disagreement. A Theory of Political Morality*, Cambridge 2009). Dass es nicht auflösbare (weltanschauliche) Konflikte gibt, erkennen nicht nur agonistische und pluralistische Demokratietheorien an (vgl. Nicholas Rescher, *Pluralism. Against the Demand for Consensus*, Oxford 1993; Chantal Mouffe, *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt/M. 2007), sondern auch reflektierte deliberative Demokratietheorien (vgl. Amy Gutmann/Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement. Why Moral Conflict Cannot Be Avoided in Politics, and What Should Be Done about It*, Cambridge MA, 1996).
- 5 Lee McIntyre, *Post-Truth*, Cambridge MA, 2018, S. 116 (eig. Übersetzung). Vgl. auch Sophia Rosenfeld, *Democracy and Truth. A Short History*, Philadelphia 2019.
- 6 Cailin O'Connor/James Owen Weatherall, *The Misinformation Age. How False Beliefs Spread*, New Haven 2019, S. 17 (eig. Übersetzung).
- 7 Vgl. Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, in: ders., *Verteidigung der Demokratie*, hrsg. von Matthias Jestaedt/Oliver Lepsius, Tübingen 2006 [1929];

Carlo Invernizzi Accetti, *Democracy and Relativism: Why Democracy Does Not Need Moral Absolutes*, Cambridge 2015.

- 8 Zum US-amerikanischen Modell, das ausgehend vom ersten Verfassungszusatz kaum strafrechtliche Schranken der Meinungsäußerungsfreiheit kennt, dafür aber gesellschaftlichen bzw. privaten Akteuren und Institutionen Raum lässt für die Einhegung problematischer (z. B. nicht »politisch korrekter«) Äußerungen, siehe Arthur Jacobson/Bernhard Schlink, *Hate Speech and Self-Restraint*, in: Michael Herz/Peter Molnar (Hrsg.), *The Content and Context of Hate Speech*, New York 2012, S. 217–241.
- 9 Vgl. Marie-Luisa Frick, *Zivilisiert streiten. Zur Ethik der politischen Gegnerschaft*, Ditzingen 2017; dies., *Freie Rede im Licht politischer Ethik: Was soll man nicht sagen, auch wenn man es sagen dürfte?*, in: Tanjev Schultz (Hrsg.), *Was darf man sagen? Meinungsfreiheit im Zeitalter des Populismus*, Stuttgart 2020, S. 139–157.
- 10 Zur Kritik an Demokratie aus einem epistokratischen Blickwinkel siehe Jason Brennan, *Against Democracy*, Princeton 2016.



Das Repräsentationssymbol der deutschen Demokratie, eingehüllt in Polypropylengewebe: Vom 24. Juni 1995 an verhüllt das Künstlerehepaar Christo und Jeanne-Claude das Reichstagsgebäude in Berlin für zwei Wochen. Das Kunstwerk wurde zuvor im Bundestag und in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert.



# 2

## Repräsentation im Wandel

## Was zeichnet gute Repräsentation aus?

### Über die Zusammensetzung des 20. Deutschen Bundestages

Deutschland ist eine repräsentative Demokratie, in der Bürgerinnen und Bürger ihre Entscheidungsgewalt über politische Belange an gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten delegieren,<sup>1</sup> die dann stellvertretend für sie Entscheidungen treffen. Die Abgeordneten im Bundestag regieren somit im Namen des Volkes. Um beurteilen zu können, wie gut die deutsche Demokratie in der Praxis funktioniert, ist es folglich notwendig, zu bewerten, inwiefern der Bundestag ein »repräsentatives« Parlament ist.

Aber was macht gute Repräsentation aus? In der politikwissenschaftlichen Forschung werden zur Beantwortung dieser Frage zwei Aspekte in den Blick genommen: Erstens, wer sind die Repräsentierenden? Und zweitens, für welche Politik setzen sie sich ein? Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dem ersten Aspekt, der impliziert, dass Abgeordnete in einer repräsentativen Demokratie die Charakteristika der Wählerschaft so gut wie möglich abbilden sollten. Indem die Vielfalt der Bevölkerung im Parlament deutlich wird, steigt auch die Chance, dass die Vielfalt ihrer Interessen bei der politischen Entscheidungsfindung Gehör findet. Denn Interessen resultieren nicht nur aus der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Region oder aus unterschiedlichen Präferenzen, die letztlich zur Wahl einer bestimmten Partei führen, sondern auch aus individuellen Merkmalen der Bürgerinnen und Bürger wie beispielsweise Alter, Geschlecht oder soziale Herkunft. Diese Idee, dass Parlamente ein Spiegelbild der Bevölkerung sein sollten, wird auch als »deskriptive Repräsentation« bezeichnet.<sup>2</sup>

Wenn deskriptive Repräsentation als Standard angelegt wird, ist die Frage elementar, ob alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen ihrem Bevölkerungsanteil entsprechend im Bundestag repräsentiert sind. Nur wer anwesend ist, kann auch politisch mitgestalten. Zudem hängt auch die Wahrnehmung der Demokratie durch die Bevölkerung davon ab, ob die

Bürgerinnen und Bürger in den Repräsentierenden ein adäquates Abbild der Gesellschaft sehen. Deskriptive Repräsentation ist somit für die Legitimität eines politischen Systems insgesamt von besonderer Bedeutung. In der politikwissenschaftlichen Forschung hat das Phänomen entsprechend viel Aufmerksamkeit erfahren und zur Untersuchung der numerischen Stärke unterschiedlicher Gruppen in Parlamenten weltweit geführt, etwa von Frauen,<sup>3</sup> Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund<sup>4</sup> und unterschiedlicher Religionszugehörigkeit,<sup>5</sup> jungen<sup>6</sup> und einkommensschwachen<sup>7</sup> Bevölkerungsgruppen, LGBTQ-Menschen<sup>8</sup> und Personen mit Behinderung.<sup>9</sup> Der vorliegende Beitrag greift dieses wichtige Thema auf und geht der Frage nach, inwiefern die Zusammensetzung des neu gewählten Bundestags einen Trend zu höherer Repräsentativität erkennen lässt.

## Positive Effekte deskriptiver Repräsentation

Die Bevölkerungen moderner Gesellschaften sind hochgradig heterogen. Sie unterscheiden sich unter anderem nach Geschlecht, Alter, Abstammung, sozioökonomischem Hintergrund, Bildungsgrad, Migrationshintergrund und Religionszugehörigkeit. Es gibt vielerlei Gründe, warum Abgeordnete ihrer Wählerschaft ähneln und insbesondere marginalisierte und historisch benachteiligte Gruppen dabei berücksichtigt werden sollten.

Die Idee deskriptiver Repräsentation wird vor allem damit gerechtfertigt, dass sie zu einem gewissen Maß an substanzieller Repräsentation führen sollte. Abgeordnete, die die sozialen Merkmale ihrer Wählerinnen und Wähler teilen, sollten eher für deren Interessen eintreten. Damit vernachlässigten Präferenzen im politischen Prozess Gehör verschafft wird, braucht es Repräsentierende, die bestimmte Eigenschaften mit unterrepräsentierten Gruppen gemein haben. Die angemessene Berücksichtigung der Interessen von Frauen beispielsweise sollte in der Regel dann sichergestellt sein, wenn der Anteil von Frauen in gesetzgebenden Organen dem Anteil von Frauen in der Gesamtbevölkerung nahekommt.<sup>10</sup> Diese Verbindung zwischen deskriptiver und substanzieller Repräsentation basiert auf der These, dass Repräsentierende sich besonders für die Bedürfnisse derjenigen engagieren, mit denen sie bestimmte Merkmale teilen, weil sie den gleichen Erfahrungshorizont besitzen. Dieser Logik folgend ist »Anwesenheit« im Gesetzgebungsprozess vor allem dann von Bedeutung – beziehungsweise »Abwesenheit« dann besonders kritisch –, wenn sich die Erfahrungen bestimmter Gruppen systematisch von denen der übrigen Bevölkerung unterscheiden.

Entsprechend dieser Logik zeigt die empirische Forschung, dass in der Praxis eine Frau,<sup>11</sup> eine Person mit Migrationshintergrund,<sup>12</sup> mit LGBTQ-

Identität<sup>13</sup> oder mit Behinderung<sup>14</sup> im Parlament mit höherer Wahrscheinlichkeit die Interessen der jeweiligen Gruppe vertritt. Das sollte jedoch nicht zu voreiligen Schlussfolgerungen führen: Zunächst ist die Annahme, dass alle Parlamentsmitglieder, die sich einer bestimmten Gruppe zuordnen lassen, bei allen politischen Themen die gleichen Positionen einnehmen, empirisch nicht haltbar. Zudem können grundsätzlich alle Abgeordneten, unabhängig von ihrer Gruppenzugehörigkeit, für Themen eintreten, die für unterrepräsentierte Gruppen wichtig sind. Und schließlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine größere Anzahl von Abgeordneten, die eine bestimmte Eigenschaft teilt, automatisch dazu führt, dass die Qualität substanzieller Repräsentation linear ansteigt.<sup>15</sup>

Deskriptive Repräsentation kann zudem symbolische Effekte auf Einstellungen und Wahrnehmungen von Gruppenmitgliedern entfalten, insbesondere auf die gefühlte politische Teilhabe, das Wissen über und das Vertrauen in die Politik sowie auf die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie. Wo gesellschaftliche Gruppen über einen längeren Zeitraum benachteiligt und systematisch ausgegrenzt oder bevormundet wurden, schafft ihre Anwesenheit in Parlamenten einen symbolischen Wert für diejenigen, die diese Geschichte von Ausgrenzung und Diskriminierung teilen.<sup>16</sup> Weiterhin entfaltet ein gesundes Maß an Gruppenrepräsentation auch eine Vorbildwirkung. So können zum Beispiel die Erfahrungen von Frauen in der Politik andere Frauen dazu inspirieren, ebenfalls für ein Amt zu kandidieren.<sup>17</sup> Die symbolischen Folgen der deskriptiven Repräsentation führen also zu einem Mehr an »De-facto-Legitimität« eines politischen Systems.<sup>18</sup>

Deskriptive Repräsentation birgt zudem das Potenzial, die Einstellungen der breiteren Öffentlichkeit gegenüber der Repräsentation traditionell benachteiligter Gruppen zu verändern. Ein höherer Frauenanteil in der Politik erhöht beispielsweise nachweislich die Akzeptanz der Bevölkerung für Frauen in politischen Führungspositionen.<sup>19</sup> Sobald eine marginalisierte Gruppe im öffentlichen Raum sichtbar wird, wandeln sich auch Überzeugungen in der Gesellschaft darüber, inwiefern die Mitglieder dieser Gruppe eine politische Rolle erfolgreich ausüben können.

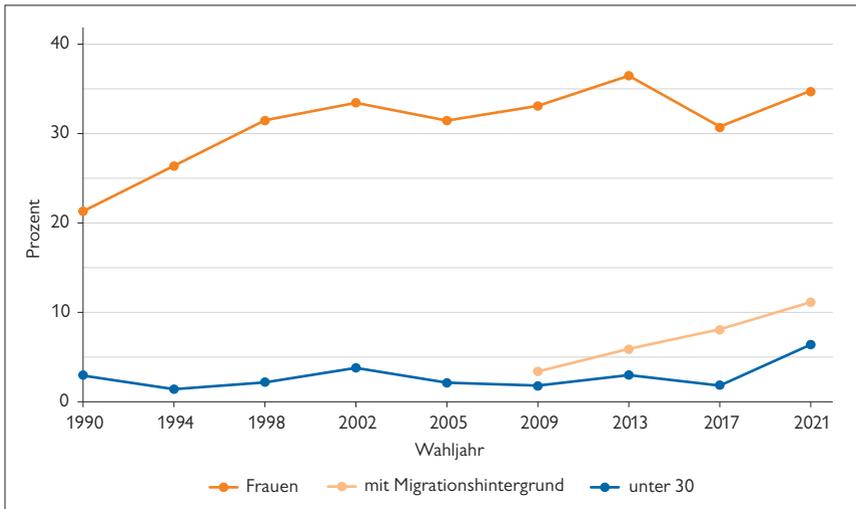
Den Anteil jeder gesellschaftlichen Gruppe in Parlamenten optimal abzubilden, ist jedoch weder realisierbar noch unbedingt wünschenswert. Das realistischere Ziel besteht darin, der Unterrepräsentation oder gar dem Ausschluss bestimmter Gruppen aus dem politischen Prozess entgegenzuwirken. Die Steigerung der deskriptiven Repräsentation ist folglich am dringendsten für Gruppen, die lange Zeit bevormundet und diskriminiert wurden und deren geteilte Erfahrung die Art und Weise prägt, in der Gruppenmitglieder über Politik denken.

## Deskriptive Repräsentation im Bundestag

Inwiefern spiegelt nun der Deutsche Bundestag gegenwärtig unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen angemessen wider? Die Diversität im Bundestag hat in den letzten Jahrzehnten zweifelsohne zugenommen, das Erscheinungsbild des aktuellen Parlaments wird allerdings nach wie vor von den dominanten gesellschaftlichen Gruppen geprägt. Die Entwicklung der deskriptiven Repräsentation unterscheidet sich stark von Gruppe zu Gruppe. Um einige Gruppenunterschiede exemplarisch zu veranschaulichen, zeigt *Abbildung 1* den Anteil der Frauen an den Abgeordneten, den Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund sowie den Anteil der unter 30-jährigen Abgeordneten im Zeitverlauf.

Während der ersten vier Jahrzehnte nach Gründung der Bundesrepublik waren Frauen in der deutschen Politik nahezu unsichtbar. Nicht einmal zehn Prozent der Bundestagssitze in der frühen Nachkriegszeit gingen an Mandatsträgerinnen. Ab den späten 1980er Jahren stieg der Frauenanteil binnen zwanzig Jahren auf 30 Prozent an; ein Wandel, der mit der Einführung von Frauenquoten in Parteien und dem Eintritt der Grünen in die deutsche politische Landschaft zusammenhing. Allerdings beobachten

**Abb. 1: Frauen, Abgeordnete mit Migrationshintergrund und Abgeordnete unter 30 Jahren im Deutschen Bundestag, 1990 bis 2021, jeweils zu Beginn der Legislaturperiode**



Quelle: Eigene Berechnung

wir keinen Anstieg hin zur Parität. So stagniert der Frauenanteil bei etwa einem Drittel und verzeichnete vereinzelt sogar Einbrüche, wie etwa 2017, als er von 36,5 auf 30,7 Prozent sank und damit auf den niedrigsten Wert seit 20 Jahren fiel. Der neu gewählte 20. Bundestag wird mit einem Frauenanteil von 34,8 Prozent seine Amtsgeschäfte aufnehmen – 257 Frauen unter 736 Abgeordneten. Die jüngsten Wahlen haben also erneut ein weitgehend von Männern dominiertes Gesetzgebungsorgan hervorgebracht und keine Trendwende herbeigeführt.

Ganz ähnlich wie bei den Frauen gab es bei den bisherigen Wahlen auch hinsichtlich der parlamentarischen Repräsentation von Abgeordneten unter 30 Jahren kaum systematische Veränderungen. Im Verlauf der letzten drei Jahrzehnte besetzten junge Abgeordnete zwischen 1,5 und 3,8 Prozent der Sitze – und dies, obwohl der Anteil der 18- bis 30-Jährigen in der Bevölkerung 1990 bei 19 Prozent und 2017 bei 14 Prozent lag.<sup>20</sup> Bei der Bundestagswahl 2021 stieg der Anteil der unter 30-jährigen Parlamentsabgeordneten jedoch sprunghaft an und beläuft sich nun immerhin auf 6,4 Prozent. Die überwiegende Mehrheit dieser jungen Abgeordneten gehört den Fraktionen der Grünen beziehungsweise der SPD an, bei denen 21,2 beziehungsweise 12,6 Prozent aller Fraktionsmitglieder 1991 oder später geboren wurden. Künftige Wahlen werden zeigen, ob dies der Beginn eines Trends ist, der zu einem besseren parlamentarischen Abbild der Altersstruktur der Bevölkerung führt, oder doch nur ein Einmal-effekt.

Der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund zeigt dagegen in den vergangenen Wahlen einen stabilen positiven Trend. Seit Mitte der 1990er Jahre die ersten türkischstämmigen Politikerinnen und Politiker in die sozialdemokratische und die grüne Fraktion gewählt wurden, sind Menschen, die selbst oder deren Eltern im Ausland geboren wurden, in der Politik zunehmend sichtbarer. Seit 2009 stehen verlässliche Daten über die zahlenmäßige Stärke dieser Gruppe im Bundestag zur Verfügung. Zu beobachten ist ein fortwährender Anstieg der Mandatszahlen. Nach der Bundestagswahl 2021 haben 11,3 Prozent aller Abgeordneten einen Migrationshintergrund. Während dieser Anteil auf den ersten Blick vielleicht als hoch erscheint, entspricht er gleichwohl nur etwa der Hälfte dessen, was proportionaler Repräsentation entsprechen würde, da der Bevölkerungsanteil von Personen mit Migrationshintergrund derzeit auf etwa 24,3 Prozent geschätzt wird.<sup>21</sup>

Über die genannten Gruppen hinaus verfügen wir nur über wenig systematische und verlässliche Informationen bezüglich anderer Charakteristika der Bundestagsmitglieder, etwa LGBTQ-Identität, Religion oder Behinderung. Dies ist einerseits Folge mangelnden Interesses an der sys-

tematischen Erfassung solcher Informationen, geht andererseits aber auch auf die Zurückhaltung von Abgeordneten zurück, ihre Zugehörigkeit zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen öffentlich zu machen. Zum Teil fürchten sie Anfeindungen innerhalb des Parlaments, ihrer eigenen Partei oder der Wählerschaft. Ein positives Signal hin zu einem vielfältigeren Parlament stellt die Wahl von zwei Abgeordneten des 20. Deutschen Bundestags dar, die sich explizit nicht den traditionellen Geschlechtern zuordnen – womit eine weitere »gläserne Decke« durchbrochen wäre.

## Hindernisse für eine Zunahme deskriptiver Repräsentation

Was sind die größten Hindernisse auf dem Weg zu einem vielfältigeren Bundestag? Für Frauen wurden die Ursprünge ihrer Unterrepräsentation ausführlich wissenschaftlich untersucht und dokumentiert, sodass die wesentlichen Faktoren bekannt sind: Bis zu einem gewissen Grad ist die Unterrepräsentation von Frauen ein »angebotsseitiges« Problem, da sich zu wenige Frauen als Kandidatinnen für politische Ämter zur Verfügung stellen. Unterschiede in der Sozialisation von Männern und Frauen führen dazu, dass Frauen seltener von sich glauben, aussichtsreiche Anwärterinnen auf ein politisches Amt zu sein, was sie von einer Kandidatur abschreckt.<sup>22</sup> Geschlechtsspezifische Diskrepanzen mit Blick auf politische Ambitionen bewirken zudem, dass Frauen im Gegensatz zu Männern politische Karrieren als weniger erstrebenswert wahrnehmen.<sup>23</sup>

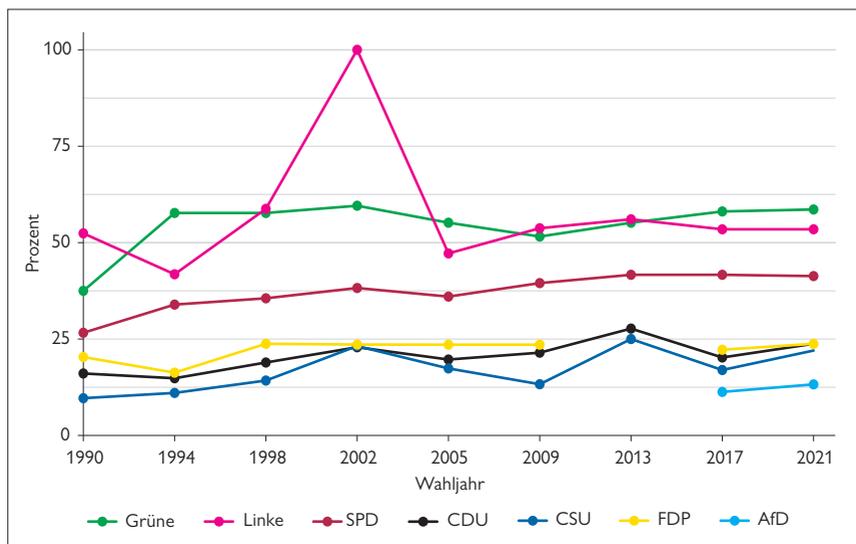
Der anhaltend niedrige Frauenanteil ist jedoch auch die Folge eines weitaus größeren »nachfrageseitigen« Problems: Innerhalb der Parteien werden Männer gegenüber Frauen als Kandidierende für politische Ämter systematisch bevorzugt.<sup>24</sup> Da die Parteien selbst darüber entscheiden, wer kandidieren darf und wo Kandidatinnen und Kandidaten auf Listen und Stimmzetteln platziert werden, kommt ihnen eine tragende Rolle als »Türsteher« für legislative Ämter zu. Parteiführungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene beeinflussen, wer eine Kandidatur anstreben kann, indem sie Kandidierenden Unterstützung anbieten oder diese versagen.<sup>25</sup> Allein oder im Zusammenspiel mit Delegierten der Parteien bestimmen sie die tatsächlichen Chancen der Anwärterinnen und Anwärter, gewählt zu werden, indem sie diese für mehr oder weniger aussichtsreiche Listenplätze oder Wahlkreise nominieren.<sup>26</sup>

Mehrere politische Parteien in Deutschland haben sich dazu entschieden, diese Nominierungsverfahren mittels Geschlechterquoten zu regulieren. Parteien aus dem linken Spektrum haben vergleichsweise hohe Quoten eingeführt und folgen damit dem Beispiel der Grünen, die eine

50-Prozent-Quote auf allen Ebenen sowie ein »Reißverschlussystem« auf Listen eingeführt haben, bei dem Männer und Frauen im Wechsel nominiert werden. Die im eher konservativen Spektrum angesiedelten Parteien haben deutlich schwächere Anforderungen festgeschrieben (CDU/CSU) oder auch gänzlich von der Einführung von Quoten abgesehen (FDP und AfD). In Parteien, die keine strikte Geschlechterquote eingeführt haben, geht die Existenz informeller Quoten, die durch eine ausgewogene Nominierung nach Regionen oder Berufsgruppen Vielfalt auf Listen garantieren sollen, oft zulasten des Frauenanteils.<sup>27</sup>

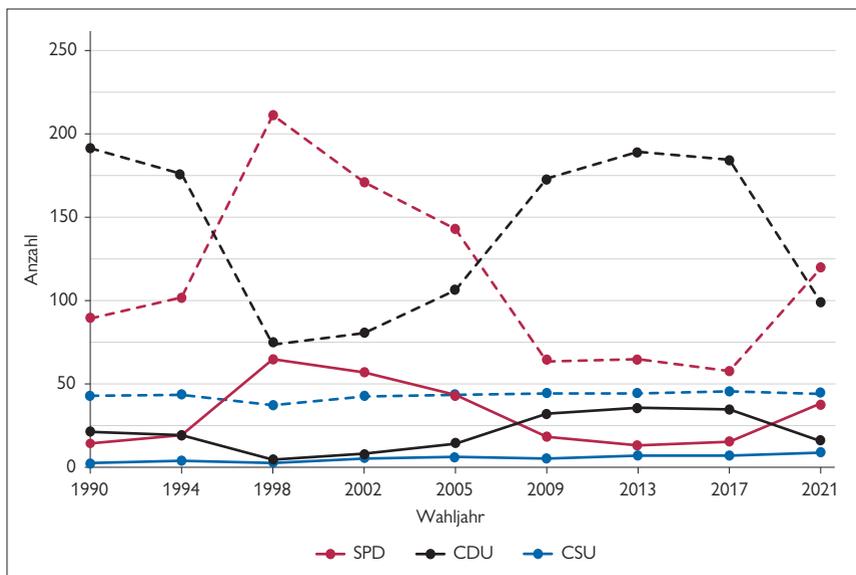
Infolgedessen sind die Schwankungen des Frauenanteils im Bundestag in den letzten drei Jahrzehnten eng mit den Wahlerfolgen der verschiedenen Parteien und deren jeweiligen Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen in politischen Ämtern verknüpft. Wie *Abbildung 2* verdeutlicht, hat sich der Anteil der gewählten Frauen pro Partei in diesem Zeitraum kaum verändert. Nach der jüngsten Bundestagswahl weisen Grüne, SPD und Linke einen Frauenanteil von 42 bis 58 Prozent in den Reihen ihrer Abgeordneten auf. Mit 13 bis 24 Prozent liegen die Anteile bei CDU/CSU, FDP und AfD deutlich niedriger. Stimmenverschiebungen zwischen diesen Parteien erklären damit besser den jüngsten Anstieg der Repräsentation von Frauen als ein gesellschaftlicher Schub hin zu Parität.

Abb. 2: Frauenanteil im Deutschen Bundestag nach Partei, 1990–2021



Quelle: Eigene Berechnung mit Daten des Bundeswahlleiters

Abb. 3: Über Direktmandate gewählte Frauen nach Partei, 1990–2021



Die gepunktete Linie zeigt die jeweilige Gesamtzahl der Direktmandate pro Partei.

Quelle: Eigene Berechnung mit Daten des Bundeswahlleiters

Parteien bevorzugen männliche Anwärter besonders dann, wenn sie Kandidierende für Wahlkreise nominieren, in denen sie erfahrungsgemäß gut abschneiden. 2021 erreichte der Anteil der Frauen, die über Parteilisten gewählt wurden, parteiübergreifend 40,6 Prozent, während Frauen lediglich 26,1 Prozent der Direktmandate gewannen. *Abbildung 3* verdeutlicht diese Diskrepanz und zeigt die Anzahl der Frauen, die Wahlkreismandate gewannen, im Vergleich zur Gesamtzahl dieser Mandate für SPD, CDU und CSU (jenen drei Parteien, die die meisten dieser Sitze innehaben). Lediglich 17 Prozent der von der CDU gewonnenen Direktmandate werden im neuen Bundestag mit einer Frau besetzt sein. Zur Wahl 2017 lag dieser Anteil noch um 2,2 Prozentpunkte höher; der Verlust an Direktmandaten, den die CDU erfahren hat, trifft die Frauen in der Partei also härter als die Männer. Die SPD steigerte den Frauenanteil unter den Abgeordneten mit Direktmandaten von 27,1 auf 32,2 Prozent. Allerdings konnte die SPD die Anzahl dieser Mandate im Vergleich zur letzten Wahl fast verdoppeln (121 gegenüber 59). Das bedeutet, dass auch innerhalb der SPD Männer nach wie vor deutlich häufiger als Frauen für die Kandidatur in aussichtsreichen Wahlkreisen ausgewählt werden.

## Schlussfolgerungen

In einer Demokratie sollte das Parlament idealerweise ein Spiegelbild der Gesellschaft sein. In der Praxis ergibt sich daraus der kaum vollständig erfüllbare Anspruch, Abgeordnete müssten sowohl politische Präferenzen als auch geografische Zugehörigkeiten sowie unterschiedliche Eigenschaften der Bevölkerung so akkurat wie möglich abbilden. Wenn nun auch noch die Frage der Responsivität berücksichtigt wird, also das, was Abgeordnete nach der Wahl im Parlament tun, erscheint gute Repräsentation alles andere als einfach zu erreichen. Als Parlament ein exaktes Abbild der soziodemografischen Eigenschaften der Gesellschaft zu sein, ist somit nicht das einzige normative Ziel, das es im Hinblick auf Repräsentation zu verfolgen gilt; es stellt nur eine von vielen Facetten dar. Entscheidend ist, systematischer Ausgrenzung oder Unterrepräsentation gerade dort entgegenzuwirken, wo sich bestimmte Gruppen vom öffentlichen Leben entfremdet fühlen, weniger für Politik interessieren, seltener am demokratischen Prozess beteiligen und sich sowohl bei politischer Partizipation als auch bezüglich ihrer Repräsentation im Abseits stehend fühlen.

Obwohl der neu gewählte Bundestag größer ist als je zuvor, wird er weiterhin von Männern, Menschen gehobeneren Alters sowie solchen ohne Migrationshintergrund dominiert. Während der Frauenanteil zwischen 2017 und 2021 um 4,1 Prozentpunkte anstieg, markiert diese marginale Verbesserung keine echte Trendwende. Stagnation im Frauenanteil ist seit langer Zeit der Status quo. Während der Anteil der Abgeordneten unter 30 Jahren um 4,6 Prozentpunkte gestiegen ist, droht dieser Zuwachs ein Einmaleffekt zu bleiben, wenn nicht alle Parteien die Gelegenheit nutzen, bei künftigen Wahlen eine breitere gesellschaftliche Basis anzusprechen. Und während der Anteil der Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund in den letzten Wahlen zwar kontinuierlich anwuchs, ist auch diese Gruppe im Deutschen Bundestag weiterhin stark unterrepräsentiert. Ein großer Teil der Verantwortung, zukünftige Parlamente vielfältiger werden zu lassen, liegt in den Händen von Parteivorständen und Mitgliedern der Parteigremien. Durch eine Veränderung ihrer Rekrutierungs- und Nominierungsstrategien können sie das Gesicht des Bundestags dauerhaft verändern. Insbesondere, solange strenge gesetzliche Quoten wie etwa in Frankreich oder Spanien fehlen oder per Gerichtsbeschluss untersagt werden, bleiben Parteien die wichtigsten Türsteher, die über den Einlass in die aktive Politik entscheiden.

Aus unseren Beobachtungen ergibt sich schließlich die normative Frage, für welche gesellschaftlichen Gruppen der Handlungsbedarf am dringendsten ist. Angesichts ihrer langjährigen Ausgrenzung aus dem politischen

Geschehen und ihrer fortwährenden Diskriminierung im privaten, beruflichen und politischen Leben ist die Forderung, dass Frauen stärker im Bundestag vertreten sein sollten, naheliegend. Bei anderen Gruppen, etwa den jungen Menschen, könnte argumentiert werden, diese seien weder dauerhaft politisch ausgegrenzt noch gebe es wissenschaftliche Belege für einen Zusammenhang zwischen deskriptiver und substanzieller Repräsentation, die den Anspruch auf stärkere politische Einbindung rechtfertigen würden. Doch welche Bedeutung hat es für diese Diskussion, dass sich im Zeichen der Klimakrise die Debatte über Generationengerechtigkeit zuspitzt und Interessenunterschiede zwischen Jung und Alt zu verschärfen scheinen? Endgültige Antworten auf diese und ähnliche Fragen zu geben, geht über die Zielsetzung dieses Beitrags hinaus. Wir hoffen jedoch, die nötigen Informationen bereitgestellt zu haben, um eine längst überfällige gesellschaftliche Diskussion darüber anzustoßen, für welche Gruppen eine stärkere Vertretung im Bundestag gegenwärtig von besonderer Dringlichkeit ist.

Übersetzung aus dem Englischen: Peter Beyer, Bonn.

*Der Beitrag erschien erstmals unter dem Titel »Der neu gewählte Deutsche Bundestag. Ein Schritt in Richtung eines ›repräsentativen‹ Parlaments?« in der APuZ 47–49/2021 »Nach der Bundestagswahl«.*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Nadia Urbinati/Mark E. Warren, The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory, in: Annual Review of Political Science 11/2008, S. 387–412.
- 2 Vgl. Hanna Pitkin, The Concept of Representation, Berkeley 1967.
- 3 Vgl. Christina Eder/Jessica Fortin-Rittberger/Corinna Kroeber, The Higher the Fewer? Patterns of Female Representation Across Levels of Government in Germany, in: Parliamentary Affairs 2/2016, S. 366–386; Susan Franceschet/Mona Lena Krook/Netina Tan (Hrsg.), The Palgrave Handbook of Women's Political Rights, London 2018.
- 4 Vgl. Karen Bird/Thomas Saalfeld/Andreas M. Wüst (Hrsg.), The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies, Milton Park 2010; Corinna Kroeber, Growing Numbers, Growing Influence? A Comparative Study of Policy Congruence between Parliaments and Citizens of Immigrant Origin, in: European Journal of Political Research 4/2018, S. 900–918.
- 5 Vgl. Didier Ruedin, Why Aren't They There? The Political Representation of Women, Ethnic Groups and Issue Positions in Legislatures, Colchester 2013.
- 6 Vgl. Daniel Stockemer/Aksel Sundström, Young Deputies in the European Parliament: A Starkly Underrepresented Age Group, in: Acta Politica 1/2019, S. 124–144.

- 7 Vgl. Nathalie Giger/Jan Rosset/Julian Bernauer, The Poor Political Representation of the Poor in a Comparative Perspective, in: *Representation* 1/2012, S. 47–61.
- 8 Vgl. Andrew Reynolds, Representation and Rights: The Impact of LGBT Legislators in Comparative Perspective, in: *American Political Science Review* 2/2013, S. 259–274.
- 9 Vgl. Stefanie Reher, Do Disabled Candidates Represent Disabled Citizens?, in: *British Journal of Political Science* 2021 (online first), <https://doi.org/10.1017/S0007123420000733>.
- 10 Vgl. Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Oxford 1995.
- 11 Vgl. Daniel Höhmann, When Do Female MPs Represent Women’s Interests? Electoral Systems and the Legislative Behavior of Women, in: *Political Research Quarterly* 4/2020, S. 834–847.
- 12 Vgl. Thomas Saalfeld, Parliamentary Questions as Instruments of Substantive Representation: Visible Minorities in the UK House of Commons, 2005–10, in: *Journal of Legislative Studies* 3/2011, S. 271–289.
- 13 Vgl. Lea Ewe Bönisch, What Factors Shape the Substantive Representation of Lesbians, Gays and Bisexuals in Parliament? Testing the Impact of Minority Membership, Political Values and Awareness, in: *Parliamentary Affairs* 2021 (online first), <https://doi.org/10.1093/pa/gsab033>.
- 14 Vgl. Reher (Anm. 9).
- 15 Vgl. Sarah Childs/Mona Lena Krook, Analysing Women’s Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors, in: *Government and Opposition* 2/2009, S. 125–145; Sarah C. Dingler/Corinna Kroeber/Jessica Fortin-Rittberger, Do Parliaments Underrepresent Women’s Policy Preferences? Exploring Gender Equality in Policy Congruence in 21 European Democracies, in: *Journal of European Public Policy* 2/2019, S. 302–321.
- 16 Vgl. Virginia Sapiro, Research Frontier Essay: When Are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women, in: *American Political Science Review* 3/1981, S. 701–716; Jane Mansbridge, Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent »Yes«, in: *Journal of Politics* 3/1999, S. 628–657.
- 17 Vgl. Christina Wolbrecht/David E. Campbell, Role Models Revisited: Youth, Novelty, and the Impact of Female Candidates, in: *Politics, Groups, and Identities* 3/2017, S. 418–434.
- 18 Vgl. Mansbridge (Anm. 16), S. 650.
- 19 Vgl. Amy C. Alexander, Change in Women’s Descriptive Representation and the Belief in Women’s Ability to Govern: A Virtuous Cycle, in: *Politics & Gender* 4/2021, S. 437–464; dies./Farida Jalalzai, Symbolic Empowerment and Female Heads of States and Government: A Global, Multilevel Analysis, in: *Politics, Groups, and Identities* 1/2020, S. 24–43.
- 20 Vgl. Statistisches Bundesamt, 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland – Basis 2018, [www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/aktualisierung-bevoelkerungsvorausberechnung](http://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/aktualisierung-bevoelkerungsvorausberechnung).

- 21 Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2020, [www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/\\_publikationen-innen-migrationshintergrund](http://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/_publikationen-innen-migrationshintergrund).
- 22 Vgl. Jennifer L. Lawless/Richard L. Fox, *Girls Just Wanna Not Run: The Gender Gap in Young Americans' Political Ambition*, Washington, D.C. 2013; Melody Crowder-Meyer/Benjamin E. Lauderdale, *A Partisan Gap in the Supply of Female Potential Candidates in the United States*, in: *Research & Politics* 1/2014, S. 1–7.
- 23 Vgl. Jessica Preece/Olga Stoddard, *Why Women Don't Run: Experimental Evidence on Gender Differences in Political Competition Aversion*, in: *Journal of Economic Behavior & Organization* 117/2015, S. 296–308.
- 24 Vgl. Louise K. Davidson-Schmich, *Gender Quotas and Democratic Participation: Recruiting Candidates for Elective Offices in Germany*, Ann Arbor 2016.
- 25 Vgl. Christopher F. Karpowitz/J. Quin Monson/Jessica Robinson Preece, *How to Elect More Women: Gender and Candidate Success in a Field Experiment*, in: *American Journal of Political Science* 4/2017, S. 927–943.
- 26 Vgl. Meryl Kenny, *Gender and Political Recruitment: Theorizing Institutional Change*, Houndmills 2013; Maarja Luhiste, *Party Gatekeepers' Support for Viable Female Candidacy in PR-List Systems*, in: *Politics & Gender* 1/2015, S. 89–116.
- 27 Vgl. Marion Reiser, *The Universe of Group Representation in Germany: Analysing Formal and Informal Party Rules and Quotas in the Process of Candidate Selection*, in: *International Political Science Review* 1/2014, S. 55–66; Petra Ahrens et al., *Gender Equality in Politics: Implementing Party Quotas in Germany and Austria*, Cham 2020.

## Geschlechtergerechte Repräsentation in historischer und internationaler Perspektive

Mit dem Inkrafttreten des Reichswahlgesetzes am 30. November 1918 erhielten Frauen in Deutschland das Wahlrecht.<sup>1</sup> Es »gewährte« Männern *und* Frauen ab dem vollendeten 20. Lebensjahr das gleiche Wahlrecht. Diese Bestimmung des Gesetzes wurde in den Länderwahlgesetzen übernommen und in Artikel 22 Absatz 1 Satz 1 Weimarer Reichsverfassung verankert. Damit war es geschafft: Die staatsbürgerliche Gleichheit, verkörpert durch das gleiche aktive und passive Wahlrecht, war erreicht.<sup>2</sup> Deutschland gehört damit in die Gruppe der Länder, in denen Frauen – im internationalen Vergleich – »früh« das Wahlrecht erhielten. Erstmals nutzten Frauen bei den Wahlen zur verfassungsgebenden Nationalversammlung am 19. Januar 1919 dieses Recht. Das 100-jährige Jubiläum war 2018/19 Anlass für zahlreiche Gedenkveranstaltungen und bot die Möglichkeit, über nach wie vor bestehende Probleme der Unterrepräsentation von Frauen in der Politik und über Gegenmaßnahmen zu diskutieren. So wurden in Brandenburg und Thüringen Paritätsgesetze eingeführt, die inzwischen allerdings landesverfassungsrechtlichen Bedenken zum Opfer fielen; auch die seit Dezember 2021 amtierende »Ampel«-Bundesregierung hat angekündigt, im Zusammenhang mit notwendigen Wahlrechtsreformen das Thema Geschlechterparität im Blick zu behalten.

Der Einführung des Wahlrechts vorausgegangen war ein zäher Kampf vor allem seit Mitte des 19. Jahrhunderts. Zweifelsohne war auch das *allgemeine* Männerwahlrecht keine Selbstverständlichkeit, sondern eine historische Errungenschaft. Auch für Männer wurden vielfach Einschränkungen etwa nach »Rasse« und Klasse vorgenommen. In den Debatten um die staatsbürgerliche Gleichheit von Frauen spielte aber auch ihr zivilrechtlicher Status eine Rolle: Schweden hatte das Wahlrecht bereits 1718 eingeführt, es 1771 aber wieder zurückgenommen und später zunächst nur unverheirateten Frauen gewährt. In Kanada erhielten 1883 nur Witwen das Stimmrecht. Das Fehlen eines männlichen Repräsentanten war hier

zentral. Aber auch weitere Motive lassen sich identifizieren: In den USA war das Wyoming Territory der Vorreiter; dort wurde 1869 das Wahlrecht eingeführt, um mehr Frauen – als potenzielle Ehefrauen – in die neuen Siedlungsgebiete zu locken.

Die Ausgestaltung der Repräsentation und der Repräsentationsbeziehung ist in der Geschichte des Frauenwahlrechts historisch wie auch aktuell von großer Bedeutung. Dies erschließt sich zunächst einmal im Hinblick auf die deskriptive Repräsentation, also in Bezug darauf, ob Frauen in Parlamenten (und Regierungen) vertreten sind, und wenn ja, in welchem Ausmaß. In der einschlägigen Forschung wird eine nach wie vor bestehende quantitative Unterrepräsentation von Frauen – gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil – moniert und als demokratisches Defizit betrachtet. In Anlehnung an politikwissenschaftliche, feministisch-herrschaftskritische Repräsentationstheorien lassen sich neben der deskriptiven aber auch weitere Dimensionen von Repräsentation unterscheiden, nämlich eine substanzielle und eine symbolische Dimension. Eine solche Ausdifferenzierung des Repräsentationskonzepts ermöglicht es, die unterschiedlichen Dimensionen sowie ihre Beziehungen zueinander in den Blick zu nehmen. Wir legen im Folgenden zunächst das Konzept dar, ziehen anschließend in Bezug auf die drei Dimensionen eine Bilanz für die heutige Situation vor allem in Deutschland und berücksichtigen hierbei die Befunde aktueller Forschung.

## Was heißt Repräsentation?

*»Wann übertrug die Frau dem Manne das Mandat? Wann legte er ihr Rechenschaft von seinen Beschlüssen ab? Weder das eine noch das andere ist jemals geschehen.«*

*(Hedwig Dohm, 1876)*

Für die deutsche Frauenstimmrechtsbewegung wird konstatiert, dass alle Stimmrechtsaktivistinnen die »Sprache der politischen Repräsentation«<sup>3</sup> gesprochen und hierbei »den männlichen Repräsentationsanspruch bzw. die -fähigkeit«<sup>4</sup> infrage gestellt hätten. Eine genauere Analyse dieser »Sprache« beziehungsweise der Repräsentationstheorien der Aktivistinnen zeigt jedoch, dass in den verschiedenen Strömungen der Frauenbewegung nicht nur unterschiedliche Akzente in Bezug auf die Art des Wahlrechts und damit der Repräsentationsbeziehung gesetzt wurden, sondern dass diese Akzente auch heute noch durchaus von Bedeutung sind, wie die Politikwissenschaftlerin Anne Cress argumentiert.<sup>5</sup>

Die feministische Repräsentationsforschung greift – mehr oder weniger explizit – auf den Klassiker »The Concept of Representation« von Hanna Pitkin aus dem Jahr 1967 zurück.<sup>6</sup> Pitkin unterscheidet zwischen vier Repräsentationsdimensionen:

- formal: Hier steht die Frage nach der Autorisierung der Repräsentant\*innen und ihrer Rechenschaftspflicht im Vordergrund;
- deskriptiv: Repräsentant\*innen stehen aufgrund bestimmter Eigenschaften (wie Geschlecht, Klasse oder Ethnizität) für eine bestimmte Gruppe;
- substantiell: Das inhaltliche Handeln der Repräsentant\*innen und die Durchsetzung der Interessen und Präferenzen ihrer Gruppe stehen im Mittelpunkt;
- symbolisch: Die Repräsentant\*innen machen die ideellen Sinngehalte präsent, über die sich die Repräsentierten definieren.<sup>7</sup>

Während die erste Repräsentationsdimension durch die Einführung des allgemeinen gleichen Wahlrechts und der repräsentativen Demokratie weit- hin als erreicht gilt, hat vor allem die zweite Repräsentationsdimension in der feministischen Forschung große Aufmerksamkeit erfahren. Umfang- reiche Erhebungen zur weltweiten Unterrepräsentation von Frauen in poli- tischen Institutionen wurden vorgenommen und die Frage nach den Ur- sachen wurde aufgeworfen. Denn global stellen Frauen nach wie vor nur ein Viertel der Abgeordneten in nationalen Parlamenten, allerdings mit großen Unterschieden zwischen den Weltregionen beziehungsweise zwischen den Staaten. Aber auch die anderen beiden Dimensionen sind jüngst stärker in den Blick geraten. Dabei wird insbesondere der systematische Zusammen- hang zwischen den Dimensionen untersucht, etwa ob eine höhere quanti- tativ-deskriptive Repräsentation von Frauen zu einer Verbesserung der qualitativ-substantiellen und/oder auch der symbolischen Repräsentation beiträgt. In der Literatur wird häufig argumentiert, dass es einen Zusammen- hang zwischen dem (Anstieg des) Anteil(s) von Frauen und politi- schen Inhalten oder politischem Stil gebe. Erst eine »kritische Masse« von mindestens 30 Prozent von Frauen in Parlamenten könne politischen Ein- fluss ausüben im Sinne einer besseren Durchsetzung von »Fraueninter- essen«. Auch wenn die konkrete Zahl sowie der Zusammenhang zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation umstritten ist,<sup>8</sup> hat sich die 30-Prozent-Marge dennoch als Richtwert für internationale Vergleiche wie auch für (partei)politische Strategien zur Erhöhung des Frauenanteils entwickelt und liegt den intensiven Debatten um Quoten zugrunde.<sup>9</sup> Auch in der Diskussion um Parität, wie sie seit einigen Jahren in Deutschland

geführt wird, ist das Argument prominent, demzufolge eine nicht paritätische Besetzung von Parlamenten dazu führe, dass Interessen von Frauen, die aus unterschiedlichen Sozialisationserfahrungen resultieren, im Parlament nicht hinreichend gespiegelt würden, und, gemessen am Gleichstellungsgebot, nicht verfassungskonform sei.<sup>10</sup> Im Folgenden werden wir die Dimensionen 2 bis 4 vor allem mit dem Schwerpunkt auf der Situation in Deutschland diskutieren, aber auch internationale Entwicklungen berücksichtigen.

## Deskriptive Repräsentation – das Zählen von Frauen

*»Die mangelnde Heranziehung von Frauen zu öffentlichen Ämtern und ihre geringe Beteiligung in den Parlamenten ist doch schlicht Verfassungsbruch in Permanenz.«  
(Elisabeth Selbert, 1981)*

Aus der deskriptiven Perspektive geht es zunächst darum, den Anteil von Frauen in politischen Institutionen – insbesondere in Parlamenten und Regierungen – zu erfassen und die Gründe für ihre weit verbreitete Unterrepräsentation zu ermitteln. Frauen nahmen bereits mit der ersten Reichstagswahl ihr passives Wahlrecht wahr; von den etwa 310 aufgestellten Kandidatinnen wurden 37 in den ersten Reichstag der Weimarer Republik gewählt (später rückten noch vier weitere Frauen nach). Der Anteil von 9,7 Prozent war zur damaligen Zeit ein internationaler Spitzenwert, der in der späteren Bundesrepublik erst nach mehr als 25 Jahren in den 1970er Jahren wieder erreicht wurde. Erst mit dem Einzug der Grünen und der Einführung von Quoten in den Parteien stieg der Frauenanteil im Deutschen Bundestag kontinuierlich an; der Schwellenwert von 30 Prozent wurde erstmals Ende der 1990er Jahre überschritten. In der Volkskammer der DDR lag der Frauenanteil hingegen von Anfang an über 20 Prozent und stieg bis 1986 auf 32,2 Prozent an.<sup>11</sup>

In Bezug auf die Situation in den Staaten der Europäischen Union lässt sich kein einheitlicher Trend bei der Höhe des Frauenanteils in Parlamenten erkennen. Der Durchschnitt innerhalb der 27 EU-Staaten liegt aktuell (Stand August 2022) bei 31,4 Prozent. In sieben Ländern – den skandinavischen Mitgliedstaaten Schweden und Finnland, den zwei Staaten mit starken Quotenregelungen Belgien und Spanien sowie den Niederlanden, Österreich und Slowenien – liegt der Frauenanteil über 40 Prozent. In den anderen 20 EU-Staaten liegt er (zum Teil deutlich) darunter; Schlusslichter sind Ungarn und Zypern mit Frauenanteilen von 14 Prozent.<sup>12</sup> Der Zeitpunkt der Einführung des Frauenstimmrechts scheint dabei keinen unmittelbaren Einfluss zu haben.

telbaren Einfluss auf aktuelle Frauenanteile zu haben. Finnland setzte 1906 zeitgleich das allgemeine Wahlrecht für Frauen und Männer ein; Norwegen gewährte Frauen 1907 zunächst das passive (!) und ab 1913 auch das aktive Wahlrecht; Dänemark und Island folgten 1915. Neben Deutschland verabschiedeten in der Zwischenkriegszeit auch Österreich, Polen, Luxemburg, die Niederlande, Schweden, Spanien und Großbritannien<sup>13</sup> das Frauenwahlrecht. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg folgten Frankreich, Bulgarien und Slowenien, Italien, Malta, Belgien, Griechenland und verzögert die Schweiz (1971), Portugal (1974) und Liechtenstein (1984).<sup>14</sup> Länder, in denen Frauen früh das Wahlrecht erhielten, weisen heute nicht notwendigerweise höhere Frauenanteile in den Parlamenten auf. So haben Nachzügler wie Belgien mit 42,7 Prozent aktuell (Stand August 2022) ähnlich hohe Anteile wie die Vorreiter Österreich (41 Prozent) oder Deutschland (34,9 Prozent), während einige osteuropäische Länder – trotz früher Verabschiedung des Frauenstimmrechts – geringe Anteile aufweisen, so zum Beispiel Ungarn (14,1 Prozent) oder Rumänien (19,1 Prozent). Bemerkenswerterweise haben aber – selbst unter den Nachzüglern – insgesamt 24 EU-Mitgliedstaaten einen höheren Frauenanteil unter ihren Abgeordneten im Europäischen Parlament vorzuweisen als im nationalen Parlament; extreme Fälle sind etwa Ungarn (14 versus 38 Prozent), Irland (23 versus 39 Prozent) und Lettland (27 versus 50 Prozent), aber es betrifft mit Finnland (46 versus 57 Prozent) selbst einen der europäischen Spitzenreiter.<sup>15</sup> Insgesamt liegt der Frauenanteil im Europäischen Parlament derzeit bei 39 Prozent, wobei ein Drittel der nationalen Delegationen paritätisch besetzt ist.<sup>16</sup>

Im internationalen Vergleich ist Europa die Weltregion mit dem zweithöchsten Frauenanteil (31,3 Prozent) und wird nur von den Staaten auf dem amerikanischen Kontinent überholt (34,4 Prozent); im Mittleren Osten und Nordafrika sowie in den pazifischen Staaten sind hingegen weiterhin weniger als 20 Prozent der Abgeordneten Frauen. Bemerkenswert ist, dass Südamerika – aufgrund der frühzeitigen Einführung von Quoten seit den 1990er Jahren – heute zu den Vorreitern gehört, während etwa die USA, die als Ursprungsland der modernen Demokratie gelten, erstmals mit den Kongresswahlen im November 2020 die 20-Prozent-Schwelle überschritten und aktuell (Stand August 2022) mit einem Frauenanteil von 28,5 Prozent im Repräsentantenhaus und 24 Prozent im Senat im weltweiten Ranking der Inter-Parliamentary Union (IPU) auf Platz 70 liegen.<sup>17</sup>

## Bund, Länder, Kommunen und Quoten

Auch mehr als 100 Jahre nach der Einführung des Wahlrechts sind wir noch weit von Parität in den Parlamenten entfernt, und es hat, wie erwähnt, bis 1998 gedauert, die »kritische Masse« von 30 Prozent im Deutschen Bundestag zu erreichen (*Abbildung 1*). Für eine Steigerung des Frauenanteils spielen die nach und nach eingeführten parteiinternen Quotenregelungen für Wahllisten eine zentrale Rolle, die weiter unten ausführlicher diskutiert werden. Mit 37,3 Prozent war der Frauenanteil während der 18. Legislaturperiode (2013–2017) am höchsten, sank aber mit der Wahl 2017 auf 31,4 Prozent – ein Effekt des Rechtsrucks im Deutschen Bundestag und der niedrigen Frauenanteile in den Fraktionen der AfD (10,6 Prozent), der CDU/CSU (20 Prozent) und der FDP (22,5 Prozent). Im Kontrast dazu kam die Fraktion der SPD auf 42 Prozent, die der Linken auf 54 Prozent und die der Grünen auf 58 Prozent Frauenanteil. In der aktuellen 20. Legislaturperiode ist der Frauenanteil wieder leicht um einige Prozentpunkte auf 34,9 Prozent gestiegen. Ein Grund hierfür ist das gute Wahlergebnis der »Quoten-Parteien« (Bündnis 90/Grüne: 59,3 Prozent Frauenanteil; SPD: 41,7 Prozent).<sup>18</sup>

Ein Erklärungsfaktor für die niedrigen weiblichen Abgeordnetenanteile ist der Frauenanteil an den Parteimitgliedern. Die Politikwissenschaftlerin Louise Davidson-Schmich hat gezeigt, dass die Parteien teilweise durchaus Kandidatinnen gemäß dem Anteil ihrer Mitglieder aufstellen – aber der liegt in allen Parteien unter 50 Prozent.<sup>19</sup> 2019 hatte die AfD lediglich 17,8 Prozent weibliche Parteimitglieder, die CSU 21,3 Prozent, die FDP 21,6 Prozent, die CDU 26,5 Prozent, die SPD ein knappes Drittel (32,8 Prozent). In der Linken und bei den Grünen stellen sie 36,4 beziehungsweise 41 Prozent.<sup>20</sup> Diejenigen Parteien, die einen höheren weiblichen Mitgliederanteil haben (Grüne, Linke und SPD), haben sogar einen deutlich höheren Frauenanteil bei den Abgeordneten (Grüne: 59,3 Prozent; Linke: 53,8 Prozent; SPD: 41,7 Prozent) als unter den Parteimitgliedern. CDU/CSU (23,4 Prozent weibliche Abgeordnete) und die AfD (13,8 Prozent) hingegen haben derzeit anteilig weniger Frauen in ihren Fraktionen im Bundestag als weibliche Parteimitglieder. Bei der FDP übersteigt hingegen der Frauenanteil der Abgeordneten (25 Prozent) derzeit leicht den der Parteimitglieder.<sup>21</sup> Das Links-rechts-Muster in Bezug auf Frauenanteile findet sich ebenfalls im Europäischen Parlament.

Auch in der Bundesregierung waren Frauen erst spät und lange Zeit gering vertreten. Erst im fünften Bundeskabinett wurde 1961 eine Frau (Elisabeth Schwarzhaupt, CDU) Bundesministerin – natürlich für ein »Frauenressort« (Gesundheit). Auch wenn von 2005 bis 2021 mit Angela

Merkel erstmals eine Bundeskanzlerin im Amt war, deren Wirken gleichstellungspolitisch nicht unterbewertet werden sollte,<sup>22</sup> war erst das Kabinett Merkel IV (2018 bis 2021) fast paritätisch besetzt. Mit der derzeitigen »Ampel«-Koalition wurde – wenn der Bundeskanzler nicht eingerechnet wird – erstmals Geschlechterparität erreicht.

Repräsentationstheoretisch bislang vernachlässigt wurde die Zusammensetzung der Bundesversammlung, die die Bundespräsident\*in wählt. Eine neuere Studie zeigt auch hier bekannte Muster auf: die Unterrepräsentation von Wahlfrauen sowie die Nominierung weiblicher Delegierter insbesondere durch SPD, Linke und Grüne, die ihre parteiinternen Quoten auch für diese Institution anwenden. So lag der Frauenanteil in der Bundesversammlung, die am 13. Februar 2022 zusammentrat, bei 36,1 Prozent.<sup>23</sup>

Auch auf Ebene der Länder und Kommunen bestehen Defizite bezüglich der deskriptiven Repräsentation von Frauen.<sup>24</sup> So variierten 2021 die Anteile in den Landesparlamenten zwischen 23,9 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und 44,7 Prozent in Hamburg. Im zeitlichen Verlauf ist hierbei keineswegs ein kontinuierlicher Anstieg, sondern ein häufiges Auf und Ab zu verzeichnen. Dies hängt in einigen Fällen mit neuen parteipolitischen Konstellationen in den Landtagen zusammen (unter anderem dem Einzug der AfD). Differenzen zwischen den Ländern ergeben sich dabei auch aus den jeweiligen Wahlsystemen: In Ländern, die nach personalisiertem Verhältniswahlsystem mit geschlossenen Listen wählen, sind Frauen häufiger in den Parlamenten vertreten.<sup>25</sup> Die Unterrepräsentation setzt sich auf kommunaler Ebene fort, wo 2018 sogar nur 25 Prozent Mandatsträgerinnen und nur 10 Prozent (Ober-)Bürgermeisterinnen und Landrätinnen waren.<sup>26</sup> Auf lokaler Ebene treffen Bewerberinnen für politische Ämter auf besondere strukturelle Schwierigkeiten wie vergeschlechtlichte Parteiinstitutionen<sup>27</sup> und ungleich verteilte Handlungsressourcen.<sup>28</sup> Manche sprechen aufgrund der diskontinuierlichen Entwicklung aber auch von einem »Sättigungspunkt«, der in Deutschland deutlich vor der Geschlechterparität erreicht ist. International vergleichende Studien bestätigen, dass der Frauenanteil selten 30 Prozent übersteigt. So sind auf der regionalen und lokalen Ebene auch in anderen europäischen Staaten in den parlamentarischen Gremien im Durchschnitt nur 30 bis 32 Prozent Frauen; unter den Gemeinderät\*innen (*local councillors*) liegt der Frauenanteil bei 31 Prozent, nur 16 Prozent der Bürgermeister\*innen sind Frauen.<sup>29</sup> Abermals gelten die nordischen Staaten Schweden, Dänemark und Finnland als Ausnahmen.

Dabei werden weltweit seit Jahrzehnten unterschiedliche Instrumente für eine bessere deskriptive Repräsentation genutzt, unter anderem verschiedene Quotenarten: gesetzlich festgelegte Quoten (wie in Argentinien,

Mexiko, Frankreich, Spanien oder dem Senegal), von Parteien festgelegte Quoten (wie in Österreich, Südafrika oder Äthiopien) und reservierte Mandate (wie in Marokko, Uganda).<sup>30</sup> Insgesamt scheint sich ein schrittweises Vorgehen insofern abzuzeichnen, als den gesetzlich beziehungsweise verfassungsrechtlich verankerten Quoten meist eine Phase von Parteiquoten vorangegangen ist. Bis auf Guatemala und Haiti haben heute alle Staaten Südamerikas gesetzliche Quoten; auch von den 27 EU-Staaten haben inzwischen elf gesetzliche Quoten eingeführt, die zumeist bei 50 Prozent liegen, teils aber auch niedriger. In Deutschland sind (freiwillige) Parteiquoten das vorherrschende Instrument, wenngleich die Parteien diese sehr unterschiedlich ausgestaltet haben (*Tabelle*).

*Tabelle: Quotenregelungen in deutschen Parteien*

Partei	Jahr der Einführung	Regelung für Kandidaturen	Aktueller Frauenanteil im Bundestag (%)
Bündnis 90/ Die Grünen	1986	50%-Geschlechterquote für Liste, ungerade Sitze für Frauen, gerade Sitze offen für Männer und Frauen	59,3
SPD	1988	zuerst 30%, seit 1998 40% Geschlechterquote für Liste	41,7
Die Linke	1990	50%-Geschlechterquote für Liste	53,8
CDU	1996	30% Frauenquote (genannt Quorum; unverbindlich)	23,4
CSU	–	keine Regelung (40% f. Parteiämter)	
FDP	–	keine Regelung	25,0
AfD	–	keine Regelung	13,8

Quelle: Deutscher Bundestag (Anm. 21); eigene Zusammenstellung

Quoten sind ein weit verbreitetes Instrument und führen zu sehr unterschiedlichen Resultaten: In manchen Ländern entspricht der Anteil der Frauen im Parlament der Quotenvorgabe, bei manchen liegt der Frauenanteil höher, bei anderen niedriger. Hinsichtlich des Frauenanteils im Parlament ist Deutschland bei den Ländern, in denen Parteiquoten verabschiedet wurden, nicht unter den ersten zwanzig. Im weltweiten Ranking liegt der Deutsche Bundestag aktuell (August 2022) nur auf Platz 46.<sup>31</sup> Da es sich in Deutschland um freiwillige Parteiquoten (mit schwachen Sanktionen) handelt, wird immer wieder diskutiert, ob nicht ähnlich wie in Frankreich, Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Spanien oder Belgien gesetzliche Quoten eingeführt werden sollten. Verfassungsrechtlich ist eine gesetzlich vorgeschriebene geschlechtergerechte Nominierung für alle staatlichen

(nicht nur die legislativen) Ämter der Parteien durchaus begründbar.<sup>32</sup> Ob ein Paritätsgesetz im Konflikt mit der Parteienfreiheit stünde, ist bisher nicht abschließend vom Bundesverfassungsgericht beurteilt worden: Eine Beschwerde gegen das abgelehnte Thüringer Paritätsgesetz wurde nicht zur Entscheidung angenommen.<sup>33</sup> Paritätsbefürworterinnen sehen Konflikte mit der Parteienfreiheit nicht als gegeben an, da Parteien in programmatischer Hinsicht gar nicht und in personeller Hinsicht nur geringfügig eingeschränkt würden, zumal der Wettbewerb zwischen Parteien im Großen und Ganzen nicht von einzelnen Kandidat\*innen oder gar deren Geschlecht abhängt.<sup>34</sup>

Angesichts der begrenzten Erfolge bisheriger Regelungen stellt sich daher die Frage nach Alternativen. So könnten beispielsweise Maximalquoten etwa von 70 Prozent für Männer festgelegt werden, damit deren permanente Überrepräsentation sichtbar wird und sich die Wahrnehmung ändert.<sup>35</sup> Denkbar sind auch interne Parteiregeln wie »Twinning« bei Direktmandaten, bei denen Kandidat\*innen gleiche Anteile an Kandidaturen in »sicheren« und »umkämpften« Bezirken erhalten. Bisher werden Frauen, wenn sie denn überhaupt als Direktkandidatinnen aufgestellt werden, häufig immer noch in umkämpften, um nicht zu sagen: aussichtslosen Bezirken platziert.<sup>36</sup> Ähnlich funktionieren Doppellisten, bei denen Wahlbezirke zusammengelegt werden und es für die zwei zu vergebenden Mandate jeweils eine Frauen- und eine Männerliste gibt – Frankreichs Parité-Gesetz hat eine vergleichbare Systematik.<sup>37</sup> In manchen Ländern werden Sonderfonds (durch Zivilgesellschaft, Parteien oder den Staat) für Kandidatinnen beziehungsweise gleichstellungsorientierte Kandidat\*innen eingerichtet, mit denen Kampagnen, Kinderbetreuung und persönliche Sicherheit (Stichwort Bedrohungen, sexuelle Belästigung) finanziert werden können.<sup>38</sup>

Viele dieser Vorschläge sind in den zahlreichen Debatten um Paritätsgesetze auf Bundesländerebene vertreten, auch wenn die ersten Gesetze zur paritätischen Besetzung von Wahllisten in Brandenburg und Thüringen gescheitert sind.<sup>39</sup> Auch im Rahmen der Debatte um die Wahlrechtsreform zur Verkleinerung des Bundestags wurden Paritätsfragen eingebracht. Parallel zu zivilgesellschaftlicher Mobilisierung für ein Paritätsgesetz konstituierte sich im Frühjahr 2019 erstmals eine parteiübergreifende Frauengruppe im Bundestag, um Strategien zur besseren politischen Repräsentation von Frauen zu diskutieren und diese in die vom damaligen Bundestagspräsidenten Wolfgang Schäuble geleitete Kommission zur Reform des Wahlrechts einzubringen.<sup>40</sup> Dieser lehnte jedoch alle paritätsbezogenen Vorschläge postwendend ab, sodass die »kleine Wahlrechtsreform« von 2020 keine Paritätselemente enthielt. Die seit Dezember 2021 regierende Koali-

tion aus SPD, Grünen und FDP kündigte in ihrem Koalitionsvertrag eine neue Reformkommission an, die auch gesetzliche Regelungen für Parität im Bundestag einbeziehen soll.<sup>41</sup> Bereits 2020 schlugen Cansel Kiziltepe (SPD) und die Rechtswissenschaftlerin Silke Laskowski eine umfassende Reform vor, mit der die Wahlkreiszahl auf 100 begrenzt sowie ein Tandemwahlverfahren eingeführt würde und dennoch das personalisierte Verhältniswahlrecht erhalten bliebe. Jede\*r Wahlberechtigte hätte demnach drei Stimmen: jeweils eine Stimme für einen Mann und eine Frau im Wahlkreis und eine Drittstimme für eine Partei.<sup>42</sup> Ob sich dieser Vorschlag durchsetzt, wird sich voraussichtlich im Laufe dieser Legislaturperiode zeigen.

Davon unberührt bleibt die Frage, wie eine gleichberechtigte Repräsentation in den Führungspositionen der öffentlichen Verwaltung und des Parlaments gewährleistet werden könnte, da beispielsweise auch die parlamentarischen Ausschüsse häufig nicht die Frauen- und Männeranteile im Parlament geschweige denn in der Gesellschaft widerspiegeln.<sup>43</sup> In dieser Hinsicht ist wiederum das Europäische Parlament relativ fortschrittlich. So waren von 2019 bis 2022 acht der 14 Vizepräsident\*innen (57 Prozent) und 50 Prozent der Ausschussvorsitzenden weiblich. In den Ausschüssen selbst schwankt der Frauenanteil allerdings zwischen 21,7 Prozent im Wirtschaftsausschuss und 91,4 Prozent im Ausschuss für die Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter.<sup>44</sup> Bei den Fraktionsvorsitzen besteht ebenfalls Nachholbedarf: Von den insgesamt zehn Positionen bei den sieben Fraktionen sind nur drei mit Frauen besetzt, zwei davon als Ko-Fraktionsvorsitz gemeinsam mit einem Mann.

Auch parteiübergreifende Organisationen innerhalb des Parlaments, sogenannte Women's Caucuses (Frauenarbeitskreise), haben nachhaltig zu steigender deskriptiver Repräsentation beigetragen. Damit wird zumindest, so die Annahme, eine positive Voraussetzung auch für substantielle Repräsentation geschaffen. Gleichwohl sollte, um zukunftsweisend und angemessen zu sein, deskriptive Repräsentation nicht nur entlang von Geschlechterbinarität gedacht werden. Weitere sich überlagernde und gegenseitig formende Strukturkategorien wie beispielsweise Ethnie, soziale Klasse, Alter, sexuelle Orientierung und Ähnliches prägen in unterschiedlichster Weise die Chance, Repräsentationsfunktionen in der Politik zu übernehmen.<sup>45</sup> So sind etwa auch Musliminnen im Bundestag unterrepräsentiert und ihre Chancen, zu kandidieren, ist teils eingeschränkt.<sup>46</sup> Auch Menschen mit »Migrationshintergrund« sind mit derzeit 11,3 Prozent der Abgeordneten unterrepräsentiert; der Anteil von (offenen) LGBTQI-Abgeordneten ist im neuen Bundestag sogar gesunken, zugleich sind jedoch erstmals zwei Transfrauen – beide in der Grünen-Fraktion – unter den Abgeordneten.<sup>47</sup>

## Substanzielle Repräsentation – das Handeln für Frauen

»Mann, bist du fähig, gerecht zu sein? Es ist eine Frau, die dir diese Frage stellt, zumindest dieses Recht nimmst du ihr nicht.«

(Olympe de Gouges, 1791)

In dieser Dimension geht es darum, wer wessen Interessen vertritt, ob und wie diese durchgesetzt werden können. Damit verbunden ist die Frage, ob und inwiefern es geschlechtsspezifische Interessen überhaupt gibt. Insbesondere unter Berücksichtigung intersektionaler Perspektiven, die die Verschränkung von Geschlecht mit anderen zugeschriebenen sozialen Kategorien fokussieren, stellt sich diese Frage nach »Fraueninteressen« mit großem Nachdruck.

Während häufig ein direkter Zusammenhang zwischen deskriptiver und substanzieller Repräsentation unterstellt wird, wenn beispielsweise über »kritische Masse« diskutiert wird, sind die Forschungsergebnisse hierzu weniger eindeutig.<sup>48</sup> Einerseits zeigt die Forschung beispielsweise, dass ein höherer Frauenanteil dazu beiträgt, dass Gleichstellungsthemen auf die politische Agenda gesetzt werden und das Bewusstsein dafür insgesamt erhöht wird.<sup>49</sup> Auch für den Deutschen Bundestag wurde festgestellt, dass Quoten zu mehr Beteiligung an gleichstellungspolitischen Debatten führen – allerdings nur bei Männern, nicht bei Frauen.<sup>50</sup> Das sei darauf zurückzuführen, dass Quoten eher Männer sozialisieren, da Frauen das Thema ohnehin mehr bewusst sei. Zudem zeigen Studien, dass weibliche Abgeordnete eher als männliche dazu neigen, Themen, die mit Frauen assoziiert sind, zu priorisieren und eine entsprechende Gesetzgebungsinitiative einzubringen.<sup>51</sup>

Andererseits sprechen einige Befunde und Argumente gegen den vermuteten positiven Zusammenhang von deskriptiver und substanzieller Repräsentation. Bei einem Anstieg des Frauenanteils im Parlament wird die Gruppe der weiblichen Abgeordneten diverser, was kollektives Handeln allein aufgrund des Geschlechts verhindern könnte.<sup>52</sup> Auch Parteizugehörigkeit spielt eine Rolle: Frauen in linken Parteien sind eher in der Lage, sich für Fraueninteressen einzusetzen, als Frauen in rechten Parteien.<sup>53</sup> In Parlamenten mit einer konservativen Mehrheit ist deshalb nicht unbedingt mit substanzieller Repräsentation zu rechnen, selbst wenn der Frauenanteil hoch ist.

Einige Autor\*innen argumentieren daher, dass »kritische Akteur\*innen« für die substanzielle Repräsentation bedeutsamer seien als eine »kritische Masse«, also Frauen, »who act individually or collectively to bring about women-friendly policy change«.<sup>54</sup> Gerade in familien- und sozialpolitischen

Politikfeldern zeigt sich die Bedeutung kritischer Akteur\*innen. Die Politikwissenschaftlerin Joyce M. Mushaben verweist darauf, dass Einzelakteurinnen – wenn sie wie die Bundeskanzlerin in entsprechender Machtposition sind – auch in zahlreichen anderen Bereichen einflussreich sein können.<sup>55</sup> Dass weibliche Politiker\*innen Veränderungen anstoßen, zeigt sich aber auch weltweit: Wahlprogramme europäischer Parteien beinhalten eher gesellschaftspolitisch liberale Positionen, zu denen beispielsweise Abtreibungsrechte oder Antidiskriminierungsmaßnahmen gehören, wenn Frauen die Parteichef\*innen sind.<sup>56</sup> Frauen in Regierungspositionen auf regionaler und lokaler Ebene in so unterschiedlichen Ländern wie Indien, Brasilien, den USA, den Philippinen, Japan und Mexiko setzten sich während der Covid-19-Pandemie eher für Gesundheitsschutz und Sozialmaßnahmen ein als ihre männlichen Kolleg\*innen.<sup>57</sup> Auch auf der Ebene der EU-Kommission spielt das Geschlecht der Kommissar\*innen eine Rolle für die Durchsetzung gleichstellungspolitischer Maßnahmen.<sup>58</sup>

Unabhängig davon stehen in der Europäischen Union und Deutschland bereits konkrete, wenn auch bisher nicht konsequent umgesetzte Instrumente für substanzielle Repräsentation zur Verfügung: Gender Mainstreaming (GM), Gender Budgeting (GB) und die gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung. GM wird auf den verschiedenen politischen Ebenen (EU[-Mitgliedstaaten], Bund, Land, Kommunen, Organisationen) unterschiedlich umgesetzt.<sup>59</sup> Paragraph 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien benennt die Gleichstellung von Männern und Frauen als »durchgängiges Leitprinzip«, das »bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen« umzusetzen ist.<sup>60</sup> Während GM und auch GB zu Beginn der 2000er Jahre in vielen Ländern erprobte und gleichzeitig aus der feministischen Wissenschaft kritisch beäugte politische Strategien waren,<sup>61</sup> werden sie aktuell – vor allem von rechtspopulistischer Seite – diskreditiert und angegriffen.<sup>62</sup>

Ein zunehmend zentraler Bereich für substanzielle Repräsentation sind zudem Gesetze gegen geschlechtsspezifische Gewalt und sexuelle Belästigung, da mit diesen (un)sichtbare Machtverhältnisse und Ausschlussmechanismen bearbeitet werden.

## Symbolische Repräsentation – die Darstellung von Frauen

*»Das Kanzleramt fordert täglich 16 Std. da kommt jawohl wer zu kurz entweder das Amt oder die Kinder. Wollen wir uns wirklich von einer Frau mit fehlendem Mutterinstinkt regieren lassen? Deutschland braucht diese Frau nicht, aber Ihre Kinder eine Mutter.«*

*(Kommentar auf Facebook zur Kandidatur von Annalena Baerbock, 2021)<sup>63</sup>*

Diese Repräsentationsdimension ist bisher wenig erforscht.<sup>64</sup> Hierbei geht es darum, wie Repräsentation jenseits von Wahlfragen und dem politischen Kerngeschäft aussehen kann und wie »gendersensible Parlamente« zu fassen sind.<sup>65</sup> Wer wird (wie) dargestellt (Bilder, Räume, Sprache, Veröffentlichungen)? Welche Regeln bestehen (Vorschriften und Sanktionen sexueller Belästigung und sexistischer Äußerungen, Regelungen zu Schwangerschaft, Elternzeit)? Welche Gepflogenheiten gibt es (Zeremonien, Rituale, Uhrzeiten von Abstimmungen)? Wo liegen »Schmerzgrenzen« (Diskussionsstile, Sexismus)? Sind etwa Kleinkinder im Plenum zugelassen, um eine Vereinbarkeit von Familie und Mandat zu ermöglichen? Eine Elternzeit ist für Abgeordnete in der Regel nicht vorgesehen. Baden-Württemberg hingegen hat als erstes deutsches Parlament bereits 2014 die Möglichkeit einer sechsmonatigen Elternzeit für Abgeordnete eingeführt.

Symbolische Repräsentation befasst sich auch damit, wie sich ein höherer Frauenanteil in der Politik auf die öffentliche Wahrnehmung von Politikerinnen und das immer noch verbreitete Stereotyp »Politik ist Männersache« auswirkt.<sup>66</sup> So ist zum Beispiel darauf zu verweisen, dass das Europäische Parlament erstmals seit 30 Jahren wieder eine weibliche Präsidentin hat; der aktuelle Bundestag hat seit 2021 ein fast rein weibliches Bundestagspräsidium mit einer Bundestagspräsidentin an der Spitze. In beiden Fällen ist es jeweils erst die dritte Frau im Präsidentenamt. Wie werden diese Frauen in innerparlamentarischen Führungspositionen etwa mit Sexismus in Parlamentsdebatten oder Gender-Themen insgesamt umgehen? Ein weiterer Forschungsschwerpunkt liegt auf der Frage, ob politische Institutionen als legitimer wahrgenommen werden, wenn mehr Frauen vertreten sind.<sup>67</sup> Auch hier sind die Ergebnisse insbesondere zu den Auswirkungen von Quoten widersprüchlich: In einigen Ländern ergab sich durch Quoten insgesamt ein kultureller und sozialer Wandel, in anderen lösten sie Widerstand gegenüber Politiker\*innen und Gleichberechtigung aus.<sup>68</sup>

## Viel erreicht, aber nicht am Ziel

Für ihr Stimmrecht mussten Frauen lange kämpfen. Auch mehr als 100 Jahre nach dessen Einführung kann von Gleichheit im politischen Amt – im Sinne einer echten Parität – noch nicht die Rede sein. In Deutschland dauerte es lange Zeit, bis ein nennenswerter Anteil von Frauen im Bundestag vertreten war, und er liegt seit nunmehr zwanzig Jahren relativ stabil bei etwa einem Drittel. In der Exekutive ist mit der derzeit regierenden »Ampel«-Koalition erstmals Parität erreicht worden. Zudem sind Ministerinnen in weitere bisherige »Männer-Ressorts« vorgedrungen: Zum ersten Mal sind alle außen- und sicherheitspolitisch relevanten Ressorts in Frauenhand. Das ist symbolisch von hoher Bedeutung.<sup>69</sup>

Obwohl sich die genderorientierte vergleichende Repräsentationsforschung seit vielen Jahren intensiv mit den Trends und Gründen für die weiterhin bestehende Unterrepräsentation von Frauen in Parlamenten und Regierungen auseinandersetzt, besteht nach wie vor Forschungsbedarf zur Erklärung der Entwicklungen und zur Bewertung des Einflusses von Frauen in der Politik. Ein Schwerpunkt muss dabei auf dem Verhältnis der Repräsentationsdimensionen zueinander liegen; zudem muss eine intersektionale Perspektive, die auch andere Merkmale als das Geschlecht untersucht, konsequenter als bislang eingenommen werden. Doch inwiefern auch die beste Forschung Praxisrelevanz erlangen und zur Verbesserung der De-facto-Repräsentation beitragen kann, steht auf einem anderen Blatt. Für die gendergerechte Demokratisierung der Demokratie kommt den politischen Parteien eine herausragende Verantwortung zu. Und schließlich ist systematischer die Qualität von Demokratien einzubeziehen. Denn wie der internationale Vergleich zeigt, findet sich teils eine hohe, gar paritätische Repräsentation von Frauen in Staaten, deren demokratische Performanz höchst zweifelhaft ist (wie etwa das Beispiel der Spitzenreiter Ruanda, Kuba, Nicaragua und die Vereinigten Arabischen Emirate zeigt).<sup>70</sup> In diesem Sinne ist ohne Frauen keine Demokratie zu machen, aber eine hohe deskriptive Repräsentation von Frauen bürgt auch nicht automatisch für die Qualität einer Demokratie.

*Der Beitrag ist eine überarbeitete Fassung des erstmals in der APuZ 42/2018 »Frauen wählen« unter gleichem Titel erschienenen Aufsatzes.*

## Anmerkungen

- 1 Teile des Beitrags sind entnommen aus: Gabriele Abels/Petra Ahrens/Agnes Blome, 100 Jahre Frauenwahlrecht – der unvollendete Weg zu geschlechtergerechter Repräsentation. Eine Einleitung, in: *Femina Politica* 2/2018, S. 9–25.
- 2 Das passive Wahlrecht wurde 1933 von den Nationalsozialisten zwar nicht formal, aber de facto wieder genommen. Vgl. Silke Laskowski, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigten Gesetze und keine gleichberechtigte Gesellschaft! Eine juristische Streitschrift für ein modernes Wahlrecht, in: *djBZ* 3/2014, S. 93–103, hier S. 94.
- 3 Gisela Bock, Das politische Denken im Suffragismus. Deutschland um 1900 im internationalen Vergleich, in: dies., *Geschlechtergeschichten der Neuzeit. Ideen, Politik, Praxis*, Göttingen 2014, S. 168–203, hier S. 191.
- 4 Anne Cress, Feministische Repräsentationskritik: (Dis-)Kontinuitäten von den ersten deutschen Frauenbewegungen bis in die Gegenwart, in: *Femina Politica* 2/2018, S. 25–39, hier S. 26.
- 5 Vgl. ebd.
- 6 Vgl. Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley 1967.
- 7 Vgl. ebd.; siehe auch Sarah Childs/Joni Lovenduski, *Political Representation*, in: Georgina Waylen et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, Oxford 2013, S. 489–513.
- 8 Vgl. Agnes Blome/Gesine Fuchs, Macht und substantielle Repräsentation von Frauen, in: *Femina Politica* 1/2017, S. 55–69.
- 9 Vgl. Sarah Childs/Mona L. Krook, *Critical Mass Theory and Women's Political Representation*, in: *Political Studies* 56/2008, S. 725–736.
- 10 Vgl. Laskowski (Anm. 2) als prominente Verfechterin des Parité-Arguments.
- 11 Vgl. Rita Pawlowski, *Unsere Frauen stehen ihren Mann: Frauen in der Volkskammer der DDR 1950–1989*, Berlin 2008.
- 12 Vgl. Inter-Parliamentary Union, *Monthly ranking of women in national parliaments*, 1.8.2022, <https://data.ipu.org/women-ranking?month=8&year=2022>.
- 13 1918 erhielten in Großbritannien nur Frauen ab dem 30. Lebensjahr unter bestimmten Bedingungen das Wahlrecht, während es für Männer ab dem 21. Lebensjahr galt; eine Angleichung fand erst 1928 statt.
- 14 Vgl. Hedwig Richter/Kerstin Wolff (Hrsg.), *Frauenwahlrecht: Demokratisierung der Demokratie in Deutschland und Europa*, Hamburg 2018.
- 15 Vgl. Inter-Parliamentary Union (Anm. 12); European Institute for Gender Equality, *Gender Statistics Database. European Parliament: presidents and members*, 6.9.2022, [https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm\\_pol\\_parl\\_\\_wmid\\_eurparl](https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_parl__wmid_eurparl).
- 16 Vgl. European Institute for Gender Equality (Anm. 15).
- 17 Vgl. Inter-Parliamentary Union (Anm. 12).
- 18 Vgl. Agnes Blome/Kai-Uwe Müller, Gekommen, um (unterrepräsentiert) zu bleiben? Frauenanteil im Deutschen Bundestag stagniert seit über 20 Jahren bei einem Drittel, in: *DIW Wochenbericht* 43/2021, S. 712–719.
- 19 Vgl. Louise K. Davidson-Schmich, *Addressing Supply-Side Hurdles to Gender-Equal Representation in Germany*, in: *Femina Politica* 2/2018, S. 53–70.

- 20 Vgl. Oskar Niedermayer, Parteimitglieder in Deutschland: Version 2020, Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum 31/2020, S. 23.
- 21 Vgl. Deutscher Bundestag, Sitzverteilung des 20. Deutschen Bundestages, Stand September 2022, [https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung\\_20wp](https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp).
- 22 Vgl. Joyce M. Mushaben, The Reluctant Feminist: Angela Merkel and the Modernization of Gender Politics in Germany, in: *Femina Politica* 2/2018, S. 83–95.
- 23 Vgl. Philipp Köker/Morten Harmening, Und wo sind die Wahlfrauen? Defizite deskriptiver Repräsentation bei der Wahl der deutschen Bundespräsidenten, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3/2021, S. 575–595; Daten für 2022 eigene Auszählung.
- 24 Vgl. Corinna Kroeber et al., Still a Glass Ceiling? Tracing the Limits to Women’s Representation in Elected Office, in: *Comparative European Politics* 1/2019, S. 112–131.
- 25 Vgl. Ina Bieber, Luftloch oder Sturzflug? Sinkende Vertretung von Frauen in deutschen Parlamenten, in: *Femina Politica* 1/2020, S. 98–109.
- 26 Vgl. Uta Kletzing, Ausschluss trotz Einschluss. Ungleiche Handlungsressourcen von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, in: *Femina Politica* 2/2018, S. 95–110; Council of European Municipalities and Regions (CEMR), *Women in Politics: A CEMR study. State of play and 10 years evolution*, Brüssel 2019.
- 27 Vgl. Davidson-Schmich (Anm. 19).
- 28 Vgl. Kletzing (Anm. 26).
- 29 Vgl. Kroeber et al. (Anm. 24); Pamela Paxton/Melanie M. Hughes/Tiffany D. Barnes, *Women, Politics, and Power. A Global Perspective*, Los Angeles u. a. 2021<sup>4</sup>.
- 30 Vgl. Diana Z. O’Brien/Jennifer M. Piscopo, Electing Women to National Legislatures, in: Amy C. Alexander/Catherine Bolzendahl/Farida Jalalzai (Hrsg.), *Measuring Women’s Political Empowerment across the Globe*, Cham 2018, S. 139–163, sowie zu aktuellen Daten [www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas](http://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas) und die Inter-Parliamentary Union, [www.ipu.org](http://www.ipu.org).
- 31 Vgl. Inter-Parliamentary Union (Anm. 12).
- 32 Vgl. Cara Röhner, Relationale Demokratie. Das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip und gerechte Staatlichkeit, in: *Femina Politica* 2/2018, S. 40–53.
- 33 Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 06. Dezember 2021 – 2 BvR 1470/20 –, Rn. 1–61, [http://www.bverfg.de/e/rk20211206\\_2bvr147020.html](http://www.bverfg.de/e/rk20211206_2bvr147020.html).
- 34 Vgl. Silke Laskowski, Zeit für Veränderungen. Ein paritätisches Wahlgesetz jetzt!, in: *zwd Politikmagazin*, 30. Mai 2018, <https://www.zwd.info/zeit-fuer-veraenderung-ein-paritaetisches-wahlgesetz-jetzt!-1.html>; Sabine Berghahn, 100 Jahre Frauenwahlrecht, politische Partizipation und der Kampf um Gleichberechtigung – ein kursorischer Überblick über die Entwicklung in Deutschland und Österreich, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR)* 74/2019, S. 617–649.
- 35 Vgl. Rainbow Murray, Quotas for Men: Reframing Gender Quotas as a Means of Improving Representation for All, in: *American Political Science Review* 3/2014, S. 520–532.
- 36 Vgl. Louise K. Davidson-Schmich/Isabelle Kürschner, Stößt die Frauenquote an ihre Grenzen? Eine Untersuchung der Bundestagswahl 2009, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2011, S. 25–34.

- 37 Vgl. Rainbow Murray, Parity and Legislative Competence in France, in: Susan Franceschet/Mona Lena Krook/Jennifer M. Piscopo (Hrsg.), *The Impact of Gender Quotas*, Oxford 2012, S. 27–42.
- 38 Vgl. Mona L. Krook/Pippa Norris, Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office, in: *Political Studies* 1/2014, S. 2–20.
- 39 Vgl. Helene Weber Kolleg, Gesetzesinitiativen in den Bundesländer, <https://www.frauen-macht-politik.de/gesetzesinitiativen-in-den-bundeslaendern/>.
- 40 Vgl. Petra Ahrens/Sabine Lang, Angela Merkel and the CDU Quota Curse, in: *German Politics* 1/2022 S. 40–58.
- 41 Vgl. Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf).
- 42 Vgl. Cansel Kiziltepe/Silke Laskowski, Parität: Wie die Wahlrechtsreform den Bundestag weiblicher machen kann, in: *Vorwärts*, 20. August 2020, <https://www.vorwaerts.de/artikel/paritaet-wahlrechtsreform-bundestag-weiblicher>.
- 43 Vgl. Christina Fiig, Gendered Segregation in Danish Standing Parliamentary Committees 1990–2015, in: *Femina Politica* 2/2018, S. 111–124.
- 44 Vgl. Gabriele Abels, Gendering the 2019–2024 European Parliament, in: Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmälter (Hrsg.), *Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas*, Wiesbaden 2020, S. 407–421. Für die EU insgesamt vgl. European Institute for Gender Equality (Anm. 15).
- 45 Vgl. Davidson-Schmich (Anm. 19).
- 46 Vgl. Anne Jenichen, Zur politischen Unterrepräsentation von Musliminnen in Deutschland: eine intersektionale Perspektive auf politische Rekrutierungsprozesse, in: *Femina Politica* 2/2018, S. 70–82.
- 47 Vgl. Mediendienst Integration, Mehr Abgeordnete mit Migrationshintergrund, <https://mediendienst-integration.de/artikel/mehr-abgeordnete-mit-migrationshintergrund-1.html>; Liza Mügge/Özgür Özvatan, A Bundestag of Color? An Intersectional Analysis of Diversity in the German Parliament, <https://www.aicgs.org/2021/10/a-bundestag-of-color/>.
- 48 Vgl. Sarah Childs/Mona L. Krook, Analyzing Women’s Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors, in: *Government and Opposition* 2/2009, S. 125–145.
- 49 Vgl. Teresa Sacchet, Beyond Numbers. The Impact of Gender Quotas in Latin America, in: *International Feminist Journal of Politics* 3/2008, S. 369–386.
- 50 Vgl. Christina Xydias, Women’s Rights in Germany: Generations and Gender Quotas, in: *Politics & Gender* 1/2014, S. 4–32.
- 51 Vgl. Anouk Lloren, Women’s Substantive Representation: Defending Feminist Interests or Women’s Electoral Preferences?, in: *The Journal of Legislative Studies* 2/2014, S. 144–167; Agnes Blome, *The Politics of Work-family Policies in Germany and Italy*, Abingdon–New York 2017.
- 52 Vgl. Debra L. Dodson/Susan J. Carroll, *Reshaping the Agenda: Women in State Legislatures*, New Brunswick 1991.

- 53 Vgl. Karen Celis/Sarah Childs, Research Note. The Substantive Representation of Women: What to Do with Conservative Claims?, in: *Political Studies* 1/2012, S. 213–225.
- 54 Childs/Krook (Anm. 48), S. 127.
- 55 Vgl. Mushaben (Anm. 22).
- 56 Vgl. Corinna Kroeber, How parties led by a woman redefine their positions: Empirical evidence for women’s green, alternative, and libertarian agenda, in: *European Journal of Political Research* 1/2022, S. 175–193.
- 57 Vgl. Jennifer M. Piscopo/Malliga Och, Protecting public health in adverse circumstances: subnational women leaders and feminist policymaking during COVID-19, in: *Gender & Development* 2–3/2021, S. 547–568.
- 58 Vgl. Miriam Hartlapp/Agnes Blome, Women’s Positional Leadership in the European Commission: When, Where, and How?, in: Henriette Müller/Ingeborg Tömmel (Hrsg.), *Women and Leadership in the European Union*, Oxford 2022, S. 55–73.
- 59 Vgl. ausführlicher die Übersicht des Europäischen Gleichstellungsinstituts unter <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming>.
- 60 Bundesministerium des Innern, Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO, 1. 9. 2011, [www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_21072009\\_O11313012.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm).
- 61 Vgl. Petra Ahrens/Alexandra Scheele/Anna van der Vleuten, 20 Jahre Vertrag von Amsterdam – reelle Vision oder reale Desillusion europäischer Gleichstellungspolitik?, in: *Femina Politica* 2/2016, S. 9–21.
- 62 Vgl. Roman Kuhar/David Paternotte (Hrsg.), *Anti-Gender Campaigns in Europe. Mobilizing against Equality*, Lanham 2017; Imke Schmincke, *Frauenfeindlich, sexistisch, antifeministisch? Begriffe und Phänomene bis zum aktuellen Antigenderismus*, in: *APuZ* 17/2018, S. 28–33.
- 63 Auf die Kandidatur von Baerbock folgte in den sozialen Medien eine extrem sexistische Hass-Kampagne, die verdeutlicht, dass das Problem zunehmender Gewalt gegen Frauen in der Politik und insbesondere bei Wahlen auch in Deutschland ein großes Problem ist; vgl. allgemein Gabrielle Bardall/Elin Bjarnegård/Jennifer M. Piscopo, How is Political Violence Gendered? Disentangling Motives, Forms, and Impacts, in: *Political Studies* 4/2020, S. 916–935.
- 64 Vgl. Emanuela Lombardo/Petra Meier, *The Symbolic Representation of Gender. A Discursive Approach*, Aldershot 2014.
- 65 Vgl. Josefina Erikson/Tània Verge (Hrsg.), Special Collection: Parliaments as Workplaces: Gendered Approaches to The Study of Legislatures, in: *Parliamentary Affairs* 1/2022; Yvonne Galligan/Petra Meier, Report on Gender-Sensitive Parliaments in the European Union: Analysis, unveröffentlichter Bericht, Queens University Belfast 2015; Sarah Childs, *The Good Parliament. Report*, Bristol University 2015.
- 66 Vgl. Angela High-Pippert/John Comer, *Female Empowerment: The Influence of Women Representing Women*, in: *Women & Politics* 4/1998, S. 53–66.
- 67 Vgl. Sarah Childs, *New Labour’s Women MP’s: Women Representing Women*, New York 2004; Leslie A. Schwindt-Bayer/William Mishler, An Integrated Model of Women’s Representation, in: *The Journal of Politics* 2/2005, S. 407–428.

- 68 Vgl. Susan Franceschet/Mona L. Krook/Jennifer M. Piscopo (Hrsg.), *The Impact of Gender Quotas*, Oxford 2012.
- 69 Für eine Analyse der Bundestagswahl 2021 in Bezug auf die verschiedenen Repräsentationsdimensionen vgl. auch Gabriele Abels/Petra Ahrens/Anne Jenichen/Malliga Och, *The 2021 Federal German Election – a Gender and Intersectional Analysis*, in: *Politics* 3/2022, S. 249–266.
- 70 Vgl. *Inter-Parliamentary Union* (Anm. 12).

## Soziale Ungleichheit, politische Teilhabe und Repräsentation in der deutschen Demokratie

In zahlreichen öffentlichen und akademischen Debatten wird der Zustand der Demokratie beklagt. Neben politischer Polarisierung und einem Rückgang des Vertrauens der Bevölkerung in Politik und Demokratie werden insbesondere die abnehmende Beteiligung der Bürger:innen am demokratischen Prozess und eine »Repräsentationskrise« als Indizien eines lamentablen Zustands der Demokratie angeführt. Tatsächlich beruht das Versprechen der repräsentativen Demokratie maßgeblich auf der Voraussetzung, dass Bürger:innen durch die Beteiligung etwa an Wahlen ihre Interessen an das politische System übermitteln und durch Repräsentant:innen die Prozesse der Entscheidungsfindung und Machtausübung kontrollieren. Unterscheidet sich der Umfang politischer Beteiligung zwischen verschiedenen sozialen Gruppen systematisch, werden deren Bedürfnisse, Interessen und Forderungen nur verzerrt in den politischen Prozess eingebracht.

Dieser Beitrag diskutiert, wie sich soziale Ungleichheit auf Teilhabe und Repräsentationsgerechtigkeit in der deutschen Demokratie auswirkt. Soziale Ungleichheit, die in den meisten sozialwissenschaftlichen und öffentlichen Debatten als eine ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen innerhalb der Gesellschaft verstanden wird, hat nicht nur negative Folgen auf die Lebenszufriedenheit, Gesundheit und Entfaltungsmöglichkeiten der Bürger:innen sowie auf Wirtschaftswachstum oder Kriminalität, sondern gefährdet auch die Idee der politischen Gleichheit.

Im Folgenden wird der Fokus auf die Beteiligung an Bundestagswahlen als die zentrale Größe für Teilhabe an der politischen Entscheidungsfindung gelegt. Die Wahlbeteiligung ist eine niedrigschwellige Form der politischen Partizipation, die eine zentrale Rolle in der Verbindung zwischen Gesellschaft und Politik einnimmt und daher von besonderer legitimatorischer Bedeutung für die repräsentative Demokratie ist. In einem zweiten Schritt behandelt der Beitrag das Ausmaß an deskriptiver Repräsentation

sozial benachteiligter Gruppen als Maß für die Repräsentativität des politischen Systems. Die Norm der deskriptiven Repräsentation, die die Idee einer der Bevölkerungszusammensetzung entsprechenden Zusammensetzung politischer Institutionen bezeichnet,<sup>1</sup> wird vor allem damit gerechtfertigt, dass sie auch zu inhaltlicher beziehungsweise substanzieller Repräsentation der verschiedenen Gruppeninteressen führt. Politiker:innen, die bestimmte soziale Merkmale wie Herkunft, Geschlecht oder sexuelle Orientierung mit den Wähler:innen teilen, setzen sich – so die Annahme – aufgrund des gemeinsamen Erfahrungshorizonts auch für deren inhaltliche Belange ein. Zudem übt deskriptive Repräsentation eine symbolische Funktion aus und wirkt sich damit positiv auf politisches Interesse, politische Selbstwirksamkeit sowie Vertrauen in politische Institutionen insbesondere bisher marginalisierter Gruppen aus. Des Weiteren hat sie eine Vorbildwirkung, etwa indem die Sichtbarkeit von Frauen in der Politik andere Frauen dazu motiviert, sich politisch zu engagieren.<sup>2</sup>

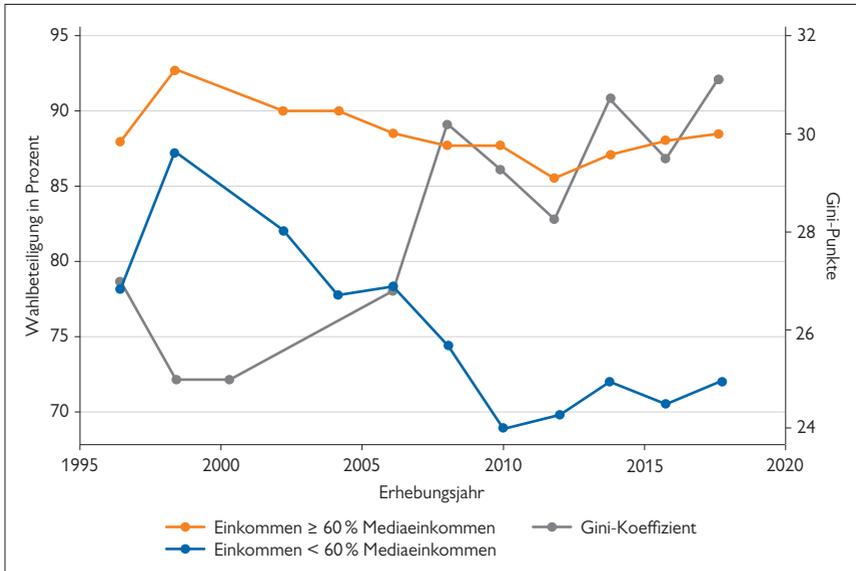
Im Folgenden wird zunächst der Zusammenhang zwischen Ungleichheit, politischer Teilhabe und Repräsentation aus der Perspektive ökonomischer Ungleichheit in den Blick genommen. Anschließend wird die Teilhabe und Repräsentation sozialer Minderheiten<sup>3</sup> wie Frauen, junger Bürger:innen oder Bürger:innen mit Migrationsgeschichte thematisiert.

## Ökonomische Ungleichheit und politische Teilhabe in Deutschland

Die moderne Demokratie beruht essenziell auf dem Versprechen, dass sich Menschen unabhängig von ihrer Herkunft, ihres Geschlechts oder ihrer Lebenssituation politisch beteiligen können und ihre Interessen vertreten werden. Umso problematischer ist daher aus demokratietheoretischer Sicht der von der politikwissenschaftlichen Forschung vielfach konstatierte Befund, dass politische Partizipation stark stratifiziert ist.<sup>4</sup> Das einflussreiche *Civic Voluntarism Model* führt politische Beteiligung auf drei Faktorenbündel zurück. Dies sind erstens die individuelle Ressourcenausstattung, zu der etwa der Bildungsstand, der berufliche Status oder das Einkommen zählen, zweitens politisch relevante Einstellungen wie das Interesse an politischen Vorgängen oder das subjektive Selbstwirksamkeitsempfinden und drittens soziale Netzwerke etwa in Form von Vereinsmitgliedschaften oder nachbarschaftlichen Verbindungen.<sup>5</sup> Der negative Zusammenhang zwischen Einkommen und Wahlbeteiligung ist dabei nicht nur der geringeren Verfügbarkeit materieller Ressourcen geschuldet, sondern hängt auch mit einem geringeren politischen Interesse und einer

geringeren subjektiven Selbstwirksamkeit von Menschen mit niedrigeren Einkommen zusammen – Mechanismen, die sich mit steigender ökonomischer Ungleichheit verstärken. Dabei könnte – aus einer konflikttheoretischen Perspektive – ökonomische Ungleichheit den Anreiz politischer Beteiligung sogar erhöhen: Vor dem Hintergrund einer sich vergrößernden Einkommens- und Vermögensschere könnten etwa die ärmeren Teile der Bevölkerung ihr Wahlrecht vermehrt nutzen, um »die Reichen zu schröpfen«<sup>6</sup> oder sogar um die gesellschaftlichen Verhältnisse grundlegend zu verändern. Die Furcht vor »electoral socialism«<sup>7</sup> war entsprechend eines der historischen Argumente gegen die Einführung eines allgemeinen (Männer-)Wahlrechts. Die meisten Studien bezeugen allerdings einen gegenteiligen Effekt. *Abbildung 1* verdeutlicht dies exemplarisch für Deutschland. Während die Wahlbeteiligung von Bürger:innen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze schon immer geringer ausfiel als die Beteiligung wohlhabenderer Bürger:innen, sehen wir eine deutliche Reduktion der Wahlbeteiligung einkommensschwacher Wähler:innen seit dem Ende der 1990er Jahre. Diese Öffnung der Beteiligungsschere fällt

**Abb. 1: Wahlbeteiligung an Bundestagswahlen nach Einkommensgruppen**



Datenquelle: ALLBUS (1998–2017). Die Referenzwerte für die Mediaeinkommen stammen von der OECD. Fehlende Jahre wurden nach einer linearen Regression imputiert. Die Daten zu Ungleichheit sind Eurostat entnommen.

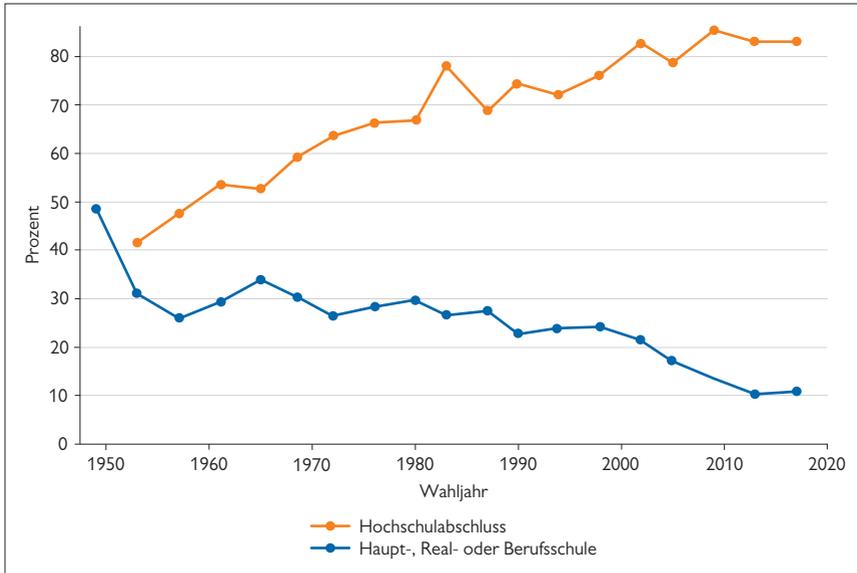
zudem, wie auf der Abbildung ebenfalls zu sehen, zeitlich mit einer steigenden ökonomischen Ungleichheit zusammen. Ein hohes Maß an Einkommensungleichheit scheint insbesondere ärmeren Bürger:innen zu signalisieren, dass ihre Anliegen im politischen Prozess keine Berücksichtigung finden, weshalb sich eine Beteiligung nicht lohne, sie das Interesse an Politik verlieren und in Folge seltener zur Wahlurne schreiten. Gleichzeitig können in ungleichen Gesellschaften Bessergestellte ihre Interessen leichter durchsetzen und sich dabei möglicherweise sogar effektiverer Mittel als der Wahlbeteiligung bedienen – man denke an Kanäle wie Lobbying, Spenden und direkten Kontakt zu Entscheidungsträger:innen.<sup>8</sup>

Neben der gesunkenen Wahlbeteiligung verstärken parteipolitische Entwicklungen die mangelnde Berücksichtigung der Interessen einkommensärmerer Bürger:innen in der politischen Entscheidungsfindung. Traditionell werden einkommensschwache Schichten von linken Parteien vertreten, die gemeinsam mit den Gewerkschaften die Lohnabhängigen und andere benachteiligte Gruppen zur Stimmabgabe mobilisieren und für die Berücksichtigung ihrer Interessen Sorge tragen. Die Gewerkschaften verloren jedoch in den vergangenen Jahrzehnten an organisatorischer und politischer Macht und vertreten heute eher privilegiere Arbeitnehmer:innengruppen.<sup>9</sup> Auch sozialdemokratische Parteien – als die wichtigste Parteienfamilie innerhalb der politischen Linken – sind keineswegs mehr klassische Arbeiterparteien, sondern haben sich in Deutschland und anderen europäischen Ländern zu Mittelklasseparteien entwickelt, sowohl hinsichtlich ihrer Wählerschaft als auch der politischen Repräsentant:innen.<sup>10</sup> Dies verändert die programmatische Ausrichtung sozialdemokratischer Parteien. In ihrem Kernbereich der Verteilungspolitik reformierten sie den Wohlfahrtsstaat in einer Weise, die den Interessen der Mittelklassen eher gerecht wird als denen der unteren Klassen.<sup>11</sup> Aber auch im Bereich der Gesellschaftspolitik ist entsprechend den Einstellungen ihrer neuen Wählerschaft ein Wandel zu progressiveren Positionen zu erkennen.<sup>12</sup>

Die abnehmende politische Repräsentation von weniger privilegierten Bürger:innen zeigt sich in der Zusammensetzung des Deutschen Bundestages. Aufgrund fehlender Einkommensdaten wird deren deskriptive Repräsentation anhand des Sitzanteils der Mitglieder des Deutschen Bundestags (MdB) mit Berufsbildung im Deutschen Bundestags gezeigt, kontrastiert mit dem Sitzanteil von MdB mit Hochschulabschluss. *Abbildung 2* zeigt deutlich den Wandel des Deutschen Bundestags zu einem Akademikerparlament. Verantwortlich dafür sind verschiedene Faktoren wie die zunehmende Professionalisierung der Politik, die steigende Bedeutung von privaten Wahlkampfausgaben, die positive Auswirkung von Hochschul-

bildung beziehungsweise diese voraussetzende Berufserfahrung im politischen oder politiknahen Bereich für den Wahlerfolg sowie die schmalere Rekrutierungsbasis unter den Parteienmitgliedern, wo Akademiker:innen ebenfalls übervertreten sind.<sup>13</sup>

Abb. 2: Anteil der Mitglieder des Deutschen Bundestags nach Bildungsabschluss



Datenquelle: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

Führt die ungleiche deskriptive Repräsentation auch zur ungleichen Berücksichtigung der Interessen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, also zu ungleicher substanzieller Repräsentation? Forschungsergebnisse sprechen dafür, dass politische Entscheidungsträger:innen in der Tat deutlich empfänglicher gegenüber den Anliegen wohlhabenderer Schichten sind. Die Politikwissenschaft nennt dies »selektive Responsivität« – ein Effekt, der sich mit zunehmender ökonomischer Ungleichheit ebenfalls verstärkt. Selektiver Responsivität liegen zwei Faktoren zugrunde. Zum einen ist dies die ungleiche Repräsentation verschiedener sozialer Schichten und ihrer Lebenswirklichkeiten im Parlament. So befinden sich etwa alle Mitglieder des US-Kongresses allein aufgrund ihrer Kongressgehälter im obersten Dezil der amerikanischen Einkommensverteilung, wobei die Hälfte der Abgeordneten Millionäre sind,<sup>14</sup> was die Lebensrealitäten politischer Repräsentant:innen denjenigen wohlhabender Schich-

ten entsprechen lässt. Zum Zweiten liegt selektiver Responsivität eine ungleiche Verteilung politischer Ressourcen zugrunde. Nicht nur beteiligten sich gebildete, einkommensstarke Bürger:innen häufiger an Wahlen als Bürger:innen mit geringerem Einkommen,<sup>15</sup> ihnen stehen öfter auch effektivere Mittel zur Beeinflussung des politischen Prozesses zur Verfügung, wie etwa Lobbying, Spenden oder der direkte Kontakt zu Entscheidungsträgern.<sup>16</sup> Dank der mächtigen Ressourcenausstattung und guten Verbindungen in die Politik fällt es wohlhabenden Schichten auch leichter, die politische Agenda zu dominieren, während die für ärmere Schichten relevanten Themen deutlich schwerer durchdringen können.<sup>17</sup> So kann Lea Elsässer nachweisen, dass im Zeitraum von 1980 bis 2013 keine Beziehung zwischen den Präferenzen unterer sozialer Klassen und den Entscheidungen des Bundestages besteht, während ein solcher Zusammenhang für die oberen Einkommensgruppen deutlich feststellbar ist. Diese und ähnliche Forschungsarbeiten zeigen, dass in ungleichen Gesellschaften den Interessen ärmerer Bürger:innen nur dann entsprochen wird, wenn sie mit den Interessen höherer Einkommensgruppen übereinstimmen. Interessanterweise gilt dies nicht nur für klassische distributive Politikfelder wie die Sozial- und Wirtschaftspolitik, sondern im besonderen Maße auch für andere Bereiche der politischen Gestaltung wie Außen-, Umwelt- oder Gesellschaftspolitik.<sup>18</sup>

So entsteht ein Teufelskreis: Je weniger einkommensschwache Bürger:innen ihr passives und aktives Wahlrecht ausüben und sich am politischen Prozess beteiligen, umso weniger ähneln ihnen politische Entscheidungsträger:innen und umso mehr werden einkommensschwache Bürger:innen feststellen, dass ihre Problemlagen nicht in der Politik diskutiert werden, sich weniger für Politik interessieren und entsprechend noch weniger am politischen Prozess beteiligen. Mit anderen Worten: »Mit zunehmender wirtschaftlicher Ungleichheit werden die Karten in der Demokratie immer mehr zugunsten der reichsten Bürger auf den Tisch gelegt, sodass die meisten anderen zu dem Schluss kommen, dass Politik einfach kein Spiel ist, das sich lohnt.«<sup>19</sup> Da erscheint es wenig überraschend, dass ökonomische Ungleichheit auch das Vertrauen der Bürger:innen in das politische System und die politischen Institutionen schwächt, insbesondere bei Bürger:innen, die sich im linken politischen Spektrum verorten.<sup>20</sup> Bei diesen wirkt sich Ungleichheit stark auf politisches Vertrauen aus, da sie besonders sensibel auf Ungleichheit reagieren, diese negativer bewerten und sich gleichzeitig offener gegenüber Veränderungen zeigen.<sup>21</sup> Menschen mit konservativer Grundeinstellung sind hingegen eher geneigt, Ungleichheit zu akzeptieren, weshalb diese für sie politisch weniger wirksam ist.<sup>22</sup>

## Die Repräsentation von Minderheiten

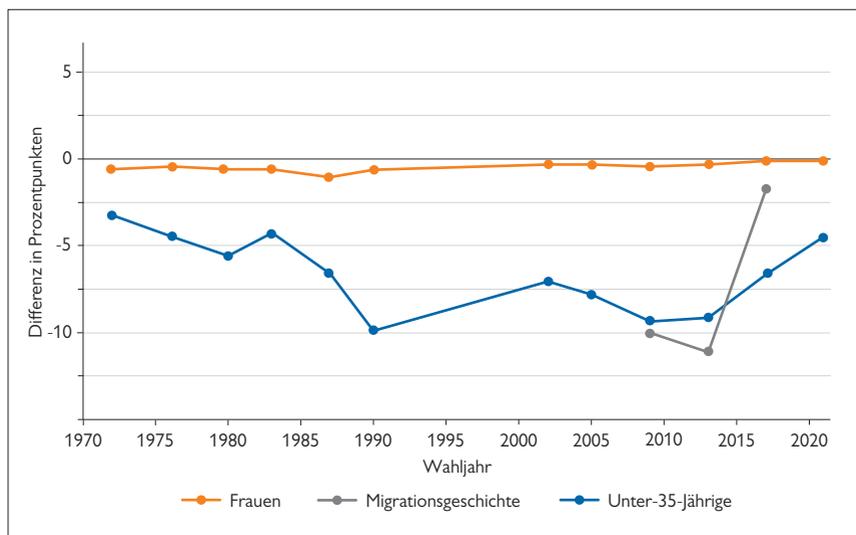
Leben wir also in »dunklen Zeiten«, was die demokratische Repräsentation anbelangt? Nicht unbedingt. Soziale Ungleichheit umfasst nicht nur die ungleiche Verteilung materieller Güter zwischen wohlhabenden und weniger wohlhabenden Bürger:innen, sondern auch die ungleiche Verteilung von Lebenschancen zwischen sozialen Minderheiten und den dominanten Gruppen einer Gesellschaft. Auch wenn Frauen, Menschen mit Migrationsgeschichte oder sexuelle Minderheiten in Deutschland noch immer strukturell benachteiligt werden, verringerte sich diese Form sozialer Ungleichheit in den letzten Jahrzehnten. Gilt dies auch für deren politische Repräsentation? Da der systematische Ausschluss sozialer Minderheiten aus dem politischen System ebenfalls ein erhebliches Demokratiedefizit darstellt, diskutiert der folgende Abschnitt zuerst die politische Partizipation sozialer Minderheiten, konkret die von Frauen, jungen Erwachsenen unter 35 Jahren sowie Bürger:innen mit Migrationsgeschichte, und anschließend deren Repräsentation im politischen System.

Politische Teilhabe in Deutschland ist – wie auch anderenorts – männerzentriert: Frauen zeigen allgemein ein geringeres politisches Engagement als Männer,<sup>23</sup> was primär auf eine geringere Ausstattung mit relevanten Ressourcen wie Zeit oder Geld, aber auch auf fehlende Netzwerkverbindungen und geringere politische Ambitionen zurückgeführt wird.<sup>24</sup> Entsprechend sind Frauen als soziale Gruppe auch in Institutionen der politischen Entscheidungsfindung unterrepräsentiert. Neben Frauen sind junge Erwachsene eine zweite soziale Gruppe mit einem geringeren Grad an politischem Engagement – zumindest was konventionelle Beteiligungsformen betrifft. Denn an unkonventionellen Partizipationsformen wie Demonstrationen oder Streiks beteiligen sich junge Erwachsene stärker.<sup>25</sup> Auch für diese Gruppe wird ein geringeres politisches Interesse als Hauptgrund für das geringere politische Engagement aufgeführt. Gerade der heutigen »Generation Z« kann ein solches mangelndes politisches Interesse allerdings kaum vorgeworfen werden, wie die weltweiten Proteste gegen das zögerliche Handeln der politischen Entscheidungsträger:innen im Kampf gegen den Klimawandel, die maßgeblich von jungen Erwachsenen organisiert und getragen werden, bezeugen. Trotzdem sind junge Menschen in Parteien und Parlamenten weniger vertreten, was auf mangelnde Netzwerkverbindung, geringere zugeschriebene Kompetenz und teilweise auch auf fehlende proaktive Maßnahmen seitens der Parteien zurückgeführt wird.<sup>26</sup> Auch Bürger:innen mit Migrationsgeschichte beteiligen sich seltener am politischen Prozess, was unter anderem von der Aufenthaltsdauer und der Sozialisationserfahrung, aber auch von gruppenspezifischen

Netzwerkeffekten abhängt. So machen Bürger:innen mit eigener Migrationserfahrung in geringerem Ausmaß Gebrauch von ihrem Wahlrecht als Bürger:innen mit Migrationsgeschichte der zweiten Generation.<sup>27</sup> Auch der Wohnort beziehungsweise die sozialen Netzwerke sind entscheidend: Leben Menschen mit Migrationsgeschichte in einem Wahlkreis mit einem höheren Anteil von Personen mit gleichem ethnisch-kulturellen Hintergrund, steigt deren Wahlbeteiligung.<sup>28</sup>

Abbildung 3 zeigt die Differenz in der Wahlbeteiligung von Frauen, jungen Erwachsenen bis 35 Jahren und Bürger:innen mit Migrationsgeschichte zur allgemeinen Wahlbeteiligung an den Bundestagswahlen von 1970 bis 2021 auf Grundlage der Daten der repräsentativen Wahlstatistik. So bewegte sich die Wahlbeteiligung von Frauen konstant unter derjenigen von Männern, wobei die Unterschiede jedoch relativ gering sind und sich tendenziell verringert haben. Auch junge Erwachsene beteiligen

Abb. 3: Wahlbeteiligungslücken sozialer Minderheiten in Deutschland



Die Wahlbeteiligungswerte für Frauen und Unter-35-Jährige entstammen der repräsentativen Wahlstatistik des Bundeswahlleiters. Für Menschen mit Migrationsgeschichte wurde auf Umfragedaten der GLES zurückgegriffen. Da die Wahlbeteiligung in Umfragen aufgrund von Selektionseffekten und sozialer Erwünschtheit meistens über der tatsächlichen liegt, wurde die Differenz nicht zur offiziellen Wahlbeteiligung, sondern zur durchschnittlichen Wahlbeteiligung aus der GLES berechnet. Migrationsgeschichte wird dort definiert als nicht mit deutscher Staatsbürgerschaft geboren oder mindestens mit einem Elternteil, das außerhalb des heutigen Bundesgebietes geboren ist.

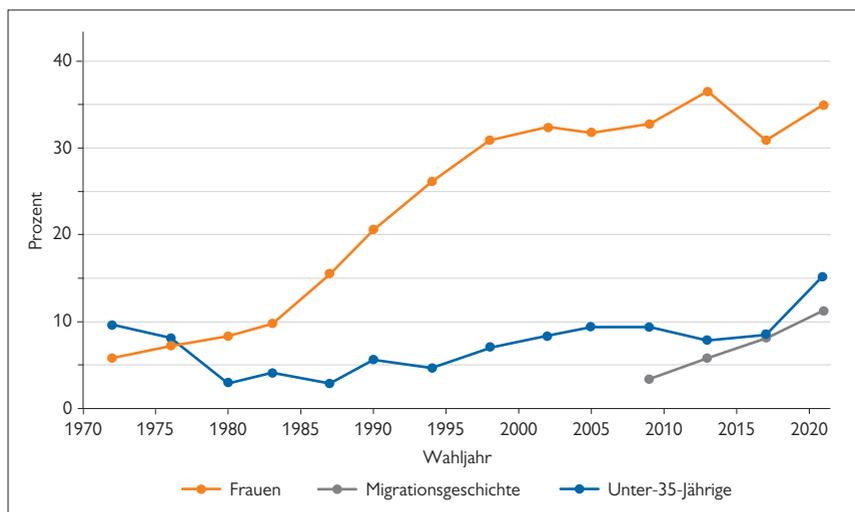
sich weniger häufig an Wahlen, seit 2010 ist jedoch ein deutlicher Anstieg der Wahlbeteiligung zu beobachten. Ebenfalls seit 2010 lässt sich ein positiver Trend bezüglich der Wahlbeteiligung von Bürger:innen mit Migrationsgeschichte bilanzieren. Zusammenfassend lässt sich also festhalten: Auch wenn soziale Minderheiten noch immer weniger häufig an Wahlen teilnehmen, verringerte sich der Unterschied in den letzten Jahrzehnten deutlich, was auf ihre stärkere Integration ins politische System Deutschlands hindeutet. Folglich stellt sich die Frage, ob sich diese abnehmende Ungleichheit in der Wahlbeteiligung auch in eine verbesserte politische Repräsentation von Minderheiten übersetzt.

*Abbildung 4* zeigt den Sitzanteil von Frauen, Personen, die jünger als 35 Jahre sind, und Menschen mit Migrationsgeschichte von 1970 bis 2021 im Deutschen Bundestag auf. Wenngleich von Parität noch keine Rede sein kann und Deutschland im internationalen Vergleich noch immer einen ausgeprägten *Representation Gender Gap* aufweist,<sup>29</sup> sehen wir doch einen deutlichen Anstieg von weiblichen Abgeordneten seit den 1970er Jahren, wozu vor allem die Fraktionen linker Parteien beitrugen. Trotzdem wurde die kritische Masse von 30 Prozent, die in der Forschungsliteratur für die Erreichung von substanziellem politischen Einfluss angeführt wird,<sup>30</sup> im Deutschen Bundestag erst 1998 erreicht. Für eine Steigerung des Frauenanteils spielen die allmählich eingeführten parteiinternen Quotenregelungen für Wahllisten eine zentrale Rolle. Mit 36,5 Prozent war der Frauenanteil während der 18. Legislaturperiode (2013–2017) am höchsten, sank aber mit der Wahl 2017 infolge des Einzugs der AfD auf 30,9 Prozent, um dann 2021 wieder auf 34,8 Prozent zu steigen.<sup>31</sup>

Die Migrationsgeschichte von MdB wird erst seit 2009 systematisch erfasst. In Übereinstimmung mit früheren Forschungsarbeiten zeigt sich einerseits auch hier eine Unterrepräsentation von Bürger:innen mit Migrationsgeschichte im Deutschen Bundestag:<sup>32</sup> 2009 gingen nur 3,4 Prozent der Sitze an diese Gruppe. Gleichzeitig beobachten wir jedoch auch hier einen kontinuierlichen Anstieg des Anteils auf 11,3 Prozent im aktuellen Bundestag (verglichen mit einem Anteil von 14,1 Prozent in der Bevölkerung im Jahr 2019).<sup>33</sup> Dabei steigen ihre Chancen, gewählt zu werden, mit zunehmender Größe des Wahlkreises und dem Anteil der Bevölkerung mit Migrationsgeschichte im Wahlkreis.<sup>34</sup> Auch hier zeigt sich ein Zusammenhang zwischen deskriptiver Repräsentation und der politischen Ausrichtung der Parteien, da MdB mit migrantischem Hintergrund überproportional linken Parteien angehören.<sup>35</sup>

Die politische Repräsentation junger Bürger:innen unter 35 Jahren zeigt sich weniger dynamisch, steigt aber ebenfalls an: Von 1972 bis 2019 schwankte sie zwischen 2,9 und 9,6 Prozent. In der laufenden Legislatur-

Abb. 4: Sitzanteile sozialer Minderheiten im Deutschen Bundestag



Die Informationen zu Geschlecht und Alter der Abgeordneten stammen aus dem Datenhandbuch des Deutschen Bundestages, Informationen zur Migrationsgeschichte vom Mediendienst Integration. Migrationsgeschichte wird dort definiert als »wer die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt oder mindestens einen Eltern- teil hat, bei dem das der Fall ist«.

periode stieg der Anteil an MdB unter 35 Jahren auf immerhin 15,3 Prozent an (verglichen mit einem Anteil an der Wohnbevölkerung – einschließlich Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren – von 36,6 Prozent Ende 2020). Der Anstieg der Wahlbeteiligung ging leicht verzögert also mit einer verbesserten deskriptiven Repräsentation einher.

## Fazit

Der vorliegende Beitrag befasste sich mit dem Nexus von sozialer Ungleichheit, politischer Teilhabe und parlamentarischer Repräsentation in Deutschland. Auch in Deutschland wirkt sich soziale Ungleichheit in Form von Einkommensungleichheit negativ auf den demokratischen Entscheidungsprozess aus. Menschen mit niedrigeren Einkommen beteiligen sich weniger häufig am politischen Prozess und sie sind weniger in der politischen Entscheidungsfindung vertreten – eine Entwicklung, die durch steigende Einkommensungleichheit verstärkt wird. So bleiben Bürger:innen

dort häufiger am Wahltag zu Hause, wo größere Ungleichheit herrscht. Dies betrifft sowohl *die da oben*, die ihre Interessen wirksam über andere Kanäle als das Wählen artikulieren können, als insbesondere auch *die da unten*, die wenig Sinn in der Beteiligung an einem System sehen, das ihre Interessen ohnehin nicht zu vertreten scheint.<sup>36</sup> Gleichzeitig lässt sich gerade in den letzten Legislaturperioden eine stärkere Inklusion von (vormaligen) sozialen Minderheiten wie Frauen, jungen Bürger:innen oder Bürger:innen mit Migrationserfahrung beobachten. Dies ist aus demokratietheoretischer Perspektive besonders wünschenswert, da die Steigerung deskriptiver Repräsentation gerade für strukturell benachteiligte Gruppen besonders relevant ist. Dabei tragen insbesondere die Vorstände und Mitglieder der im Bundestag vertretenen Parteien eine zentrale Verantwortung, dass diesen ersten Verbesserungen weitere Schritte in Richtung einer »gleichen Demokratie«<sup>37</sup> folgen. Gerade in Abwesenheit von verbindlichen Quoten obliegt es ihnen – den traditionellen Intermediären zwischen der Bevölkerung und der Politik – ihre Rekrutierungsstrategien so zu verändern, dass Politik kein Spiel der gesellschaftlich dominanten Gruppe bleibt.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley u. a. 1967.
- 2 Vgl. David E. Campbell/Christina Wolbrecht, *See Jane Run. Women Politicians as Role Models for Adolescents*, in: *Journal of Politics* 2/2006, S. 233–247; Lori Beaman et al., *Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for girls. A Policy Experiment in India*, in: *Science* 6068/2012, S. 582–586.
- 3 Der Begriff soziale Minderheit wird hier und im weiteren Verlauf des Textes im Sinne einer politisch benachteiligten sozialen Gruppe verwendet. Gerade Frauen stellen keine Minderheit in einem quantitativen Sinne dar.
- 4 Vgl. Sidney Verba, *The Citizen as Respondent. Sample Surveys and American Democracy Presidential Address*, American Political Science Association, in: *American Political Science Review* 1/1996, S. 1–7; Henry E. Brady/Sidney Verba/Kay Lehman Schlozman, *Beyond Ses. A Resource Model of Political Participation*, in: *The American Political Science Review* 2/1995, S. 271–294; Sidney Verba/Norman H. Nie/Jae-on Kim, *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison*, Chicago 1987.
- 5 Vgl. Sidney Verba/Kay Lehman Schlozman/Henry E. Brady, *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge/MA. 1995. Neben diesen individuellen Faktoren unterscheidet sich politisches Engagement auch nach institutionellen und anderen länderspezifischen Rahmenbedingungen, welche aber nicht Thema des Beitrages sind.
- 6 Ian Shapiro, *Why the Poor Don't Soak the Rich*, in: *Daedalus* 1/2002, S. 118–128.

- 7 Adam Przeworski/John Sprague, *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*, Chicago 1986.
- 8 Vgl. Larry Bartels, *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age*, New York 2008.
- 9 Vgl. Lukas Fervers/Hanna Schwander, Are outsiders equally out everywhere? The economic disadvantage of outsiders in cross-national perspective, in: *European Journal of Industrial Relations* 4/2015, S. 369–387; David Rueda, *Social Democracy Inside Out. Partisanship and Labor Market Policy in Industrialized Democracies*, Oxford 2007.
- 10 Vgl. Jane Gingrich/Silja Häusermann, The Decline of the Working-Class Vote, the Reconfiguration of the Welfare Support Coalition and Consequences for the Welfare State, in: *Journal of European Social Policy* 1/2015, S. 50–75.
- 11 Vgl. Hanna Schwander/Philip Manow, Modernisieren und Sterben? Die Auswirkungen der Agenda 2010 auf die Wahlergebnisse der deutschen Sozialdemokratie, in: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit* 3/2016, S. 175–197.
- 12 Vgl. Tarik Abou-Chadi/Markus Wagner, The Electoral Appeal of Party Strategies in Postindustrial Societies. When Can the Mainstream Left Succeed?, in: *The Journal of Politics* 4/2019, S. 1405–1419; Herbert Kitschelt, *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge 2007.
- 13 Vgl. Benjamin Höhne/Melanie Kintz, Soziale Herkunftslinien von Abgeordneten im Wandel, in: Elmar Wiesendahl (Hrsg.), *Parteien und soziale Ungleichheit*, Wiesbaden 2017, S. 259–285.
- 14 Vgl. Gilens, Martin, Descriptive Representation, Money, and Political Inequality in the United States, in: *Swiss Political Science Review* 2/2015, S. 222–228.
- 15 Vgl. Armin Schäfer/Hanna Schwander, ›Don't Play If You Can't Win‹. Does Economic Inequality Undermine Political Equality?, in: *European Political Science Review* 3/2019, S. 395–413; Frederick Solt, Economic Inequality and Democratic Political Engagement, in: *American Journal of Political Science* 1/2008, S. 48–60.
- 16 Vgl. Bartels Larry, *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age*, New York 2008.
- 17 Vgl. Elmer Eric Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York 1960.
- 18 Vgl. Martin Gilens, Inequality and Democratic Responsiveness, in: *Public Opinion Quarterly* 5/2005, S. 778–796; für Deutschland vgl. Lea Elsässer/Armin Schäfer, Die politische Repräsentation von Frauen und der Umbau des Sozialstaats, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/2018, S. 659–680, und Lea Elsässer, *Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland*, Frankfurt/M.–New York 2018.
- 19 Solt (Anm. 15), S. 58 (eigene Übersetzung).
- 20 Vgl. Christopher J. Anderson/Matthew M. Singer, The Sensitive Left and the Impervious Right. Multilevel Models and the Politics of Inequality, Ideology, and Legitimacy in Europe, in: *Comparative Political Studies* 4–5/2008, S. 564–599.
- 21 Vgl. ebd.
- 22 Vgl. John T. Jost et al., Political Conservatism as Motivated Social Cognition, in: *Psychological Bulletin* 3/2003, S. 339–375.
- 23 Vgl. Bettina Westle, Politische Partizipation und Geschlecht, in: Achim Koch/Martina

- Wasmer/Peter Schmidt (Hrsg.), *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*, Wiesbaden 2001, S. 131–168.
- 24 Vgl. Verba (Anm. 4).
- 25 Vgl. Jan W. van Deth, *Studying Political Participation. Towards a Theory of Everything? Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research*, Grenoble 2001.
- 26 Vgl. Daniel Stockemer/Aksel Sundström, *Youth's Underrepresentation in the European Parliament. Insights from Interviews with Young Members of the European Parliament (Meps)*, in: *Intergenerational Justice Review* 1/2019. S. 4–8.
- 27 Vgl. Meltem Arsu et al., *Politische Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund. Wahlverhalten und Partizipation*, Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung, April 2017.
- 28 Vgl. Thomas Saalfeld, *Wahlbeteiligung und Parteiwahl von Personen mit Migrationsgeschichte in den Demokratien Europas*, Heinrich Böll Stiftung 2011, <https://heimatkunde.boell.de/de/2011/11/18/wahlbeteiligung-und-parteiwahl-von-personen-mit-migrationsgeschichte-den-demokratien>.
- 29 IPU Parline, *Monthly ranking of women in national parliaments*, März 2022, <https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2022>.
- 30 Sarah Childs/Mona L. Krook, *Critical Mass Theory and Women's Political Representation*, in: *Political Studies* 3/2008. S. 725–736.
- 31 Die Gründe für die fortdauernde Unterrepräsentation von Frauen in Parlamenten liegen neben dem personalisierten Verhältniswahlrecht Deutschlands und der geringeren Verankerung von Geschlechterquoten im europäischen Vergleich auch in der politischen Kultur der Parteien, die u. a. zu einem geringeren Anteil weiblicher Parteimitglieder führt.
- 32 Vgl. Sara Claro da Fonseca, *Neue Bürger – Neue Kandidaten? Die Parteien im Wettstreit um Migrantenstimmen*, in: *WZB Mitteilungen* 114/2006, S. 32–35; Andreas M. Wüst/Thomas Saalfeld, *Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Vereinigten Königreich, Frankreich, Deutschland und Schweden. Opportunitäten und Politikschwerpunkte*, in: Michael Eidinger/Werner J. Patzelt (Hrsg.), *Politik als Beruf. Neue Perspektiven auf ein klassisches Thema*, *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 44*, Wiesbaden 2011, S. 312–333.
- 33 Diese Zahl bezieht sich auf den Anteil deutscher Staatsbürger:innen mit Migrationsgeschichte an der Gesamtbevölkerung. Zählt man Personen ohne deutschen Pass mit, liegt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationsgeschichte bei 26,6 Prozent.
- 34 Vgl. Wüst/Saalfeld (Anm. 32), S. 319 f.
- 35 Vgl. Andreas M. Wüst, *Immigration into Politics. Immigrant-Origin Candidates and Their Success in the 2013 Bundestag Election*, in: *German Politics & Society* 3/2014, S. 1–15.
- 36 Vgl. Schäfer/Schwander (Anm. 15).
- 37 Bartels (Anm. 8).

## Brauchen wir eine neue, postmigrantische Partei?

### Über die Defizite der etablierten Parteien bei der Bearbeitung der Migrationsfrage

Deutschland blickt auf sieben Jahrzehnte dynamischer und wechselhafter Einwanderung zurück. Ob Anwerbeabkommen mit sogenannten Gastarbeiter:innen und Vertragsarbeiter:innen, die Aufnahme von Kriegsgeflüchteten oder die Ankunft von Spätaussiedler:innen: Migrationsprozesse wurden in Deutschland immer auch von der Aushandlung der Frage flankiert, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei – oder eben nicht. Spätestens seit 2015/16, als Deutschland eine herausgehobene Rolle bei der Aufnahme von Geflüchteten spielte, ist die Frage, *ob* dieses Land denn nun ein Einwanderungsland ist, nicht mehr sonderlich relevant. Vielmehr geht es darum, *wie* dieses Einwanderungsland nun gestaltet werden soll und *wer* dabei mitgestalten darf und kann. Die Aushandlungen *nach* den vielfältigen Migrationswellen führen immer wieder zu polarisierten Debatten und verdeutlichen die Notwendigkeit, diese postmigrantische Konstellation produktiv politisch zu gestalten, statt sie reaktiv zu verwalten.<sup>1</sup>

### Die neue postmigrantische Konstellation der Bundesrepublik

Im Jahr 2021 hatten über 27 Prozent der Bevölkerung in Deutschland eine Migrationsgeschichte.<sup>2</sup> Dabei spiegelt sich die Migrationserfahrung in mehr als jeder dritten Familie und verdichtet sich in der Bevölkerungsgruppe unter 18 Jahren, in der bereits 40 Prozent eine Migrationsbiografie aufweisen (bei den Unter-10-Jährigen jedes zweite Kind). In Großstädten wie Frankfurt am Main haben 75 Prozent aller einzuschulenden Kinder internationale Hintergründe. Deutschland steht also absehbar vor einer

gesellschaftlichen Figuration, bei der sich – zumindest unter den jüngeren Menschen – in den kommenden zehn Jahren Mehrheits- und Minderheitsverhältnisse umkehren werden und die Kategorie »Migrationshintergrund« zur dominanten Mehrheitserfahrung der (jungen) Bevölkerung in Deutschland werden wird. »Wir sind ein Land mit Migrationshintergrund!«, fasste Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier die demografische und politische Realität des Landes 2021 bei einem Festakt anlässlich des 60-jährigen Jubiläums des ersten Anwerbeabkommens mit der Türkei zusammen.

Was aber bedeutet diese Dynamik der Pluralisierung für die parteipolitische Architektur in Deutschland? Trotz der Erkenntnis, dass Migration ein globales, innen- wie außenpolitisch relevantes Megathema ist und die Bevölkerung die Relevanz und Unumkehrbarkeit der Realitäten nicht nur erkennt, sondern mehrheitlich positiv anerkennt,<sup>3</sup> ist Migration noch immer kein Thema, das in Wahlkämpfen oder in offensiven politischen Bekenntnissen und Medienkampagnen der etablierten Parteien angemessen adressiert wird. Auch werden Menschen mit einer Einwanderungsgeschichte trotz ihrer steigenden Zahl von keiner Partei aktiv umworben, sondern noch immer als marginalisierte Minderheit betrachtet, um deren Stimmen zu kämpfen kaum lohnenswert erscheint.

Im Folgenden argumentiere ich, dass sich gerade ein Zeitfenster für das Entstehen einer neuen Partei auftut und es sich für diese lohnen könnte, auf das Thema Migration zu setzen. Zum einen, weil Migration als ein gesamtgesellschaftliches, zukünftiges und nachhaltig zu organisierendes Politikfeld anschlussfähig an zentrale gesellschaftspolitische Großthemen wie Klimawandel, Geschlechtergerechtigkeit und soziale Ungleichheit ist – also an diverse wahlmobilisierende Themen unserer Zeit anknüpft. Zum anderen gibt es eine stetig zunehmende Wähler:innenschaft mit Migrationshintergrund, deren Verbundenheit mit den traditionellen Parteien gering ist und deren potenzielle Macht für den Ausgang von Wahlentscheidungen noch nicht erkannt wurde. Außerdem besteht über die Personengruppe mit Migrationshintergrund hinaus zusätzliches Wähler:innenpotenzial bei deren Freund:innen, Familien, Kolleg:innen und politischen Allianzpartner:innen, die über die Verschränkung des Migrationsthemas mit grundsätzlichen Fragen der sozialen Ungleichheit ansprechbar wären – weil sie selbst zu marginalisierten Gruppen gehören oder weil sie sich politisch gegen soziale Ungleichheit positionieren. Nicht zuletzt ist mit der Schwäche der Partei Die Linke und dem auf einige Wähler:innen entzaubernd wirkenden Regierungspragmatismus der Grünen ein Gelegenheitsfenster für eine neue linke, progressive Partei in Deutschland aufgegangen.

## Zur übergeordneten Bedeutung der Migrationsfrage

Neben Klimakrise, Pandemien und neuen Kriegen gehört die Migrationsfrage zu einem grenzüberschreitenden Politikfeld, das nach supranationalem politischen Handeln verlangt. Die Migrationsfrage kreuzt sich mit allen zentralen politischen Themen unserer Zeit, und das auf globaler, nationaler und kommunaler Ebene. Ob wir über die Folgen des Klimawandels und die in diesem Zuge – wie von der Weltbank prognostiziert – 200 Millionen Klimaflüchtenden sprechen<sup>4</sup> oder über die Überalterung der Gesellschaft und den diesbezüglichen Bedarf an Zuwanderung,<sup>5</sup> über fehlende »Digital Natives«, die Zukunft der Arbeit oder die Rückverlagerung von Produktionsstandorten aus dem Aus- ins Inland: Das Thema Migration ist aus den politischen Kerndiskussionen über die Gestaltung der Gesellschaft nicht wegzudenken.

Auch der Wandel der Geschlechterfrage, Fragen von Multikulturalität und religiöser Vielfalt und andere Werte- und Teilhabediskurse, die in immer pluraler werdenden Gesellschaften debattiert werden, verhandeln ihre zentralen Probleme entlang der Migrationsfrage. Und spätestens seit dem Syrienkrieg wird die Analyse von Krisen, Kriegen und Konflikten im Ausland immer auch mit der Migrationsfrage und den Folgen internationaler Krisen und Kriege für Europa verbunden. So geht der Krieg in der Ukraine parallel zu Debatten um die veränderte Lage der Außen- und Sicherheitspolitik auch mit jener um die hohe Anzahl an Geflüchteten und den Umgang mit ihnen einher, was wiederum Diskussionen um Hierarchisierungen und Rangunterschiede zwischen verschiedenen humanitär bedürftigen Personengruppen ausgelöst hat.

Zugleich wird Migration zum Kompetenz- und Konkurrenzmotiv zwischen global um Arbeitskräfte ringenden Industrienationen, in denen eine Überalterung der Gesellschaft mit einer Verknappung des Arbeitskräftepotenzials einhergeht. Dabei geht es längst nicht mehr nur um qualifizierte Fachkräfte in der IT-Branche oder um Ingenieur:innen im Bauwesen, sondern auch um Pflegekräfte, Lastwagenfahrer:innen oder Haushaltshilfen. Diese Bedarfslage ist verknüpft mit Fragen des Wettbewerbs und der Verteilung, der Prekarisierung von Arbeit und demokratischer Teilhabedefizite, die den sozialen Zusammenhalt bedrohen.

Die Migrationsfrage steht somit auch sinnbildlich für multiple soziale Fragen des 21. Jahrhunderts. An ihr verhandeln sich exemplarisch Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, des kulturellen Selbstverständnisses, der Normen- und Werteorientierung, der Mehrheit-Minderheiten-Verhältnisse und der außenpolitischen Fremdwahrnehmung. Migration wird somit zum »Proxy« für die Aushandlung pluraler Gesellschaftsentwürfe – und ist vielfach anschlussfähig an andere Gerechtigkeitsfragen unserer Zeit.

## Zur Relevanz von Migrant:innen als Wähler:innenklientel

Bei der vergangenen Bundestagswahl waren 7,9 Millionen Menschen mit migrantischen Biografien und deutschem Pass wahlberechtigt und machten damit 13 Prozent der Wahlberechtigten zum Deutschen Bundestag aus.<sup>6</sup> Trotz des signifikanten Wähler:innenpotenzials spiegelt sich diese migrantische Gesellschaftskomposition noch immer nicht hinreichend im Bundestag wider<sup>7</sup> – insbesondere, wenn man auch die Wohnbevölkerung ohne deutsche Staatsbürgerschaft mit einbezieht: Lediglich elf Prozent aller Abgeordneten im Bundestag haben eine Migrationsbiografie – bei einem Anteil von 27 Prozent in der Gesamtbevölkerung.<sup>8</sup> Auch in den Länderparlamenten und an den Parteispitzen sind Politiker:innen mit Migrationshintergrund unterrepräsentiert.<sup>9</sup> Zudem ist die Diskrepanz zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung in Deutschland besonders hoch: Von 69,5 Millionen volljährigen Menschen sind je nach Zählung rund 12,5 bis 14 Prozent nicht wahlberechtigt, obwohl sie mehrheitlich seit mehr als acht Jahren hier leben.<sup>10</sup>

Trotzdem ist zu erwarten, dass die Zahl der migrantischen Wähler:innen in den kommenden Jahren stark wächst: Bei den Wählenden von morgen, also den heutigen Jugendlichen und Schulkindern in Deutschland, wird, wie bereits erwähnt, bald jede:r Zweite eine Migrationsbiografie haben. Kämen die Parteien wie angedacht noch in dieser Legislaturperiode zu dem Entschluss, das Wahlalter auf 16 Jahre zu senken, würden sich die migrantischen Wahlstimmen schon bei der nächsten Bundestagswahl erhöhen. Bereits zur Bundestagswahl 2021 verwies das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) darauf, dass 53 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (knapp 11,8 Millionen Menschen) die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und damit, sofern sie das entsprechende Alter erreicht haben, wahlberechtigt sind – bei rund 60 Millionen Wahlberechtigten in diesem Land wären das also zukünftig fast 20 Prozent der (potenziellen) Stimmen.<sup>11</sup> Und hier sind die geplanten Einbürgerungsprozesse, die im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung versprochen und in den Bundesländern bereits angegangen werden, nicht einmal mit einberechnet. Führt man sich vor Augen, dass am Ende nur wenige Prozentpunkte über die Kanzlerschaft von Olaf Scholz gegenüber Armin Laschet entschieden haben, verwundert es, wie wenig die Parteien aktiv um dieses Stimmenpotenzial werben – weder in Talkrunden noch in Medienkampagnen oder auf den Marktplätzen dieser Republik. Dabei wird die Bedeutung dieser Bevölkerungsgruppe wachsen: Aktiver um sie zu werben, ist also keineswegs nur eine Frage von Benevolenz oder eines normativen Teilhabebekenntnisses, es ist auch eine Frage von Zukunftsantizipation

und des politischen Überlebensdrucks in Zeiten europaweit ansteigender Volatilität von Parteiidentifikation bei gleichzeitig akutem Mitgliederschwund.

Zugleich stellten die DIW-Forscher:innen fest, dass es keine festen Bindungen der Migrant:innen zu den etablierten Parteien gibt und dass keine Partei aktiv um migrantische Stimmen wirbt.<sup>12</sup> Eine Empfehlung der Studie lautete daher, Migrant:innen stärker in parteipolitischen Ämtern zu repräsentieren, damit innerhalb des Parteienspektrums die Interessen von Einwanderergruppen effektiver vertreten würden. Mit einem Anteil von elf Prozent unter den Parlamentarier:innen im Bundestag ist auch hier für eine angemessene Repräsentation noch Luft nach oben.<sup>13</sup> Dabei erreicht die Fraktion der Linken mit einem Anteil von 28 Prozent tatsächlich eine repräsentative Populationsabbildung hinsichtlich des Migrationshintergrunds. Die SPD mit 17 Prozent und die Grünen mit 14 Prozent sind noch recht weit davon entfernt, bei CDU/CSU (vier Prozent), FDP (fünf Prozent) und AfD (sieben Prozent) ist der Anteil noch einmal deutlich geringer.<sup>14</sup>

Überspitzt zusammengefasst: Die Parteien hierzulande werben um Arbeiter, um Ostdeutsche, um Christen, um den Mittelstand, um saturierte, postmaterialistische Milieus oder um Rassisten. Aber es gibt keine Partei, die aktiv um Migranten wirbt. Selbstverständlich können Migrant:innen zu allen vorhergenannten Zielgruppen dazugehören – das ändert aber nichts daran, dass es keine zielgerichtete Ansprache oder Anwerbung migrantischer Wähler:innen vonseiten der Parteien gibt. Auch Frauen sind keine homogene Gruppe – und doch wird um ihre Stimmen zielgerecht geworben.

## Adressat:innen und Politikziele einer neuen postmigrantischen Partei

Selbstverständlich ist auch die hier pauschal zusammengefasste und konstruierte Gruppe der migrantischen Wähler:innen keine homogene Gruppe. Die Bedarfe und politischen Präferenzen sind vielmehr nach Schicht, Beruf, Religionszugehörigkeit, Alter und Geschlecht genauso unterschiedlich wie im Rest der Bevölkerung. Auch sind sich die Menschen, die der Gruppe der »Personen mit Migrationshintergrund« zugeordnet werden, selbstverständlich nicht automatisch gegenseitig wohlgesinnt oder bilden eine kollektive Identitätseinheit. Das zu betonen, ist trivial. Ob sie daher über eine gemeinsame Sachfrage anzusprechen wären, ist zumindest fraglich.

Trotz unterschiedlicher Herkunft sowie Religions- und Klassen- beziehungsweise Schichtzugehörigkeit bewegen sie sich jedoch in nicht unwe-

sentlichen Teilen in einem gemeinsamen Erfahrungsraum. In diesem geht es etwa um den Aufbau von sozialen Netzwerken und den Erwerb von Sprachfähigkeiten, um Bildungsabschlüsse und Positionen auf dem Arbeitsmarkt, aber auch um symbolische Güter wie Zugehörigkeit, Akzeptanz und politische Teilhabe. Trotz aller Heterogenität entsteht so eine gemeinsame politische Erfahrungsplattform, an die Politikziele und gemeinschaftsbildende Arbeitsschwerpunkte andocken und auf diese Weise Repräsentationslücken für marginalisierte Gruppen geschlossen werden können. Hierbei kann die Forderung nach temporären Quoten in politisch und gesellschaftlich entscheidenden Positionen eine Rolle spielen, oder es kann um sozialpolitische Maßnahmen zur Abschaffung struktureller Ungleichheiten, um Fragen der gerechten Verteilung von Erbschaften oder die Anerkennung von Bildungs- oder Arbeitsabschlüssen gehen. Aber auch bildungspolitische Maßnahmen für bessere Schulen oder inklusivere Lehrpläne können migrantische Stimmen über ihre unterschiedlichen Herkunftskonstellationen hinweg verbinden. Und kulturpolitische Forderungen nach einer weniger starren Inszenierung der deutschen Sprache könnten gleichermaßen elementare Verbindungspunkte migrantischer Selbsterfahrung ansprechen und diese in die politische Aushandlung tragen.

Zu denken geben muss jedoch die Tatsache, dass dort, wo Parteien entstanden sind, die sich ausschließlich an Migrant:innen wenden, diese schnell ins Nationalistische, identitär Verengte übergegangen sind. Die niederländische »Denk«-Partei oder auch das deutsche »Bündnis für Innovation und Gerechtigkeit« (BIG) beispielsweise präsentierten sich zwar als Bannerträger einer toleranten und solidarischen Gesellschaft, wurden jedoch schnell zum Sprachrohr eines antipluralistischen und illiberalen türkischen Nationalismus. Es sollte daher einer neuen Partei, wenn sie Erfolg haben möchte, nicht ausschließlich um Identitätspolitik oder Repräsentation gehen. Repräsentation als Monothematik ist unterkomplex – auch wenn Identitätspolitik zunächst als mobilisierendes Bewegungselement sinnvoll und notwendig ist. Die Migrationsfrage sollte zwar zum Markenkern dieser neuen Partei werden, Ungleichheit und strukturelle Diskriminierung betreffen jedoch weit mehr Menschen als »nur« Personen mit Einwanderungsgeschichte. Analoge Erfahrungen der Ungleichheit, der Ausgrenzung oder der Marginalisierung können daher auch weit mehr Personen dazu bewegen, sich – über den »Umweg« der Adressierung der migrantischen Gleichheitsfrage – angesprochen zu fühlen. Sei es als Betroffene:r oder als politisch bewegter Mensch, dem die Verzahnung zwischen den großen, soziale Ungleichheit betreffenden Fragen unserer Zeit bewusst ist und untragbar erscheint.<sup>15</sup> Einer postmigrantischen Partei (PMP) gilt Migration daher als Chiffre für Grenzziehungen, verwehrte Beteiligung und mangelnde Par-

tizipationsräume. Im Öffnen der Zugänge für migrantische Gruppen werden gleichzeitig andere etablierte Schließungsprozesse sichtbar gemacht – analog zur Postulierung des Combahee River Collective (1986), das darauf verwies, dass im Adressieren der vulnerabelsten Gruppe in der Gesellschaft (der schwarzen, lesbischen, armen Arbeiterinnen) eine Leit- und Ziellinie für gesellschaftliche Veränderung sichtbar wird: Denn, so die theoretische Annahme, bis die Gleichheits- und Gleichstellungspolitik überhaupt zu dieser vulnerabelsten »Stilfigur« vordringen, werden die Bedürfnisse aller anderen sozialen Gruppen auf dem Weg dahin bearbeitet.<sup>16</sup>

Ziel der Adressat:innenmobilisierung wäre es, eine strategische Allianz zu bilden. Neben Migrant:innen und Geflüchteten wären das zum Beispiel auch Alleinerziehende, Ostdeutsche, Armutsbetroffene, Arbeitende, LGBTQ+ (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Queer), Bildungschwache, BPoC (Black and People of Color) oder Menschen, die aufgrund von körperlichen Beeinträchtigungen marginalisiert sind. Ziel ist nicht, ein »Betroffenenkollektiv«, sondern vielmehr ein Widerstandskollektiv aufzubauen, an dem Verbündete andocken: jene Wählenden, die sich als Eltern, Freund:innen, Kolleg:innen, Nachbarn oder für politische Ideale Eintretende emotional und politisch mit diesem widerständigen Kollektiv verbunden fühlen und dahinter eine strategische Kraft für eine progressive Allianz erkennen und mit antreiben.

Neben dem strategischen Ziel der ausgeweiteten Allianz und dem taktischen Ziel der kurzfristigen Identitätspolitik zur Steigerung der Repräsentation marginalisierter Gruppen wären langfristige innen- und außenpolitische Ziele zu definieren. Dazu gehört erstens der Kampf für ein ausgeweitetes und gleichberechtigtes – zumindest kommunales – Wahlrecht, das auch Migrant:innen gewährt werden sollte, die keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, aber ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben. Parallel dazu müsste die PMP eine stärkere Ansprache armer und teilhabeferner Gruppen im Wahlkampf suchen und eine armuts- und ungleichheitsbekämpfende Politik mit einer Rassismus und Geschlechterdiskriminierung abbauenden Programmatik verzahnen. Drittens gilt es, flächendeckende Antidiskriminierungs- und Teilhabegesetze voranzutreiben. Der Schaden, den Rassismus und Diskriminierung mittel- und langfristig für die gesamte Gesellschaft verursachen – der von Apathie und mangelnder politischer Teilhabe bis zur Auswanderung hoch qualifizierter Studierender reicht –, muss benannt und abgebaut werden.

Außenpolitisch müsste die inhumane Grenzpolitik schärfer bekämpft werden. Offene Grenzen sollten als politisches Angebot stärker in den Diskursraum eingebracht werden – wohlgernekt meint *open border* aber nicht *no border*.<sup>17</sup> Der Kostenaufwand für Grenzsicherungen, militärischen Schutz

und Internierungslager ist enorm und führt systematisch zu tödlicher Migration – aber auch zu »Identitätsstress« und erhöhter kognitiver Dissonanz bei der Selbstbeschreibung Europas. Die Frage muss daher lauten, wie weltweite Bewegungen von Arbeitsmigrant:innen mit den Errungenschaften des Wohlfahrtssystems synchronisiert werden können. Auch das wäre eine Aufgabe für eine neue postmigrantische Partei. Ebenso ginge es um das Ziel einer Ausweitung des gemeinsamen europäischen Asylsystems hin zu einer echten Europäisierung und einem europäischen Asylstatus – oder sogar um eine Art Weltbürger:innenpass, wenn antizipiert wird, dass Migration viel mehr Regionen betrifft als nur Deutschland beziehungsweise Europa. Wer weiß denn schon heute, ob nicht eines Tages eine Welle der Migration aus Europa in andere Kontinente erfolgen wird? Die russische Invasion in die Ukraine und die Androhung des Einsatzes von Atombomben haben viele Gewissheiten ins Wanken gebracht. Die Möglichkeit, selbst Schutzsuchende:r und auf ein internationales Recht auf Asyl angewiesen zu sein, das weltweit standardisiert ist, wäre zumindest im Sinne einer »realen Utopie« anzudiskutieren.

## Brauchen wir das wirklich? Die Migrationsfrage und die etablierten Parteien

Natürlich hat innerhalb des etablierten Parteienspektrums in den vergangenen Jahren auch ein produktiveres Adressieren der mit Migration verbundenen Fragen stattgefunden. Anderes zu behaupten, wäre geschichtsvergessen und empiriefeln. Der Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung nimmt in vielfältiger Weise die Breite dieses Megathemas auf. 35 migrations- und integrationsspezifische Themen werden auf seinen 144 Seiten adressiert und mit Maßnahmenpaketen oder konkreten Handlungsanweisungen unterlegt. Dazu gehören bahnbrechende Maßnahmen wie die Entwicklung eines Partizipationsgesetzes, eine frühere Ermöglichung der Einbürgerung, das Recht auf Staatsangehörigkeit per Geburt, die Abschaffung von Arbeitsverboten oder die Möglichkeit eines »Spurwechsels« von der Asylbeantragung hin zu einer Aufenthaltsbeantragung, wenn man sich in einem Arbeits- oder Aufenthaltsverhältnis befindet. Einige dieser Maßnahmen sind über die Jahre bereits politisch vorbereitet und teilweise in einzelnen Bundesländern erprobt worden, andere, wie die Berufung einer Rassismusbeauftragten und eines Antiziganismusbeauftragten, sind eine neue Reaktion auf aktive politische Arbeit der Zivilgesellschaft, genauso wie die Umsetzung der UN-Dekade für Menschen afrikanischer Herkunft. Auch programmatische, konzeptionelle, politik-

und gesellschaftsgestaltende Maßnahmen finden Eingang im Koalitionsvertrag: Vielfalt zu achten, Repräsentanz zu ermöglichen und Diversity-Strategien zu erarbeiten, gehören als Maßnahmenziele ebenso dazu wie der Ausbau der Kooperationen mit der Zivilgesellschaft. Auch die Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik und Migration wird an mehreren Stellen adressiert, und die Entwicklungszusammenarbeit beinhaltet Vorkehrungen bezüglich des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt.

Statt eine neue Partei zu gründen und somit die Wahlarithmetik zu verkomplizieren, multiple Kleinstparteien ins Parlament zu befördern und Mehrheitsbildungen zu erschweren (oder sie an der Fünfprozenthürde scheitern zu lassen), könnte es daher sinnvoller erscheinen, wenn etablierte Parteien die Relevanz der migrantischen Frage erkennen und sie innerhalb des bestehenden Parteienkanons angehen würden. Und natürlich wäre es naheliegend, dass gerade die SPD das Thema migrantischer Partizipation stärker aufnimmt, weil sie traditionell die Partei war, die mit dem Thema Solidarität viele migrantische Wähler:innen über Jahre angesprochen hat. Aber heute braucht es mehr als einen solidarischen Blick, dessen paternalistischer Grundton auch immer die Rollen unzweideutig verteilt: Wer oben steht und Solidarität gewähren kann und wem in der sozialen Hierarchie als Hilfebedürftige:r immer noch der Platz weiter unten zugewiesen wird, steht fest. Der Blick nach vorne auf eine progressivere, gleichberechtigte Demokratie muss daher die Gleichheitsfrage viel radikaler adressieren – auch ökonomisch. Neben der Frage, wer teilhaben kann, muss auch die Frage danach, wer teilen kann oder abgeben müsste, stärker in den Vordergrund gestellt werden. Bei der Gleichheitsfrage gäbe es ein großes Potenzial für die Partei Die Linke, die migrantische Frage offensiver mit ihrer Strategie der Umverteilung von Reichtum und Ressourcen zu verzahnen. Aber die Linke hat es nicht geschafft, die migrantischen Kämpfe um Sichtbarkeit und Teilhabe in ihre Gleichheitserzählung zu integrieren – vielmehr hat sie daraus in polemischer Abwehr den Vorwurf eines »identitätspolitischen Partikularismus« geformt. Auch die Grünen haben sich in den vergangenen Jahren immer wieder dem Thema gewidmet – aber es ist am Ende unklar geblieben, ob sie die postmigrantische Gesellschaft außerhalb des Diversitäts-Bekenntnisses wirklich strukturell nachhaltig gestalten möchten. Die CDU/CSU wäre natürlich ebenfalls eine Adressatin spezifischer migrantischer Fragen, hat sie doch in den zurückliegenden Jahren am intensivsten die Islam-Debatten angesprochen und mit der Deutschen Islamkonferenz, aber auch mit der Etablierung der Islamischen Theologie-Zentren, religiöse Teilhabepolitik maßgeblich mit angestoßen – aber sie hat auch immer wieder das Thema genutzt, um Entsolidarisierungsbotschaften zu senden, wie mit den Sätzen des ehemaligen Innenministers

Horst Seehofer, dass »Migration die Mutter aller Probleme« sei oder »der Islam nicht zu Deutschland« gehöre. Mit solchen Aussagen hat die Partei eine potenziell große migrantisch-konservative Wähler:innenklientel misstrauisch gemacht und verprellt. Für die FDP wiederum hat die Migrationsfrage lange Zeit kaum eine Rolle gespielt. In jüngster Vergangenheit nähert sie sich dem Thema über das Argument des Arbeitskräftemangels und neuer Zuwanderungsanreize an. Tatsächlich ist die FDP potenziell attraktiv für junge, migrantische Aufsteiger:innen, die mit dem Freiheitsnarrativ, aber auch dem alten liberalen Versprechen eines freien Genusses von Konsummöglichkeiten angesprochen werden können.

Leider hat es aber keine der Parteien bisher geschafft, die Themen Migration und Integration als Zukunftsthemen anzugehen oder ihre Parteiinteressen glaubhaft damit zu verzahnen. Einzig die AfD punktet mit dem Migrationsthema – allerdings vor allem mit antipluralistischer Polemik, Migrationsabwehr und Zuzugsbeschränkungs ideen. Die etablierten Parteien sind von der Angst getrieben, dass sie eine zu proaktive Werbung mit dem Thema Migration Wahlstimmen kosten könnte. Allerdings zeigt die Forschung auch, dass das wahltaktische Imitieren der Migrationskritik (neu)rechter Positionen den Parteien eher schadet als nutzt.<sup>18</sup> Parallel weist die neuere Forschung zudem darauf hin, dass die Einschätzung der etablierten Parteien im Mitte-links-Spektrum, ihre eigene, weniger gebildete Wähler:innenschaft sei eher pluralismus- und migrations-skeptisch eingestellt, empirisch keinen Bestand hat.<sup>19</sup> So weist der Nationale Diskriminierungs- und Rassismusmonitor des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) nach, dass die Bereitschaft zu pluralitätsoffenem und antirassistischem Handeln bei der Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland deutlich präsent ist.<sup>20</sup>

Die Entstehung einer postmigrantischen Partei würde die etablierten Parteien dazu drängen, sich klarer zur Migrationsfrage zu positionieren. Möglicherweise würde dabei ein ähnlicher politischer Mechanismus ausgelöst, wie ihn die Grünen mit dem Klimathema oder die Piraten mit dem Thema Digitalisierung angestoßen haben: Klimapolitik und Digitalisierungspolitik sind mittlerweile vom Monothema einer Partei zum Querschnittsthema in allen Parteien und Politikfeldern geworden – jeweils mit einem eigenen wahlklientelspezifischen Spin. Ein solches Mainstreaming wäre auch der Migrationsfrage zu wünschen und demnach der wichtigste taktische Grund, der für das Entstehen einer solchen neuen Partei sprechen würde. Sie würde die Migrationsfrage – und was mit ihr an Gleichheits-, Antirassismus- und Partizipationspolitiken verbunden ist – vom Rand ins Zentrum politischer Strategien und Programmatik rücken.

## Fazit

Die deutsche Gesellschaft wird diverser und migrantischer – die Artikulation von Teilhabe- und Repräsentationsforderungen wird lauter und offensiver. Es braucht daher für die politische Gestaltung einer pluralen postmigrantischen Gesellschaft eine stärker gestalterische Integrations- und Migrationspolitik. Punktuelle Bekenntnisse zu Migration und Pluralität, die von Krise zu Krise artikuliert, aber nicht nachhaltig ausgebaut werden, erweisen sich als ungenügend. Die etablierten Parteien wirken zu träge, teilweise auch desinteressiert an der migrantischen Frage, die zum Sinnbild zahlreicher sozialer Aushandlungsprozesse geworden ist. Es reicht für eine politische Überzeugungsarbeit und die Gewinnung migrantischer Stimmen nicht, lediglich anzuerkennen oder zuzugeben, dass es Gruppen in der Gesellschaft gibt, die benachteiligt sind. Vielmehr werden Parteien danach beurteilt, ob sie aktiv Chancengerechtigkeit und Teilhabe für benachteiligte und unterrepräsentierte Gruppen herzustellen bereit sind und ob sie dafür Lösungs- und Gestaltungskompetenzen vorweisen können. Gelingt es den etablierten Parteien nicht, hier glaubhafte Angebote zu machen, dann braucht es eine neue Partei, deren mobilisierender Markenkern die Migrationsfrage sein muss – und zwar als »Proxy«, Code und Chiffre für den Umgang mit Pluralität und Gerechtigkeit in Deutschland. Die Partei sollte aber nicht nur Migrant:innen und ihre Nachkommen adressieren, sondern potenziell Gleichgesinnte – für die ebenfalls Fragen von sozialer Gerechtigkeit im Vordergrund stehen – über die Formulierung übergeordneter, gemeinsamer Ziele ansprechen. Bestenfalls erzeugt eine postmigrantische Partei auf diese Weise einen Anreiz für ein Mainstreaming der Migrationsfrage im Parteienwettbewerb.

Die Migrationsfrage als zentrale politische Thematik attraktiver, unworbener, kompetitiver und zentraler zu machen – das erreicht nur eine Partei, die auf dieses Thema ihren Schwerpunkt legt und eine offensive Interessenvertretung mit taktischer Identitätspolitik kombiniert. Identitätspolitik ist dabei als strategische Gleichheitspolitik auf Zeit zu verstehen. Denn um das Thema Migration in seiner Komplexität und Zentralität anzugehen und Interessen von Menschen mit Migrationshintergrund in diesem Land stärker in den politischen Prozess einzubringen und sichtbar zu vertreten, müssen migrantische Wahlstimmen attraktiver werden. Dies kann kurzfristig über identitätspolitische Agency mobilisiert werden. Die knifflige Frage bleibt, wie diese aktivierte soziale Gruppenbezogenheit anschließend in eine Identitätspolitik zweiten Grades – wie der britische Soziologe Stuart Hall sie nennt – überführt, sprich abgebaut werden kann. Das Ziel ist und bleibt eine universalistische Perspek-

tive, in der soziale Herkunft, Geschlecht, Hautfarbe und Religion nicht mehr über den Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen und Positionen entscheiden.

Die Grünen als Regierungspartei sind aktuell gezwungen, viele Kompromisse einzugehen, und der Ukrainekrieg ringt ihnen klimaunverträgliche Politiken ab, was Teile ihrer Wähler:innen vertreiben könnte. Parallel entzweit sich die LINKE an zentralen Debatten dieser Zeit. Die politische Lücke, die hier entsteht, könnte das Entstehen einer neuen Partei begünstigen. Es gibt bereits starke soziale Bewegungen wie Fridays for Future, die in ihrer Grunddisposition Klimagerechtigkeit mit Migration, Antirassismus und sozialen Gleichheitsfragen verknüpfen. Hier gibt es eine Schnittstelle zu migrationsaktiven Linken (wie zum Beispiel »Linkskannax«), rassismuskritischen Jusos und Kleinparteien wie »Volt« oder »Die Urbane«. Dies ergibt eine hoch mobilisierende Konstellation, in der sich die migrantische Frage – quasi als Entry-Code – mit einer internationalistischen und gesellschaftlich nachhaltigen Gleichheitsfrage verzahnen lässt. Hier öffnet sich Raum für strategische Allianzen und Wählerstimmen für eine neue postmigrantische Partei, in der entlang der Migrationsfrage pars pro toto zentrale Themen unserer Gesellschaft – wie die Klassenfrage, die Klima- und die Genderfrage – diskutierbar werden und ausgehandelt werden können, anstatt sich politisch gegeneinander ausspielen zu lassen.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Naika Foroutan, *Die postmigrantische Gesellschaft: Ein Versprechen der pluralen Demokratie*, Bielefeld 2019.
- 2 Vgl. Statistisches Bundesamt, *Gut jede vierte Person in Deutschland hatte 2021 einen Migrationshintergrund*, 12. 4. 2022, [www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/20\\_22/04/PD22\\_162\\_125.html](http://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/20_22/04/PD22_162_125.html).
- 3 Vgl. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM), *Datensatz Postmigrantische Gesellschaften: Ost-Migrantische Analogien*. Version: 1.1.0., <https://doi.org/10.34882/dezim.postmig1.c.1.1.0>.
- 4 Vgl. Viviane Clement et al., *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*, Washington 2010, S. 80.
- 5 Vgl. Johann Fuchs, *Zuwanderung und Digitalisierung, Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?*, Gütersloh 2019.
- 6 Vgl. Statistisches Bundesamt, *Bundestagswahl 2021: Jede dritte Person mit Migrationshintergrund war wahlberechtigt*, 1. 10. 2021, [www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/10/PD21\\_463\\_125.html](http://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/10/PD21_463_125.html).
- 7 Vgl. Liza Mügge/Özgür Özvatan, *A Bundestag of Color. An Intersectional Analysis of Diversity in the German Parliament*, Baltimore 2021.

- 8 Vgl. Mediendienst Integration, Politische Teilhabe, 1. 6. 2022, <https://mediendienst-integration.de/integration/politische-teilhabe.html>.
- 9 Vgl. ebd.
- 10 Vgl. Citizens For Europe, Wähler\*innen mit Migrationshintergrund als wahlentscheidender Faktor – Ihr potentieller Einfluss auf die Bundestagswahl 2021, Advocating for Inclusion Policy Brief #2, September 2021, <https://citizensforeurope.org/wp-content/uploads/Publikation-Menschen-mit-Migrationshintergrund-als-wahlentscheidender-Faktor.pdf>.
- 11 Vgl. Jannes Jacobsen/Martin Kroh, Eingewanderte bauen nur schrittweise Bindungen an Parteien in Deutschland auf, DIW Wochenbericht 28/2021, S. 491–499.
- 12 Vgl. Mediendienst Integration (Anm. 8).
- 13 Vgl. Mediendienst Integration, Mehr Abgeordnete mit Migrationshintergrund, 29. 9. 2021, <https://mediendienst-integration.de/artikel/mehr-abgeordnete-mit-migrationshintergrund-1.html>.
- 14 Vgl. Mediendienst Integration (Anm. 8).
- 15 Vgl. Katarina Stjepandić/Elias Steinhilper/Sabrina Zajak, Forging Plural Coalitions in Times of Polarisation: Protest for an Open Society in Germany, in: German Politics 2022, <https://doi.org/10.1080/09644008.2021.2023130>.
- 16 Vgl. Katarina Stjepandić et al., Forging Plural Coalitions in Times of Polarisation: Protest for an Open Society in Germany, in: German Politics, <https://doi.org/10.1080/09644008.2021.2023130>.
- 17 Vgl. Harald Bauder, The Possibilities of Open and No Borders, in: Social Justice 4/2014, S. 76–96.
- 18 Vgl. Tarik Abou-Chadi/Werner Krause, The Causal Effect of Radical Right Success on Mainstream Parties' Policy Positions: A Regression Discontinuity Approach, in: British Journal of Political Science 3/2020, S. 829–847.
- 19 Vgl. Tarik Abou-Chadi, Verlassen von der Arbeiterklasse? Die elektorale Krise der Sozialdemokratie und der Aufstieg der radikalen Rechten, Berlin 2021.
- 20 Vgl. DeZIM, Rassistische Realitäten: Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander?, Berlin 2022.

## Repräsentative Politik zwischen Demokratisierung und Entdemokratisierung

Demokratische Repräsentation<sup>1</sup> war ursprünglich die Lösung eines Problems, das »Pöbel« oder »Menge« hieß. In dem neuen demokratischen Diskurs des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts wird Volk zunächst eher als transzendentales Prinzip denn als konkretes Handlungssubjekt verstanden: »We the people«. Volkssouveränität diente zunächst als abstrakte Referenzgröße in einem politischen Legitimationsdiskurs,<sup>2</sup> ohne dass schon eine genauere Vorstellung darüber bestanden hätte, wie sie konkret auszugestalten sei. Das gemeine Volk, der Plebs oder der Pöbel verschwand als politische Größe hinter diesem abstrakten Legitimationskonzept, und bis in die Neuzeit hinein wurde ihm immer nur das Vermögen zur Bedrohung, nicht aber das zur Begründung politischer Herrschaft zugeschrieben.

Wenn es in der französischen Verfassung von 1791 in ihrem Artikel 2 erstmals hieß: »La constitution française est représentative. Les représentants de la nation sont le Corps législatif et le roi«, so legitimierte Emmanuel Joseph Sièyes diese neue Verfassungsidee, inspiriert von Adam Smiths politischer Ökonomie, als Ausdruck der Arbeitsteilung in modernen Gesellschaften.<sup>3</sup> Unausgesprochen stand hinter dem Aufstieg des Repräsentationsprinzips als zentralem Verfahren der neuen demokratischen Legitimation aber nicht weniger als die Angst der Eliten vor der Partizipation der »breiten Massen«. »Man liegt wohl nicht falsch«, so der amerikanische Politikwissenschaftler Adam Przeworski, »wenn man annimmt, dass das strategische Problem der ›Gründer‹ – praktisch überall – darin bestand, wie man ein repräsentatives System für die Reichen konstruieren und es zugleich vor den Armen schützen konnte.«<sup>4</sup>

Die widersprüchliche Gleichzeitigkeit aus Volkssouveränität als Legitimationsprinzip politischer Herrschaft einerseits und andererseits der Überzeugung, dass die Herrschaft der besitzlosen Menge mit einer modernen bürgerlichen Gesellschaft unvereinbar sei, kennzeichnete die politische Konfliktlage des gesamten 19. Jahrhunderts. Demokratische Repräsentation

tion etablierte somit zunächst eine widersprüchliche »Anrufung« des Volkes in der Demokratie. Der gleichzeitige Einschluss des »Volks als Volk« und der Ausschluss des »Volks als Pöbel« steht am Beginn der Demokratie und ist für sie konstitutiv. *Populus* – ein »und derselbe Begriff bezeichnet also sowohl das konstitutive politische Subjekt als auch die Klasse, die von der Politik zwar nicht ›de jure‹, doch ›de facto‹ ausgeschlossen ist«, so Giorgio Agamben.<sup>5</sup> Dass die Repräsentation die notwendige »Filterierung« der reinen, rohen Demokratie im Sinne des unmittelbaren Volkswillens gewährleiste, war eine weithin geteilte Einschätzung: »[E]s ist gerade ein Vorzug dieser Regierungsform, daß vermöge ihrer der Volkswille nicht in seinem ersten und unmittelbarsten, oftmals leidenschaftlichen und unklaren Erguß, sondern erst geläutert, gemäßigt und abgeklärt durch eine Reihe von Mittelstufen und Organen zur Verwirklichung gelangt.«<sup>6</sup>

Repräsentation wurde zunächst also als »Läuterungsprinzip« verstanden. Es sei gerade der Vorzug der (repräsentativen) Demokratie, den Pöbel außen vor zu halten. Der Trick der Repräsentation besteht darin, etwas in der Demokratie beständig Anwesendes abwesend zu halten – weswegen es auch unsinnig wäre, zu erwarten, die neuen politischen Repräsentativkörperschaften hätten wirklich repräsentativ zu sein. Dies nicht zu sein, war ja gerade ihre historische Funktion.

## Demokratisierung und Entdemokratisierung der Repräsentation

Auf welche Weise man das »gemeine Volk« von der Ausübung politischer Macht fernzuhalten habe, war aber – zumindest bis vor Kurzem – eine weitgehend überholte Konflikt- und Debattenlinie. Denn der inklusive Impuls der Demokratie hatte sich im Laufe des 20. Jahrhunderts weitgehend durchgesetzt. Die institutionelle Verwirklichung der Demokratie ist heute, in längerer Zeitperspektive betrachtet, umfassender gewährleistet als jemals zuvor. Seien es die Einschränkung des aktiven wie passiven Wahlrechts nach bestimmten Kriterien (etwa Einkommen, Bildung, Geschlecht, Hautfarbe oder Beruf), indirekte, nicht-geheime<sup>7</sup> oder sonst wie manipulierte Wahlen oder die Einschränkung der Befugnisse demokratisch gewählter Körperschaften (etwa durch nicht-gewählte zweite Kammern mit Vetomöglichkeiten, Monarchen oder Militärräte): Die zahlreichen praktischen und institutionellen Einschränkungen, gegen die das demokratische Gleichheitsprinzip über mehr als 200 Jahre zu kämpfen hatte, sind in vielen Ländern Schritt für Schritt abgebaut worden.<sup>8</sup> »Der Triumph der Demokratie besteht darin, dass eine Exklusion nach der

anderen – mit stetig zunehmender Verlegenheit – gefallen ist, zuletzt jene der Frauen, am hastigsten und verschämtesten von allen.«<sup>9</sup>

Bei der Betrachtung längerer Zeitreihen über die weltweite Verbreitung politischer Regime wird trotz aller beunruhigenden Diagnosen über das »democratic backsliding« beziehungsweise die »demokratische Regression«<sup>10</sup> vor allem die enorme weitere »Landnahme« sichtbar, die die Demokratie nach dem Umbruch 1989/90 vollzog.<sup>11</sup> So ist es noch gar nicht lange her, dass weitgehende Einigkeit darüber bestand, Demokratie und Kapitalismus seien als Sieger aus dem epochalen Konflikt des 20. Jahrhunderts hervorgegangen und die Demokratie sei nun im globalen Maßstab zur einzig legitimen politischen Herrschaftsform geworden. Diese »Ende der Geschichte«-Diagnose war bis vor Kurzem deutlich prägender als die »Ende der Demokratie«-Warnungen der jüngsten Vergangenheit. Das führt zur Paradoxie unserer heutigen Lage, die der französische Historiker Pierre Rosanvallon wie folgt resümiert: »Das demokratische Ideal herrscht mittlerweile uneingeschränkt, und doch stehen die Systeme, die sich auf dieses Ideal berufen, fast überall heftig in der Kritik.«<sup>12</sup>

Was die gegenwärtige Gefährdung der Demokratie jedoch auszeichnet, ist, dass sie nicht von außen, sondern von innen heraus erfolgt. In der vorherrschenden Wahrnehmung geht diese Gefährdung von einem Populismus aus, dessen Charakterisierungen in vielerlei Hinsicht jenen ablehnenden Beschreibungen der »reinen«, nicht durch das Repräsentationsprinzip »gefilterten« Demokratie aus dem 19. Jahrhundert gleichen. »Das Volk ist wieder der ›große Lummel‹, hässlich in seiner Übergewichtigkeit, geschmacklos in seinen Jogging-Anzügen, ungezügelt in Gelüsten wie Alkohol- und Zigarettenkonsum, dazu politisch volatil und zu autoritären Lösungen [...] neigend.«<sup>13</sup> Auf diese Weise wird eine launische, unkontrollierte, immer wieder von Empörungsausbrüchen heimgesuchte Masse mit Abscheu zurückgewiesen, die wenig Wert auf demokratische Regeln, Verfahrensrationalität und zivilisierten Austausch legt, Verachtung für eben jene als Elitenherrschaft diskreditierte Ordnung an den Tag legt und dieser eine »wahre«, möglichst unmittelbare Herrschaft des Volkes entgegensetzt.<sup>14</sup>

Gefahr drohe der Demokratie also vor allem von ihr selbst. »Der demokratische Rückschritt beginnt heute an der Wahlurne«, lautet die Einschätzung in einem einflussreichen Buch, das sich mit dem »Sterben« von Demokratien beschäftigt.<sup>15</sup> Der Prozess der Aushöhlung der Demokratie vollziehe sich dabei in verschiedenen Ländern im Wesentlichen gleich, so als folge er den Anweisungen eines Drehbuchs für erfolgreiche Autokratisierung: »Erst versuchen sie [die neuen Autokraten], die Medien einzuschränken und zu kontrollieren, während sie die akademische Welt und

die Zivilgesellschaft unterdrücken. Dann verbinden sie dies mit Respektlosigkeit gegenüber politischen Gegnern, um die Polarisierung zu befördern, während sie die Regierungsmaschinerie nutzen, um Desinformationen zu verbreiten. Erst wenn man an diesen Fronten weit genug gekommen ist, ist es Zeit für einen Angriff auf den Kern der Demokratie: Wahlen und andere formale Institutionen.«<sup>16</sup> Am Ende der zunächst elektoral legitimierten Herrschaft der neuen Führungsgestalten mit autokratischer Agenda stehe schließlich die Abschaffung dieser elektoralen Legitimationsbasis selbst – das Ende der Demokratie auf (scheinbar) demokratischem Wege.

Diese Problemsicht einer demokratischen Selbstgefährdung motiviert nun einen neuen Diskurs, der die historische Inklusionsdynamik der Demokratie gewissermaßen umkehrt und fragt, ob man es mit der Demokratisierung in der Vergangenheit nicht möglicherweise etwas zu weit getrieben habe. Auf dieser Grundlage werden Vorschläge einer vermeintlich notwendigen Entdemokratisierung unterbreitet, etwa, das Wahlrecht wieder auf diejenigen zu beschränken, die zu einem ausgewogenen Urteil in gesamtgesellschaftlichen Belangen überhaupt in der Lage seien,<sup>17</sup> oder politische Entscheidungen seltener durch Wahlen und stattdessen vermehrt durch Debattengremien herbeizuführen.<sup>18</sup> Ergänzt wird dies durch Plädoyers für eine neue Technokratie: Man solle doch der Menge weniger und den Eliten ein wenig mehr vertrauen<sup>19</sup> – also mehr Demokratie durch weniger Demokratie! Schließlich wird, in einer weiteren argumentativen Volte, gerade den nicht-ektoralen Institutionen ein besonderer Wert für den Erhalt der institutionellen Integrität der Demokratie zugeschrieben.<sup>20</sup> Lässt sich in der vollständig demokratisierten Demokratie nicht mehr einschränken, *wer* mitentscheidet, dann lässt sich doch zumindest beschränken, *was* demokratisch zu entscheiden ist. So wird eine Lösung in der zunehmenden Delegation politischer Entscheidungen an »nicht-majoritäre Institutionen« gesehen, etwa an (Verfassungs-)Gerichte, internationale Schiedsgerichte oder supranationale Institutionen. Mit einer solchen Depolitisierung durch Verrechtlichung, Konstitutionalisierung oder Supranationalisierung erscheinen zu guter Letzt Ursache und Wirkung vollständig verkehrt: Als Heilmittel gegen die populistische Herausforderung wird das als Lösung empfohlen, was den populistischen Protest doch ursprünglich vor allem provozierte: mehr Technokratie, mehr Autonomie von Entscheidungseliten und eine weitere Abkoppelung von der Willensbildung demokratischer Mehrheiten.

## Parteien als repräsentative Organisationen

Die demokratische Repräsentation scheint von der Lösung eines demokratischen Problems zu einem Problem für die Demokratie geworden zu sein. Aber warum ist das so? Einer Antwort auf diese Frage wird man sich dann nähern, wenn man sich einer für die Demokratie zentralen Organisationsform zuwendet, für die in der Demokratietheorie zunächst wenig Platz vorgesehen war – und die dort auch heute noch eine eher randständige und oft problematische Rolle spielt: der politischen Partei. Sie wird im 20. Jahrhundert zu der zentralen Organisation, die eine Verbindung zwischen politischer Öffentlichkeit und Regierungshandeln, das heißt eigentlich zwischen Gesellschaft und Staat, herstellt.<sup>21</sup> Parteien ermöglichen die Auflösung jenes ursprünglichen Widerspruchs zwischen legitimierendem Bezug auf das Volk und seinem faktischen Ausschluss von der wirklichen Herrschaft.

Wie angedeutet, war historisch gesehen die primäre Funktion der Repräsentation zunächst Exklusion: Die Volksherrschaft sollte »gezähmt« werden, um die Angst der Eliten vor ihr zu beschwichtigen. Die modernen repräsentativen Demokratien haben jedoch mittlerweile die massenhafte Inklusion der gesamten Bevölkerung bewerkstelligt. Wie ist ihnen das gelungen? Durch Parteien, die als zentrale Organisationen der politischen Willensbildung das Repräsentationsprinzip sowohl in sich, in ihrem Binnenverhältnis und inneren Aufbau, spiegeln als es auch nach außen tragen, indem sie um Wählerstimmen und die Besetzung von Regierungsämtern konkurrieren. Parteien sind also essenziell für die repräsentative Demokratie, die ja nur in einem organisatorisch ganz spezifischen Sinne »Volksherrschaft« verwirklicht.

Parteien verwirklichen ein bestimmtes Prinzip (Repräsentation) durch eine bestimmte Praxis. Sie erfüllen ihre demokratische Funktion vor allem dadurch, dass sie die elektorale sowie die legislative und dann auch die exekutive Agenda systematisch miteinander verbinden. Sie tun dies, indem sie im Wahlkampf die Wählerschaft von ihrem politischen Programm zu überzeugen suchen, das sie im Erfolgsfall dann als parlamentarische Mehrheit beziehungsweise als Regierung umsetzen, um mit Verweis auf diese Umsetzung (*retrospective voting*) sowie auf das zukünftige Handlungsprogramm der Partei (*prospective voting*) im nächsten Wahlkampf erneut politisch zu mobilisieren. Entsprechend stellen die Programme, mit denen die jeweils unterlegenen Parteien angetreten sind, das zur Regierung alternative Oppositionsprogramm dar (verbunden mit einem alternativen politischen Personal als einer »Regierung im Wartestand«). Die Opposition begleitet das Regierungshandeln beständig kritisch und setzt dann ihrer-

seits im Falle eines Wahlerfolgs ihr alternatives Programm parlamentarisch durch. Indem politische Programme auf potenzielle Mehrheitsfähigkeit zielen und daher auch auf die sich stetig ändernde öffentliche Meinung reagieren müssen, nehmen Parteien eine Relaisfunktion zwischen exekutiver Entscheidung und gesellschaftlichem Diskurs ein. Anders ausgedrückt: Parteien verbinden zwei grundsätzliche Funktionen, nämlich zu repräsentieren und zu regieren.<sup>22</sup> Sie repräsentieren gesellschaftliche Interessen und regieren dann in deren Sinne – so war es zumindest lange Zeit.

Demokratische Responsivität und Verantwortlichkeit des Exekutivhandelns werden dadurch gesichert, dass diejenigen, die an der Macht sind, abgewählt werden können, wenn Dinge schief laufen (wenn sie etwa ihre politischen Versprechen nicht einhalten, sie sich neuen Herausforderungen nicht gewachsen zeigen, Machtmissbrauch betreiben – oder was auch immer sonst einen Wähler oder eine Wählerin veranlassen mag, unzufrieden zu sein mit der Art und Weise, wie er oder sie regiert wird).<sup>23</sup>

Das ist die zentrale Sanktionsfunktion kompetitiver Wahlen und damit der zentrale Mechanismus repräsentativer Demokratie – und er wirkt, anders als eine gängige Verächtlichmachung der Demokratie es will, auch nicht nur einmal alle vier oder fünf Jahre, wie ein wiederkehrender, aber dann auch schnell wieder verschwindender Komet, sondern beständig. Denn eine Regierung ist immer wieder, von Abstimmung zu Abstimmung, auf die Bildung einer parlamentarischen Mehrheit angewiesen, sodass sie beständig, über den gesamten Zeitraum einer Legislaturperiode, immer wieder von Neuem parlamentarische Zustimmung mobilisieren muss. Gelingt das einmal nicht, ist das im Regelfall, zumindest bei wichtigen Gesetzesvorhaben, Anlass für den Rücktritt einer Regierung und für Neuwahlen. Diese stehen also als Möglichkeit jederzeit im Raum – der zeitliche Rahmen, in dem sich die handelnden Personen bewegen, ist damit einerseits immer nur der Zeitraum bis zur nächsten Abstimmung. Andererseits soll sich im Kalkül der Beteiligten der Strom parlamentarischer Entscheidungen, der bisherigen und der zukünftigen, zu einem politischen Saldo addieren, das »am Ende« hinreichend attraktiv erscheinen muss, um Abgeordneten – auf deren parlamentarische Zustimmung es ja bei jeder einzelnen Gesetzesmaßnahme immer wieder ankommt – eine faire Chance auf ihre Wiederwahl zu eröffnen.

Die Notwendigkeit der kontinuierlichen Zustimmung wiederum generiert Kompromissbereitschaft in der Sache, und zwar hinsichtlich jedes einzelnen zu entscheidenden Sachverhalts. Die verweigerte Zustimmung der parlamentarischen Mehrheit für »ihre« Regierung bringt hingegen zum Ausdruck, dass diese Mischkalkulation für die beteiligten Akteure nicht mehr aufgeht, insbesondere in Antizipation des öffentlichen Urteils über

das bisherige (und das noch zu erwartende) Regierungshandeln. Genau deswegen signalisiert die Abstimmungsniederlage im Fall eines bedeutsamen gesetzlichen Einzelvorhabens einen allgemeinen politischen Vertrauensentzug zwischen Mehrheitsfraktion(en) und Regierung, zeigt an, dass das generalisierte Versprechen auf Wiederwahl unglaublich geworden zu sein scheint, und veranlasst daher den Rücktritt einer Regierung. Die gegebene parlamentarische Zustimmung, von Fall zu Fall immer wieder, die eine Regierung über die Legislaturperiode trägt, ist demgegenüber Ausdruck eines grundsätzlich prekären Austauschverhältnisses zwischen der parlamentarischen Mehrheit und der Exekutive: Unterstützung durch die Mehrheitsfraktion (der teilweise durchaus nachgeholfen werden müssen) im Gegenzug für Wiedernominierungsversprechen und die Gewährleistung reeller Wiederwahlchancen durch die politisch Handelnden in Regierungsverantwortung. Solange dieses komplexe Kalkül trägt, korrespondieren den parlamentarischen Mehrheiten – zumindest in einem groben Entsprechungsverhältnis – gesellschaftliche Mehrheiten. Anderenfalls muss die fehlende Kongruenz in Wahlen von Neuem hergestellt werden.

Weil faktisch jederzeit eine neue Wahl anstehen könnte,<sup>24</sup> sind die Parteien – ob an der Regierung oder in der Opposition – auch darauf angewiesen, sich in beständigem Kontakt zur öffentlichen Meinung eine jeweils aktuelle Vorstellung über die Probleme der Gegenwart zu bilden und Lösungsvorschläge für sie zu erarbeiten. Die Intensität des öffentlichen Protests gegen ein bestimmtes Vorhaben der Regierung ist dabei ein Indikator dafür, wie die Sache ausgehen würde, wenn sie direkt durch Volksentscheid und nicht parlamentarisch entschieden würde – der Protest ist ein Vorschein auf das Votum in der nächsten Wahl (die schneller kommen kann, als man denkt) und die repräsentative Demokratie so an eine fiktiv-direkte rückgekoppelt. Die zukünftige Wahl wirft also permanent »Schatten zurück« in die politische Gegenwart hinein. Auch das motiviert zur Anpassung der Positionen und zum Kompromiss bei gesellschaftlich umstrittenen Gesetzesvorhaben. Parteien müssen demnach eine besondere »nervöse« Auffassungsgabe entwickeln und stellen so die demokratische Repräsentation und Responsivität auf Dauer, statt sie auf den periodisch wiederkehrenden Wahlakt selbst zu beschränken.

## Tatsächliche und potenzielle Machtwechsel

Eine sich hieraus ergebende, aber vielleicht nicht sofort offensichtliche Konsequenz ist, dass der tatsächlich vollzogene demokratische Machtwechsel selbst gar nicht unbedingt der zentrale Beweis für das Funktionieren einer Demokratie sein muss, ja, noch nicht einmal die Wahlmöglichkeit zwischen zwei stark divergierenden Programmen. Standardvorwürfe gegen einen angeblich völlig inhaltsentleerten »Cola vs. Pepsi«-Pseudowettbewerb zwischen sich zum Verwechseln ähnlichen Mainstreamparteien gehen daher auch am Kern der Sache vorbei. Solange Parteien, wenn sie an die Macht streben, programmatisch das ausdrücken (müssen), was gesellschaftliche Mehrheiten politisch wollen, ist eine gewisse programmatische Ununterscheidbarkeit sogar zu erwarten – was nicht die Möglichkeit ausschließt, dass sich die programmatischen Positionen selbst, im Einklang mit dem sich wandelnden Urteil der Öffentlichkeit, im Zeitverlauf ändern. Das sichert demokratische Responsivität auch ohne regelmäßige Machtwechsel zwischen ideologisch scharf voneinander getrennten Lagern – zumal diese ja mit ihren eigenen Pathologien verbunden sind, etwa der abrupten Rückabwicklung von Politikern der jeweiligen Vorgängerregierung durch ihre Nachfolger, was zum Beispiel zu sinnlosen Privatisierung-Verstaatlichung-Privatisierung-und-wieder-zurück-Zyklen führen kann (*Dr. Jekyll and Mr. Hyde politics*). Zentral ist also nicht notwendigerweise der tatsächliche demokratische Machtwechsel – als Mechanismus, der diese Responsivität herstellt –, sondern allein seine Möglichkeit. Und zentral wäre auch nicht unbedingt, dass sich den Wählern (mindestens) zwei ideologisch sehr klar voneinander geschiedene Parteien präsentieren, sondern nur, dass die politischen Programme sich in dem Moment zu differenzieren beginnen (oder wir den Eintritt neuer Parteien in den Wettbewerb beobachten), ab dem (mindestens) eine der Parteien es nicht mehr vermag, Mehrheiten anzusprechen.

Zu unterscheiden ist dieses Szenario natürlich von einem solchen, in dem die Parteien, zumindest die etablierten, keine alternativen programmatischen Angebote mehr machen können, weil die Handlungsspielräume nationaler Politik durch die Delegation zahlreicher Entscheidungsbefugnisse an suprastaatliche Instanzen massiv eingeschränkt sind und diese Instanzen insgesamt eine Politik vorschreiben, die sich Schritt für Schritt vom Mehrheitswillen entfernt.<sup>25</sup> Aber auch, wenn die Globalisierung die Eliten und ihre Elektorate auseinandertreibt, weil die Eliten nicht mehr das politisch umsetzen können, was das Elektorat will, ist zu erwarten, dass sich Außenseiterparteien finden, die sich programmatisch gegen eben diese Entpolitisierung nationaler Politik wenden und zu deren Repolitisierung beitragen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Im Zentrum der verfassungsrechtlich relativ klar umrissenen demokratischen Systeme mit ihren jeweils formal definierten Rollen und Zuständigkeiten von Regierung und Parlament, von Exekutive und Legislative, agiert also ein hochgradig informeller, sich weitgehend selbst programmierender, wesentlich ekstrakonstitutioneller Akteur, der »alles zusammenhält«: die Partei. Sie formuliert die Politik und zugleich organisiert und mobilisiert sie die parlamentarische und elektorale Unterstützung für sie. Ohne diesen Akteur könnte demokratische Repräsentation nicht gelingen, weil er derjenige ist, der beständig die Verbindungen zwischen Öffentlichkeit, parlamentarischen Mehrheiten und exekutivem Handeln (und damit zwischen der elektoralen, der legislativen und der exekutiven Arena) herstellt.

In verschiedenen Abstufungen und unterschiedlicher Intensität sind alle parlamentarischen Demokratien auf die Syntheseleistung angewiesen, die Walter Bagehot zuerst für das britische System als dessen »effizientes Geheimnis« beschrieben hatte: die parteipolitisch herzustellende »fast vollständige Verschmelzung der exekutiven und legislativen Gewalten«,<sup>26</sup> die selbst eine Voraussetzung für eine Rückkopplung beider an öffentliche Mehrheiten ist. Wenn in den Lehrbüchern die Gewaltenteilung als zentrale institutionelle Eigenschaft moderner Verfassungsstaaten dargestellt wird, wird die kritische Bedingung ihres demokratisch-repräsentativen Funktionierens eher selten erwähnt: dass es mit der politischen Partei einen Akteur gibt, der diese Teilung – zumindest zwischen Exekutive und Legislative – im politischen Alltag überwindet. Die institutionelle Rollendifferenzierung wird also durch einen Akteur überwunden, der in einem zentralen Sinne selbst nicht institutionell ist beziehungsweise der zumindest in keiner seiner verschiedenen institutionellen Rollen vollständig aufgeht. Die entsprechende Einsicht in die zentrale Funktion der Partei hat sich erst im 20. Jahrhundert allmählich durchgesetzt, dann aber zu teils sehr pointierten Einschätzungen geführt: »[D]er einzige Weg, auf dem kollektive Verantwortung jemals realisiert wurde, und überhaupt realisiert werden kann [...], ist über das Wirken der politischen Partei.«<sup>27</sup> Oder sogar zu der Behauptung, es seien eigentlich erst die Parteien gewesen, die die Demokratie *erschaffen* hätten (»parties created democracy«).<sup>28</sup> Das aber heißt zugleich, dass das Funktionieren der repräsentativen Demokratie von einem (repräsentativen) Akteur abhängt, dessen Funktionieren man nicht rechtlich oder sonst wie staatlich erzwingen kann,<sup>29</sup> sondern der sich eben wesentlich selbst formt. Genau das macht die Krise der politischen Organisationsform Partei zu einer Krise demokratischer Repräsentation.

## Jenseits von Parteien

Es ist unübersehbar, dass sich heutzutage die Parameter politischen Kollektivhandelns fundamental geändert haben. Wahlerfolg ist jetzt immer weniger auf Ortsvereine, Mitgliedsbeiträge, auf Freiwillige fürs Plakatieren und für das »Auf-windigen-Marktplätzen-Herumstehen«, auf Postwurfsendungen und Fernseh-Spots angewiesen. Erst arbeits-, dann zunehmend kapitalintensive Formen der politischen Massenmobilisierung, die im 20. Jahrhundert die besondere Vorteilhaftigkeit der politischen Organisationsform Massenpartei begründet hatten, sind im digitalen Raum durch deutlich kostengünstigere Formen der politischen Handlungskoordination mit hoher Multiplikatorwirkung ersetzt worden. Das demokratisiert den Zugang und öffnet den Wettbewerb, macht aber auch die Ergebnisse weniger vorhersehbar, unkontrollierter, volatiler. Das ist bereits häufiger mit Blick auf die politische Organisationsform Partei beschrieben worden. Die Literatur über das »Ende der Partei« ist kaum mehr zu überblicken.<sup>30</sup> Die Folgen für das Funktionieren der Demokratie sind dabei kaum systematisch in den Blick geraten, sie sind aber angesichts der zentralen Syntheseleistungen von Parteien innerhalb einer repräsentativen Demokratie gravierend.

Dass alternative Formen der Organisation politischen Kollektivhandelns zunehmend »konkurrenzfähig« werden, lässt sich an einer ganzen Reihe gegenwärtiger Entwicklungen verdeutlichen: dem Gewinnen einer Wahl (und dann auch dem Regieren) per Twitteraccount (Donald Trump); dem Mobilisieren per Twitteraccount wie bei Geert Wilders' PVV (eine Partei, die genau ein Mitglied hat, nämlich Geert Wilders selbst); einer Webseite als Partei, die dann die Kandidatenselektion über die Zahl der Klicks bestimmt, die die jeweiligen Kandidaten auf sich vereinigen können (Beppe Grillos »Movimento Cinque Stelle«); der Kolonialisierung einer traditionsreichen Partei durch ein Bündel von politischen Bewegungen (Jeremy Corbys »Labour Party« und die »Momentum«-Bewegung, die sich vornehmlich digital koordinierten und sich real allenfalls als »flash mob« zeigten); der kompletten Pulverisierung eines Parteiensystems durch eine auf eine Person zugeschnittene Kampagne und der daraus generierten politischen Bewegung (wie bei Emmanuel Macron und »La République en Marche«, die innerhalb von etwas mehr als sechs Monaten einen vollständigen nationenweiten Wahlvorschlag für die Parlamentswahl generieren konnten, der dann auch eine absolute Mehrheit der Sitze in der Assemblée nationale errang); oder auch generell am Bedeutungszuwachs der Kampagne gegenüber der Partei (Gelbwesten, Black Lives Matter, Indignados, Pegida und so weiter).

Noch andere Beispiele ließen sich aufzählen, etwa Bernie Sanders »Our Revolution«, die »Liste Sebastian Kurz« in Österreich oder die Versuche, dieses Modell zu kopieren und auf andere Länder zu übertragen (wie etwa »Aufstehen« in Deutschland). Politische Bewegungen formen sich zu Parteien, Parteien werden immer mehr zu Bewegungen. Das stellt einerseits eine Demokratisierung der Repräsentation dar – die neuen Medien haben die Hürden für politisches Handeln dramatisch gesenkt, die Partizipations- und Kommunikationschancen haben sich enorm ausgeweitet. Zugleich sind damit die etablierten Formen demokratischer Repräsentation infrage gestellt und mit ihnen viele Formen politischer Interessenvermittlung, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zur relativen Stabilität westlicher Demokratien beigetragen hatten. Diese ist einer neuen Unruhe gewichen.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 26–27/2021 »Zustand der Demokratie«.*

## Anmerkungen

- 1 Die Literatur zum Thema der Repräsentation ist umfangreich. Als umfassendste Abhandlung der Wort- und Begriffsgeschichte siehe Hasso Hofmann, Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert, Berlin 1998<sup>3</sup>. Für neuere, anregende theoretische Konzeptualisierungen siehe Jane Mansbridge, Rethinking Representation, in: American Political Science Review 4/2003, S. 515–528; Nadia Urbinati, Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People, Cambridge 2014.
- 2 Vgl. Peter Graf Kielmansegg, Volkssouveränität. Bedingungen demokratischer Legitimität, Stuttgart 1977.
- 3 Vgl. Pasquale Pasquino, Sièyes et l’Invention de la Constitution en France, Paris 1998.
- 4 Adam Przeworski, Why bother with Elections?, Cambridge 2018, S. 8.
- 5 Giorgio Agamben, Mittel ohne Zweck. Noten zur Politik, Zürich 2001, S. 31.
- 6 Brockhaus 1852, zit. n. Hans Maier, Demokratie, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland (Bd. 1, A–D), Stuttgart 1972, S. 854–873, hier S. 864.
- 7 Vgl. Jon Elster (Hrsg.), Secrecy and Publicity in Votes and Debates, New York 2015; Adam Przeworski, Suffrage and Voting Secrecy in General Elections, in: ebd., S. 97–107.
- 8 Vgl. Przeworski (Anm. 4), insb. Kap. 3.
- 9 John Dunn, Setting the People Free: The Story of Democracy, New York 2006, S. 136. Vgl. Adam Przeworski, Crises of Democracy, New York 2019.
- 10 Vgl. Armin Schäfer/Michael Zürn, Die demokratische Regression, Berlin 2021.
- 11 Vgl. etwa Freedom House, Democracy in Retreat. Freedom in the World 2019, Washington, D. C. 2019; dass., A Leaderless Struggle for Democracy. Freedom in the

- World 2020, Washington, D. C. 2020; dass., *Democracy under Siege. Freedom in the World 2021*, Washington, D. C. 2021.
- 12 Pierre Rosanvallon, *Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens*, Hamburg 2017, S. 9.
  - 13 Karin Priester, *Rechter und linker Populismus. Annäherung an ein Chamäleon*, Frankfurt/M.–New York 2012, S. 17.
  - 14 Vgl. Jan-Werner Müller, *Was ist Populismus? Ein Essay*, Berlin 2017; Nadia Urbinati, *Populism and the Principle of Majority*, in: Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford 2018, S. 571–589.
  - 15 Steven Levitsky/Daniel Ziblatt, *Wie Demokratien sterben. Und was wir dagegen tun können*, München 2018, S. 13.
  - 16 Varieties of Democracy Institute (V-Dem), *Autocratization Turns Viral, Democracy Report 2021*, Göteborg 2021, S. 22.
  - 17 Vgl. Jason Brennan, *Gegen Demokratie. Warum wir Politik nicht den Unvernünftigen überlassen dürfen*, Berlin 2017.
  - 18 Vgl. David van Reybrouck, *Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*, Göttingen 2016.
  - 19 Vgl. Garrett Jones, *10% Less Democracy: Why You Should Trust Elites a Little More and the Masses a Little Less*, Stanford 2020.
  - 20 Vgl. Colin Crouch, *Postdemokratie revisited*, Berlin 2021.
  - 21 Vgl. Richard S. Katz/Peter Mair, *Changing Models of Party Organizations and Party Democracy – The Emergence of the Cartel Party*, in: *Party Politics* 1/1995, S. 5–28.
  - 22 Vgl. Peter Mair, *Representative Versus Responsible Government*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Working Paper 09/8, Köln 2009.
  - 23 Vgl. Adam Przeworski/Susan C. Stokes/Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, New York 1999; Przeworski (Anm. 4).
  - 24 Vgl. Jane Mansbridge, *Rethinking Representation*, in: *American Political Science Review* 4/2003, S. 515–528.
  - 25 Vgl. Mair (Anm. 22); ders., *Ruling The Void: The Hollowing Of Western Democracy*, London 2013.
  - 26 Walter Bagehot, *Die englische Verfassung*, Neuwied 1971 [1867], S. 53.
  - 27 Morris Fiorina, *The Decline of Collective Responsibility in American Politics*, in: *Daedalus* 3/1980, S. 25–45, hier S. 26.
  - 28 Elmer E. Schattschneider, *Party Government*, New York 1942, S. 3.
  - 29 Vgl. Julian Krüper, *Krise als Lebensform. Politische Parteien als institutionelle Defiziterfahrung*, in: Alexander Thiele (Hrsg.), *Legitimität in unsicheren Zeiten*, Tübingen 2019, S. 115–142, hier S. 123.
  - 30 *Einen Versuch der Zusammenfassung macht Simon Tormey, Vom Ende der repräsentativen Politik*, Hamburg 2015.

## Krise (und Ende?) der Volksparteien

Bei der neunten Direktwahl zum Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 erreichten CDU/CSU und SPD zusammen nur 44,7 Prozent der abgegebenen Stimmen. Damit kamen die beiden Volksparteien zum ersten Mal bei einer bundesweiten Wahl nicht mehr auf 50 Prozent. Und nach den Umfrageergebnissen vom Mai beziehungsweise Juni 2021 hätten Union und SPD auch bei den kommenden Bundestagswahlen im September deutlich unter diesem Wert gelegen. So gelangten sieben Umfrageinstitute in der Zeit zwischen dem 28. Mai und dem 16. Juni zu einem Durchschnittswert von knapp über 40 Prozent für beide Parteien zusammen (CDU/CSU 27,6 Prozent, SPD 15,1 Prozent).<sup>1</sup> Allein derartige Zahlen signalisieren bereits eine Krise der Parteien, die ihren Anspruch, als Volksparteien große Teile der Wählerschaft hinter sich zu vereinen, immer weniger erfüllen.

Der elektorale Verfall der beiden großen Parteien war – ungeachtet einer bereits nachlassenden Bindekraft vor der deutschen Einheit 1990 – so nicht abzusehen, hatten doch die Volksparteien über viele Jahrzehnte erheblich zur Stabilität des Landes beigetragen. Der Einbruch in der Wählergunst erfolgte erst in den vergangenen 30 Jahren, und er fiel bei der SPD deutlicher aus als bei der Union. Der Beitrag thematisiert einerseits die Ursachen und Konsequenzen dieser Entwicklung. Andererseits fragt er nach Möglichkeiten, diesen Niedergang aufzuhalten und die stabilisierende Funktion der Volksparteien zu bewahren. Neben einem knappen Fazit wird abschließend auch ein vergleichender Blick ins Ausland gewagt. Zunächst geht es jedoch darum, den Begriff der Volksparteien zu klären.

### Was sind Volksparteien?

Die Frage, was »Volksparteien« eigentlich sind, ist leichter zu stellen als zu beantworten – und in der wissenschaftlichen Diskussion umstritten. Der Parteiensoziologe Alf Mintzel zeichnet in seinem Lehrbuch von 1984 die

Diskussion über den Sinn und Unsinn des Begriffs »Volkspartei« in der Literatur nach. Er selbst plädiert »für die konsequente Eliminierung des Begriffes »Volkspartei« aus der sozialwissenschaftlichen Fachsprache.«<sup>2</sup> Der Begriff des Volkes sei historisch durch seine Bedeutung im Nationalsozialismus belastet und »Volkspartei« ein vieldeutiger, analytisch unfruchtbarer Terminus, der politischem Missbrauch Vorschub leiste. Nur wenige Jahre später revidiert Mintzel dieses Urteil jedoch und spricht nun selbst von Volksparteien oder synonym von »Großparteien«: »Die bisherige Geschichte der Parteien und des Parteiensystems der Bundesrepublik liefert gute Gründe für die Hypothese, dass Großparteien nicht überholt und zur Anpassung an neue Anforderungen fähig sind.«<sup>3</sup> In der Diskussion über Volksparteien spielt das 1965 entfaltete Konzept Otto Kirchheimers von der »Catch-all-Partei« bis heute eine tragende Rolle.<sup>4</sup> Anstelle der einstigen »Massenintegrationsparteien« seien in Westeuropa »Allerwelts-« beziehungsweise »Volksparteien« getreten, gekennzeichnet durch folgende Elemente: radikales Beiseiteschieben ideologischer Komponenten, Stärkung der Personen an der Parteispitze, Entwertung des Einflusses einzelner Parteimitglieder, Abkehr von einer Wählerschaft auf Klassen- oder Konfessionsbasis sowie Kontakte zu Interessengruppen, um Wählerstimmen zu gewinnen.<sup>5</sup> Diese Entwicklung findet gleichwohl nicht den Beifall Kirchheimers; er beklagt etwa einen schwindenden Einfluss von sozialen Milieus auf die Parteien sowie ihre Entideologisierung.

Der Begriff der Volkspartei kam erstmals im Kaiserreich auf, und zwar als Selbstbezeichnung durch das (links-)liberale Parteienlager (beispielsweise »Freisinnige Volkspartei«, »Fortschrittliche Volkspartei«), das eine Abkehr von konservativen wie von sozialistischen Strömungen gleichermaßen suchte. In der Weimarer Republik benutzten auch konservative Parteien in ihrem Namen das Wort »Volk«. Und in der Bundesrepublik Deutschland tauchte es bei der Gründung von (bald wieder aufgelösten) Parteien ebenso auf, etwa der »Gesamtdeutschen Volkspartei« oder der »Freien Volkspartei«. Die Paradoxie der Beispiele besteht darin, dass schon zu einem Zeitpunkt von Volksparteien gesprochen wurde, als es noch gar keine gab.

Im Folgenden soll von Volksparteien nur dann gesprochen werden, wenn drei Charakteristika erfüllt sind: *Erstens* muss eine Wählerschaft vorhanden sein, die einen beträchtlichen Anteil des Volkes ausmacht. Mindestens ein Viertel der Wähler sollte für die Partei votieren, und das bei mehreren Wahlen hintereinander. »Volksparteien ohne Volk«<sup>6</sup> sind ein Widerspruch in sich. *Zweitens* sollte diese Wählerschaft verschiedene soziale Schichten umfassen. Eine breit gefächerte Programmatik, die größeren Teilen des Volkes ein Repräsentationsangebot macht, ist dafür eine

Voraussetzung und ermöglicht ihre gesellschaftliche Verankerung. *Drittens* ist die Akzeptanz des demokratischen Verfassungsstaates eine *Conditio sine qua non* für eine Volkspartei. Denn eine Kraft, die sich nicht als Teil des Volkes versteht, sondern als das Volk schlechthin, führt den Parteibegriff ad absurdum. Insofern scheint es nicht angemessen, die NSDAP als »Volkspartei des Protests« oder als »Volkspartei mit Mittelstandsbauch«<sup>7</sup> zu bezeichnen. Zum einen würde dem Begriff auf diese Weise jede normative Verankerung abgesprochen, zum anderen kann eine bloß durch »Protest« zusammengehaltene Partei schwerlich über Integrationskraft verfügen.

Wer diese Kriterien zugrunde legt, sieht die drei staatstragenden Parteien in der Weimarer Republik nicht als Volksparteien an: Dem Zentrum, das bei Reichstagswahlen nie über 15 Prozent der Stimmen hinauskam, und der Deutschen Demokratischen Partei, die nie ein zweistelliges Ergebnis erreichte, fehlte es an einer Massenbasis,<sup>8</sup> der SPD an einer Wählerschicht über die Arbeiterschaft hinaus. In der Weimarer Republik dominierten stattdessen Milieuparteien, die ihre Mitglieder »von der Wiege bis zur Bahre« begleiteten.

## Vor der Einheit

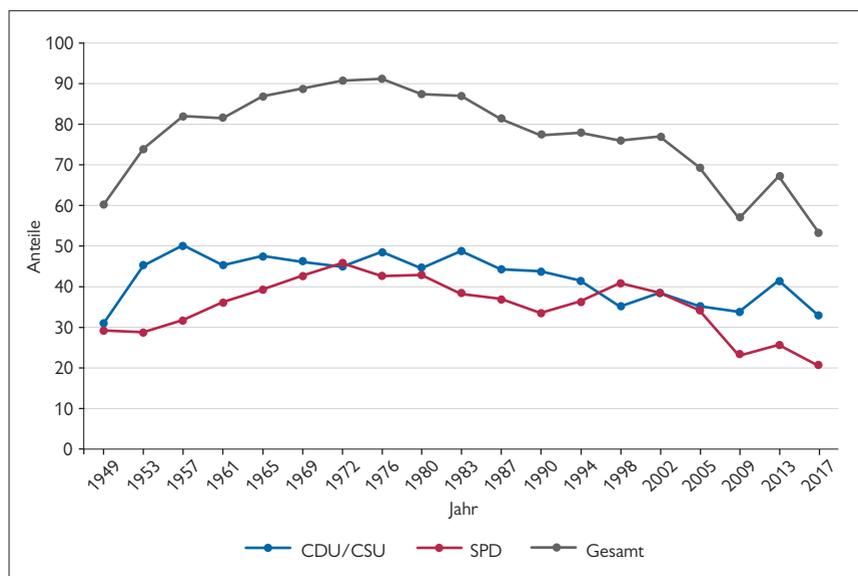
Das bundesdeutsche Parteiengefüge war nach 1945 gänzlich anders strukturiert als zuvor. Obwohl es mit der absoluten Mehrheitswahl im Kaiserreich und der strikten Verhältniswahl in der Weimarer Republik zwei völlig unterschiedliche Wahlsysteme gab, entstand jeweils ein buntscheckiges Vielparteiengefüge. Die Milieuparteien konnten außerhalb ihres Lagers nicht »punkten«. 1945 ließen die Alliierten in ganz Deutschland vier Parteien zu: eine christliche, eine sozialdemokratische, eine liberale und eine kommunistische. Die CDU – der als belastet geltende Terminus »Volk« unterblieb im Namen – begriff sich von Anfang an als überkonfessionelle Partei, die damit die Position des auf den katholischen Bevölkerungsteil fixierten Zentrums überwinden wollte (in der Praxis dominierte zunächst, nicht zuletzt dank der Person Konrad Adenauers, freilich der Katholizismus), während sich die SPD im ersten Jahrzehnt nach dem Krieg klar als Arbeiterpartei verstand.

War die erste Bundestagswahl 1949 noch stark von Weimarer Einflüssen geprägt<sup>9</sup> – CDU/CSU und SPD errangen jeweils etwa 30 Prozent der Stimmen –, erreichte die Union 1953 mit 45,2 Prozent ein Ergebnis, das Analytiker als ein »deutsches Wahlwunder«<sup>10</sup> bezeichneten. 1957 kam die Union, der das »Wirtschaftswunder« zugeschrieben wurde, mit 50,2 Prozent sogar auf die absolute Stimmenmehrheit – sie hatte fast das gesamte

»bürgerliche Parteienlager« aufgesogen. Die SPD legte mit dem Godesberger Programm von 1959 marxistischen Ballast ab und gewann immer mehr an Boden (»Genosse Trend«).<sup>11</sup> Durch die Verantwortungsübernahme in den Bundesländern konnte sie ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis stellen. Nach dem Ende der ersten Großen Koalition schaffte sie 1969, mithilfe der Stimmen einer nach links hin geöffneten FDP, den Einzug ins Kanzleramt. Die 1970er Jahre waren eine Phase der Zweiparteiendominanz, »das goldene Zeitalter der Volksparteien«.<sup>12</sup> Bei den beiden Bundestagswahlen 1972 und 1976 erreichten Union und SPD zusammen mehr als 90 Prozent der Stimmen (*Abbildung*). Angesichts einer Wahlbeteiligung von ebenfalls 90 Prozent votierten mithin mehr als 80 Prozent der Wahlberechtigten für sie. Das ist einmalig! In den 1980er Jahren – 1983 zogen die Grünen erstmals in den Bundestag ein – ließ die Fixierung auf die beiden »Großen«<sup>13</sup> zwar nach, aber sie dominierten wie zuvor die politische Agenda.

Verschiedene Gesichtspunkte begünstigten die Entwicklung zu Volksparteien, die sich ungeachtet mancher Phasen der Polarisierung, etwa zwischen 1969 und 1972 beim Streit um die Deutschland- und Ostpolitik,

**Abb.: Stimmenanteile von CDU/CSU und SPD bei den Bundestagswahlen 1949 bis 2017, in Prozent**



Quelle: Zusammenstellung nach den amtlichen Wahlstatistiken

programmatisch annäherten: Die Westbindung wurde allmählich als alternativlos angesehen, der wirtschaftliche Aufschwung ließ Kräfte gegen Union und SPD kaum reüssieren. Klassenunterschiede verschwanden nicht, doch ebneten sie sich ein. Parteiförmiger Extremismus hatte es mit Blick auf »früher« und mit Blick auf »drüben« schwer. War die SPD schon vor ihrer Kanzlerschaft 1969 in der Frage der Westbindung auf die Union eingeschwenkt, so steuerte diese nun ihrerseits – trotz anfänglich heftigen Widerstands – in der Frage der »Ostverbindung« auf die SPD zu. Und der FDP als »Weltkind in der Mitten« oblag eine Scharnierfunktion zwischen den Volksparteien.

Beide Parteien erbrachten über die Jahrzehnte hinweg beträchtliche Integrationsleistungen. Kümmerte sich die Union – aber, was oft übersehen wird, nicht ausschließlich sie<sup>14</sup> – in den 1950er Jahren um die Integration früherer Nationalsozialisten in das demokratische Gefüge, gelang es der SPD Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre, beträchtliche Teile der »unruhigen Jugend« für die Mitarbeit in den staatlichen Institutionen zu gewinnen. Das Aufkommen der Neuen Sozialen Bewegungen trug in der Folgezeit jedoch allmählich zum Abschmelzen der Volksparteien bei.

## Nach der Einheit

Der friedlichen Freiheitsrevolution im Herbst 1989 folgte im Herbst 1990 die ebenso friedliche Einheitsrevolution. Vor allem die Union, auch die SPD, hatte einen großen Anteil daran. Zwar wurde das Parteiensystem des Westens auf den Osten übertragen, aber die Parteien hatten es schwer, dort Anerkennung zu finden. Zu den wichtigsten Gründen, die auf die Zeit vor wie nach 1990 zurückgehen, zählen ein starker Parteienverdruss im Osten, eine schwache Parteidentifikation, ungestaltete Parteistrukturen sowie ein generelles Misstrauen gegenüber Organisationen. Im Westen erwies sich das Ende des Kalten Krieges »als Konjunkturprogramm für die Herausforderer der Volksparteien«.<sup>15</sup>

War bis zur deutschen Einheit entweder die Union oder die SPD in jedem Bundesland und bei jeder Landtagswahl klar die stärkste Partei<sup>16</sup> und die andere Volkspartei fast immer die zweitstärkste (mit den Ausnahmen Hessen und Schleswig-Holstein 1950 und Bremen 1951), änderte sich dies nach der deutschen Einheit zunächst in den neuen, später auch in den alten Bundesländern. Das Parteiensystem splitterte sich auf. Ein Extrembeispiel aus jüngster Vergangenheit: Bei der Landtagswahl 2021 in Baden-Württemberg verfügten Grüne (32,6 Prozent) und Liberale (10,5 Prozent) über mehr Stimmen als CDU (24,1 Prozent) und SPD (11,0 Prozent).

Durch charismatische Spitzenkandidaten, vornehmlich im Osten (Kurt Biedenkopf, Manfred Stolpe), gelang es den Volksparteien vorübergehend, herausragende Erfolge zu erringen. Die CDU kam bei der Landtagswahl in Sachsen 1994 auf 58,1 Prozent, die SPD in Brandenburg im selben Jahr auf 54,1 Prozent der Stimmen.

Bei den neun Bundestagswahlen seit der deutschen Einheit erreichten die beiden Volksparteien zusammen zunächst viermal Ergebnisse von über 75 Prozent der Stimmen, danach kamen sie zweimal auf über 65 Prozent (2005 und 2013) und zweimal auf 50 bis 55 Prozent (2009 und 2017). Die rückläufige Tendenz war unübersehbar. Bei der Bundestagswahl am 26. September 2021 erreichten Union und SPD mit 49,8 Prozent dann erstmals ein Ergebnis unterhalb der 50-Prozent-Marke (SPD: 25,7 Prozent; Union: 24,1 Prozent). Das Resultat wäre wohl noch schlechter ausgefallen, wenn sich nicht ein Kopf-an-Kopf-Rennen in der Schlussphase des Wahlkampfes abgezeichnet hätte, das auch Anhänger anderer Parteien zu einer Wahl der SPD beziehungsweise der Union motiviert hat.

Insgesamt haben CDU und SPD bei allen Bundestagswahlen seit 1990 in den alten Bundesländern besser abgeschnitten als in den neuen<sup>17</sup> – dies trifft erst recht auf FDP und Bündnis 90/Die Grünen zu, die jeweils »Besergestellte« ansprechen, jedoch ganz und gar nicht auf Protestparteien wie Die Linke und die AfD. Auch in den alten Bundesländern nahm das Ausmaß an Volatilität, Polarisierung und Fragmentierung zu. Union und SPD haben angesichts der immer heterogener gewordenen Wählerschaft Mühe, ihren traditionellen Markenkern zu behaupten (»Wirtschaftskompetenz« bei der Union, »Sozialkompetenz« bei der SPD).<sup>18</sup>

Wer nur auf das Abschneiden bei Wahlen schaut, lässt jedoch einen für die Integrationskraft der Parteien wesentlichen Faktor außer Acht: die sinkende Wahlbeteiligung. Sie hat viele Ursachen<sup>19</sup> – eine liegt in der Unzufriedenheit mit den Volksparteien. Deren Schwäche fällt daher noch stärker ins Gewicht. Ein anderes Extrembeispiel aus jüngerer Vergangenheit: Bei der letzten Landtagswahl in Thüringen 2019 erreichte die CDU 21,7 Prozent der Stimmen, die SPD 8,2, und zwar bei einer Wahlbeteiligung von 64,9 Prozent. Damit stimmte nicht einmal jeder fünfte Wahlberechtigte für eine der beiden Parteien (exakt: 19,4 Prozent). Die Linke (31,0 Prozent) und die AfD (23,4 Prozent) kamen auf fast das Doppelte dieses Anteils (35,3 Prozent).

Schließlich sinkt auch die Zahl der Mitglieder der Volksparteien. Hatte die SPD im Jahr 1990 943 402 Mitglieder, waren es drei Jahrzehnte später nur noch 404 305.<sup>20</sup> Bei der CDU sieht es nicht besser aus (1990: 789 609, 2020: 399 110). Während die SPD in diesem Zeitraum also etwa 57 Prozent ihrer Mitglieder verlor, waren es bei der CDU fast 50 Prozent.<sup>21</sup>

Das Durchschnittsalter der Mitglieder der beiden – drastisch formuliert – »Rentnerparteien« liegt jeweils bei 61 Jahren. Die Rekrutierungsfähigkeit der Volksparteien ist vor allem in den neuen Bundesländern schwach entwickelt. Hier gehörten Ende 2019 0,34 Prozent der Parteibeitrittsberechtigten der CDU an und 0,19 Prozent der SPD.<sup>22</sup> Allerdings ist der Rückgang der Zahl der Parteimitglieder kein Spezifikum der Volksparteien. So konnten die Grünen ihr Reservoir im Zeitraum von 1990 (41 316) bis 2020 (107 307) zwar mehr als verdoppeln, FDP und Die Linke verloren aber ebenfalls deutlich an Mitgliedern.

Oft gilt »der Osten« hinsichtlich der beschriebenen Tendenzen als Vorreiter für den Westen. Es wäre aber verfehlt, die Entwicklung seit 1990 vornehmlich als Reaktion auf die deutsche Einheit anzusehen.<sup>23</sup> Der Osten hat bloß einen Trend verstärkt, der im Westen ohnehin im Gang war. Gesamtgesellschaftliche Prozesse wie Individualisierung, Wertewandel, veränderte Konfliktstrukturen und Säkularisierung förderten eine Abkehr von den mitunter ausgelaugt wirkenden Volksparteien. In den vergangenen Jahren ist die Fragmentierung dabei als eine Reaktion auf große Herausforderungen wie die Klima- oder Migrationskrise weiter angewachsen. Profitierte im ersten Fall Bündnis 90/Die Grünen davon, war es im zweiten vor allem die AfD.

## Konsequenzen für die Regierungsbildung

Die notorische Schwäche der Volksparteien ist nicht nur beim Wahlverhalten erkennbar (weniger Stamm-, mehr Wechsel- und Nichtwähler), sondern hat auch Konsequenzen für die Regierungsbildung. In der »alten« Bundesrepublik führten Wahlen zu klaren Verantwortlichkeiten. Der Wähler wusste in der Regel, was mit seiner Stimme geschieht. Das galt für den Bund wie für die Länder.<sup>24</sup> Wenn das Wahlergebnis nicht für eine Einparteienregierung reichte, bildete eine Volkspartei mit einer kleinen Partei, in der Regel der FDP, eine Koalition. Mittlerweile sind Dreierkoalitionen, zumal im Osten, oft die Folge des Abschmelzens der Volksparteien – so gegenwärtig in acht der 16 Bundesländer. Mehr Parteien im Parlament führen zu mehr Parteien in der Regierung. Koalitionsquerelen nehmen dann zu, zumal die Bildung lagerübergreifender Regierungen oft unausweichlich wird.

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: in Mecklenburg-Vorpommern von 35,6 auf 30,6 Prozent, in Brandenburg von 31,9 auf 26,2 Prozent, in Sachsen-Anhalt von 21,5 auf 10,6 Prozent,<sup>25</sup> in Thüringen von 12,4 auf 8,2 Prozent, in Sachsen von 12,4 auf 7,7 Prozent. Der Abstrafungseffekt 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,<sup>26</sup> 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.

## Ursachen der Krise

Gewiss, mit dem Wort von der Krise wird viel Schindluder betrieben. Nicht jeder Wandel muss eine Krise sein. Aber in diesem Fall ist es angesichts der massiven Einbrüche bei Mitgliedern und Wählern eine solche von handfester Natur, jedenfalls für die Volksparteien selbst. Die Gründe für den augenscheinlichen Niedergang sind struktur- wie situationsbedingt, exogener wie endogener Art.

Zu den strukturellen Ursachen: Die Erosion des gewerkschaftlichen wie des konfessionellen Milieus trifft die Parteien gleich in doppelter Hinsicht. Zum einen gilt dies für die quantitative Ebene (die Zahl der Gewerkschaftsangehörigen sinkt ebenso wie die der kirchlich organisierten Christen), zum anderen für die qualitative Ebene: Die Bindung der Verbliebenen an ihr Milieu ist weniger intensiv als früher. Das Sinken der Parteiidentifikation resultiert wesentlich aus der Zunahme gesellschaftlicher Individualisierung, die traditionelle lebensweltliche Bindungen zurückdrängt.

Zu den situativen Ursachen: Der prinzipiell nicht kritikwürdige »Drang der Volksparteien zur Mitte« hat sich als wenig hilfreich erwiesen. »Er ließ ein Vakuum an den rechten und linken Rändern des Parteiensystems entstehen, in das kleinere Parteien erfolgreich hineinstoßen konnten. Die Volksparteien mussten sich insofern fragen, ob sie ihre Fangnetze nicht an den falschen Stellen ausgeworfen hatten.«<sup>27</sup> Durch die Vernachlässigung des eigenen Markenkerns wie durch Vertrauensverluste sind – das Allzu-

ständigkeitsdenken der großen Parteien blieb mehr Anspruch als Realität – vielfältige Repräsentationslücken entstanden.

Die Union hat es unter Angela Merkel mit einer partiell sozialdemokratisierten Partei vernachlässigt, die eigene Stammwählerschaft zu bedienen. Die Gründe für das Aufkommen der AfD sind vielfältiger Natur, doch es erklärt sich unter anderem auch mit der Aufgabe früherer Positionen durch die CDU/CSU. Der Regierungspartei SPD wiederum ist es nicht gelungen, aus den Erfolgen der Großen Koalitionen (2005–2009, 2013–2021), die wesentlich auch ihre Erfolge waren, Nutzen zu ziehen; diese werden ihr schlicht nicht zugerechnet. Schon zuvor redete sie ihr originäres Reformwerk, die sogenannten Hartz-Reformen von 2002, schlecht – und sie tut es bis heute. Kein Wunder also, dass die Partei permanent Stimmen an die Konkurrenz verliert. Jüngste Fehler der Union und der SPD haben die Publizistin Susanne Gaschke dazu veranlasst, von einem »Massenselbstmord der deutschen Volksparteien«<sup>28</sup> zu sprechen. Diese thanatistische Formel des Abgrunds ist jedoch insofern problematisch, als sie zum einen überzogen sein dürfte und zum andern lediglich die hausgemachten Probleme anspricht, nicht die äußeren Zwänge.

## Wiederkehr der Volksparteien?

Der Parteienforscher Oskar Niedermayer hat 2010 in einem programmatischen Beitrag von einer »Erosion der Volksparteien«<sup>29</sup> gesprochen. Aber ist der Niedergang unvermeidlich? Situative Faktoren lassen sich verändern, strukturelle kaum. Gerät eine Partei auf Bundesebene in die Opposition, kann eine Revitalisierung eintreten, weil Regierungskompromisse wegfallen. Angesichts der starken Wählerfluktuation sind Ausschläge nach oben möglich, sei es durch die Wahl eines geeigneten – charismatischen – Spitzenkandidaten, sei es durch parteiinterne Reformen.

Eine Verallgemeinerung verbietet sich ohnehin. Die Union (die CSU mehr als die CDU) steht deutlich besser da als die SPD, die es mit der Konkurrenz von zwei linken Parteien zu tun hat. Bündnis 90/Die Grünen setzt die Sozialdemokratie in soziokultureller Hinsicht unter Druck, Die Linke in sozioökonomischer. Ein Fehler der SPD: Sie hört zu sehr auf ihre »Basis« und zu wenig auf ihre Anhänger- und potenzielle Wählerschaft.<sup>30</sup> Zwei Punkte verdienen dabei besondere Aufmerksamkeit:

- Sollte die SPD die Charakteristika einer Volkspartei mehr und mehr verlieren, mag sich dies auch für die andere Volkspartei, die Union, negativ auswirken. Das muss nicht so sein, kann es aber. Denn erstens

gelten die Faktoren, die zur fehlenden Bindekraft der einen Volkspartei beigetragen haben, ebenso für die andere; und zweitens bezieht die eine Partei ihre Legitimation vielfach aus der Existenz der anderen. Insofern ist aus Sicht der Union Freude über die dramatische Schwäche der SPD unangebracht.

- Sollten die Grünen sich elektoral stabilisieren, könnten sie die SPD als Volkspartei ablösen. Doch dafür müssten sie ihre Programmatik öffnen, vermehrt Mitglieder gewinnen, das Image einer Ein-Themen-Partei stärker abstreifen, ihre gesellschaftlichen Netzwerke ausbauen sowie vor allem Wählerschichten gewinnen, die bislang nicht zu ihrer Klientel gehören, etwa Wähler vom »flachen Land« und aus der Arbeiterschaft.

Mit Blick auf die Frage nach dem richtigen Verhalten der Volksparteien gegenüber Minderheitenpositionen innerhalb der eigenen Partei gibt es unterschiedliche Auffassungen. Stärkt deren Einbeziehen die Volksparteien – oder schwächt es sie weiter? Um dies an einem aktuellen Beispiel zu erläutern: Als der Konservative Hans-Georg Maaßen, ehemaliger Präsident des Verfassungsschutzes im Bund, seine Direktkandidatur in einem thüringischen Wahlkreis für den Bundestag ankündigte, gab es viele warnende Stimmen, die die CDU dadurch ins Abseits geraten sehen. Marc Felix Serrao, ein journalistischer Beobachter von außen, sah dies jedoch anders. Maaßen könne, so Serrao, »der alten Idee einer nichtlinken deutschen Volkspartei nach 16 Jahren Merkel wieder Leben einhauchen«.<sup>31</sup> Eine Volkspartei wie die Union muss soziale, liberale, christliche und konservative Strömungen gleichermaßen einbinden, wenn sie denn Volkspartei bleiben will. Der Aufstieg der AfD ist nicht zuletzt mit der Vernachlässigung konservativer Positionen innerhalb der CDU/CSU erklärbar. Gleiches gilt für die SPD: Auch sie sollte stärker ihren Markenkern, der sie groß gemacht hat, in den Vordergrund rücken – das Streben nach sozialer Gerechtigkeit – und nicht etwa soziokulturelle Themen wie Gender-Sensibilität und Kosmopolitismus, mit denen ein großer Teil der potenziellen SPD-Wählerschaft wenig anzufangen weiß. Eine sozioökonomische Agenda könnte hingegen die Abwanderung eines Teils des eigenen Elektorats zur AfD verhindern.

Die Volksparteien haben lange erfolgreich die Interessen der Bürger aggregiert, Konflikte kanalisiert, zwischen der staatlichen und der gesellschaftlichen Ebene vermittelt, einen auf Kompromissen basierenden Interessenausgleich angestrebt und für die Stabilität des demokratischen Verfassungsstaates einen wichtigen Beitrag geleistet. Wer hier in Zukunft Erfolge zu verzeichnen versteht, fürwahr eine Herkulesaufgabe, kann die These widerlegen, der Niedergang der Volksparteien sei unumkehrbar.

## Fazit und Ausblick

Die Volksparteien verlieren wegen ihrer stark nachlassenden Integrationskraft kontinuierlich an Mitgliedern und an Stimmen. Das hat negative Konsequenzen für sie wie für das politische System. Allerdings verbietet sich die – angesichts der Last der Vergangenheit gerne gezogene – Parallele zur Weimarer Republik. Damals hatten die Parteien der »Weimarer Koalition« (SPD, Zentrum, DDP) schon bei der ersten Reichstagswahl 1920 keine Mehrheit mehr. Und bei den beiden Reichstagswahlen 1932 erreichten NSDAP und KPD eine »negative Mehrheit« – die zwei Anti-Systemparteien hatten also zusammen eine Mehrheit im Reichstag. Heute sind die Verhältnisse ganz andere als damals: Das gefestigte politische System ist ungeachtet der Folgen der Flüchtlingskrise keine Schönwetterdemokratie mehr; die bisherigen Volksparteien Union und SPD sind immer noch tiefer gesellschaftlich verankert als die damaligen »demokratischen Integrationsparteien« Zentrum und SPD; die »absolutistischen Integrationsparteien«<sup>32</sup> NSDAP und KPD verfügten über ein weitaus aggressiveres Potenzial als die am Rand des demokratischen Spektrums angesiedelten Parteien AfD und Die Linke.<sup>33</sup>

Da Geschichte offen ist, sollte das apodiktische Diktum Peter Lösches vom »Ende der Volksparteien«<sup>34</sup> mit einem Fragezeichen versehen werden. Diesbezügliche Vorhersagen sind eine kühne Angelegenheit. 1962 hatte der Politikwissenschaftler Ekkehart Krippendorff das »Ende des Parteienstaates«<sup>35</sup> prognostiziert – und noch immer funktioniert er. Eingang nahm dieser Beitrag auf Otto Kirchheimers Text über die »Allerweltparteien« Bezug. Damals galt eine solche Entwicklung gleichsam als unvermeidlich und eine parlamentarische Opposition vielfach als Auslaufmodell.<sup>36</sup> Doch war dies eine Momentaufnahme, wie wir längst wissen. Kann dem Abgesang auf die Volksparteien nicht ebenso eine solche zugrunde liegen? Totgesagte leben länger. Und schließlich: Gibt es nicht mehrere Formen des Volksparteientypus? Während für 51 Prozent der Deutschen die Zeit der großen Volksparteien vorüber ist, sieht ein knappes Drittel dies anders.<sup>37</sup>

Wie der Blick auf andere europäische Länder nahelegt, ist Deutschland alles andere als ein Sonderfall. Bei der Wahl im März 2021 in den Niederlanden warteten die christdemokratische (CDA: 9,5 Prozent) und die sozialdemokratische Partei (PvdA: 5,7 Prozent) mit einstelligen Stimmergebnissen auf. In Italien zerfiel die Democrazia Cristiana, die über Jahrzehnte das politische Leben maßgeblich gestaltete, Anfang der 1990er Jahre in eine Vielzahl kleiner Gruppierungen, bis sie vom politischen Erdboden verschwand. In Frankreich und Österreich ist es charismatischen Politi-

kern im Jahr 2017 gelungen, an die Macht zu gelangen. Hatte Emmanuel Macron nach Verlassen seiner Partei eine neue Bewegung (»En Marche«) gegründet und die Präsidentschaft gewonnen, funktionierte Sebastian Kurz »seine« Österreichische Volkspartei erfolgreich zu einer »Liste Kurz« um. Regierte er zunächst mit der FPÖ, ist er seit Beginn des Jahres 2020 Kanzler einer Koalition mit den Grünen. In beiden Fällen spielte die Persönlichkeit eine dominierende Rolle. Der mediendemokratische Einfluss kann den parteidemokratischen überlagern. Macron und Kurz mögen Vorreiter einer Entwicklung sein, wie sie sich in weiteren Demokratien anbahnt. Die Gretchenfrage lautet: Haben Macron und Kurz die Volksparteien »aufgehoben«? Vielleicht trifft eine dialektisch-salomonische Antwort im dreifachen Sinne zu: Solche Politiker bewahren Volksparteien, bringen sie durch mehr Partizipation auf eine höhere Ebene und beseitigen sie im herkömmlichen Verständnis.

*Der Beitrag ist eine leicht erweiterte Fassung des erstmals in der APuZ 26–27/2021 »Zustand der Demokratie« unter gleichem Titel erschienenen Aufsatzes.*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. z. B. [www.dawum.de](http://www.dawum.de), 16. 6. 2021.
- 2 Alf Mintzel, Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit. Ein Lehrbuch, Opladen 1984, S. 323 f.
- 3 Vgl. ders., Großparteien im Parteienstaat der Bundesrepublik, in: APuZ 11/1989, S. 3–14, hier S. 14.
- 4 Vgl. Otto Kirchheimer, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1965, S. 20–41.
- 5 Vgl. ebd., S. 32 f.
- 6 Vgl. Hans Herbert von Arnim, Volksparteien ohne Volk. Das Versagen der Politik, München 2009.
- 7 Vgl. Jürgen W. Falter, Hitlers Wähler. Die Anhänger der NSDAP 1924–1933, überarbeitete und erweiterte Neuauflage, Frankfurt/M.–New York 2020, S. 407–416; ders., Hitlers Parteigenossen. Die Mitglieder der NSADP 1919–1945, Frankfurt/M.–New York 2020, S. 299.
- 8 Zudem war das Zentrum auf den katholischen Bevölkerungsteil fixiert, und die DDP sprach die Arbeiterschicht ganz und gar nicht an.
- 9 Vgl. Jürgen W. Falter, Kontinuität und Neubeginn. Die Bundestagswahl 1949 zwischen Weimar und Bonn, in: Politische Vierteljahresschrift 3/1981, S. 236–263.
- 10 Vgl. Dolf Sternberger, Das deutsche Wahlwunder, in: ders., Die große Wahlreform. Zeugnisse einer Bemühung, Köln–Opladen 1964, S. 117–130.
- 11 Vgl. Kurt Klotzbach, Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945–1965, Bonn 1982.

- 12 So Lothar Probst, Geschichte der Parteienlandschaft der Bundesrepublik, in: APuZ 46–47/2018, S. 14–20, hier S. 15.
- 13 Die Union aus CDU und CSU wird in diesem Text als Einheit behandelt, sofern eine Passage nicht eigens auf eine der beiden Parteien abstellt.
- 14 Vgl. Kristina Mayer, Die SPD und die NS-Vergangenheit 1945–1990, Göttingen 2015.
- 15 Vgl. Michael Koß, Demokratie ohne Mehrheit? Die Volksparteien von gestern und der Parlamentarismus von morgen, München 2021, S. 145.
- 16 Gleichwohl gab es zwei Ministerpräsidenten aus anderen Parteien: Reinhold Maier (FDP) in Baden-Württemberg (1952–1953) und Heinrich Hellwege (DP) in Niedersachsen (1955–1959).
- 17 Die einzige Ausnahme – 2002 erreichte die SPD in den neuen Bundesländern 39,7 Prozent der Stimmen, in den alten »nur« 38,3 Prozent – gründet wesentlich in der Ablehnung einer Teilnahme am Irak-Krieg durch Gerhard Schröder und in der Kanzlerkandidatur von Edmund Stoiber, dem im Osten unbeliebten damaligen bayerischen Ministerpräsidenten.
- 18 Vgl. Oskar Niedermayer, Die Erosion der Volksparteien, in: Zeitschrift für Politik 3/2010, S. 265–277, hier S. 270.
- 19 Vgl. Armin Schäfer, Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt/M. 2015. In den vergangenen Jahren profitierte die AfD von der wieder etwas gestiegenen Wahlbeteiligung.
- 20 Vgl. für diese und die nachfolgenden Angaben Oskar Niedermayer, Parteimitgliedschaften im Jahre 2020, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2021, S. 264–298.
- 21 Die Mitgliederzahl der CSU ist mit einer Abnahme von 27 Prozent weniger stark eingebrochen (1990: 186 198, 2020: 136 014).
- 22 Dabei unterscheiden sich die beiden Parteien hinsichtlich des Mindestalters, das für eine Beitrittsberechtigung vorausgesetzt wird. Bei der CDU beträgt dieses 16 Jahre, bei der SPD sind es 14 Jahre.
- 23 Vgl. Klaus von Beyme, Der Osten kann zum Vorreiter des Westens werden! Ostdeutschland im Lichte der Sozialwissenschaften, in: Astrid Lorenz (Hrsg.), Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung, Opladen 2011, S. 43–57.
- 24 Vgl. Uwe Jun, Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildung auf Länderebene seit 1949, Wiesbaden 1994.
- 25 Bei der achten Landtagswahl am 6. Juni 2021 erreichte sie 8,4 Prozent.
- 26 Vgl. Koß (Anm. 15), insb. S. 175–183.
- 27 Frank Decker, Parteiendemokratie im Wandel, in: ders./Viola Neu (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden 2018<sup>3</sup>, S. 3–39, hier S. 6.
- 28 Vgl. Susanne Gaschke, Massenselbstmord der deutschen Volksparteien, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 26. 4. 2021, S. 19.
- 29 Vgl. Niedermayer (Anm. 18).
- 30 Nur so ist der Erfolg von Saskia Esken und Norbert Walter-Borjans bei der Wahl zum Parteivorsitz durch die Mitglieder zu erklären.
- 31 Vgl. Marc Felix Serrao, Die angestaubte Idee einer nichtlinken Volkspartei, in: NZZ, 4. 5. 2021, S. 2.

- 32 So Sigmund Neumann, *Die deutschen Parteien. Wesen und Wandel nach dem Krieg*, Berlin 1932. Das Buch wurde später neu aufgelegt unter dem Titel *Die Parteien der Weimarer Republik*, Stuttgart 1965.
- 33 Vgl. Andreas Wirsching/Berthold Kohler/Ulrich Wilhelm (Hrsg.), *Weimarer Verhältnisse? Historische Lektionen für unsere Demokratie*, Ditzingen 2017.
- 34 Vgl. Peter Lösche, *Ende der Volksparteien*, in: *APuZ* 51/2009, S. 6–12.
- 35 Vgl. Ekkehart Krippendorff, *Das Ende des Parteienstaates?*, in: *Der Monat* 1/1962, S. 64–70.
- 36 Vgl. Otto Kirchheimer, *Wandlungen der politischen Opposition* (1957); ders., *Deutschland oder Der Verfall der Opposition* (1967), beide in: Hubertus Buchstein/Moritz Langfeldt (Hrsg.), *Otto Kirchheimer – Gesammelte Schriften. Band 5: Politische Systeme im Nachkriegseuropa*, Baden-Baden 2020, S. 361–395, S. 655–683.
- 37 Vgl. Renate Köcher, *Volksparteien in der Abwärtsspirale*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. 3. 2018, S. 8.

## Digital, divers, dynamisch

### Perspektiven der Parteiendemokratie

Die digitale Transformation stellt repräsentative Demokratien vor große Herausforderungen. Der technologische Wandel medialer Infrastruktur in den 1990er Jahren und das Aufkommen sozialer Medien in den 2000er Jahren haben vielerlei Transformationseffekte nach sich gezogen: Auf staatlicher Ebene erleben wir einen sich gegenseitig verstärkenden Wandel der politischen Öffentlichkeit und des Bürgerschaftsverständnisses hin zu einer »elektronischen«, »virtuellen« oder »interaktiven« Demokratie und zu diversen beteiligenden und plebiszitären Formen der Netzwerk-Demokratie beziehungsweise der »vernetzten« Demokratie.<sup>1</sup> Solchen Wortschöpfungen liegen unterschiedliche Beziehungsverhältnisse zwischen Demokratie und Technik sowie utopische, optimistische, skeptische oder pessimistische Annahmen über die Entwicklung der Demokratie als System zugrunde.<sup>2</sup> Die politischen Institutionen und Organisationen als Intermediäre müssen sich den Logiken des Wandels, verursacht durch soziale Netzwerke, Messenger oder Suchmaschinen, anpassen. Auf der individuellen Ebene beeinflussen digitale Interaktionen soziale Beziehungen und damit die Mechanismen, wie sich Mitglieder innerhalb einer politischen Organisation wahrnehmen, miteinander kommunizieren, ihr Wissen generieren, ihren politischen Willen bilden und Entscheidungen treffen. Die Veränderung der Rolle von klassischer Parteimitgliedschaft ist eine Spielart dieses Phänomens; die Art und Weise, wie internetbasierte Technologien und das Verständnis netzwerkartiger Aushandlungsprozesse Interaktionen etwa in Protestbewegungen beeinflussen, ist eine andere. Ein Ende dieses Prozesses lässt sich derzeit kaum erahnen. Daher erscheint es zielführend, die prozessuale Natur digitaler Transformation in Rechnung zu stellen und das interdependente Verhältnis von Demokratie und Digitalisierung stets aufs Neue zu analysieren und zu evaluieren. Wie politische Akteure und Institutionen auf digitale Möglichkeiten der Interaktion im Internet reagieren, soll deshalb Thema dieses Beitrags sein.

Beispielhaft lässt sich das an der digitalen Transformation von Parteiorganisation und -kommunikation in einer diversifizierten Parteiendemokratie und an Reformen des Wahlverfahrens zeigen. Im Rückblick wird hier offenbar, dass digitale Entwicklung nicht linear verläuft und der technologische Entwicklungsprozess alleine nicht genügt, um substantielle Veränderungen anzustoßen: Immer wieder bedarf es externer Schocks, um Innovation und Wandel zu motivieren. Typische Beispiele dafür sind etwa das Aufkommen der Piratenpartei (das zu einer programmatischen Aufwertung von Digitalthemen geführt hat), der Skandal um die Enthüllungen Edward Snowdens (der die Eingriffstiefe digitaler Technologie in die Sphäre privater Kommunikation verdeutlicht hat) oder zuletzt die Corona-Pandemie, in deren Folge zentrale Routinen und Praktiken der Parteiarbeit erschwert oder sogar unmöglich gemacht wurden und Bürger:innen ihr politisches Engagement zunehmend in den zivilgesellschaftlichen Raum verlagert haben. Während die Bundesregierung in der Pandemie wegen ihrer häufig wenig kohärenten Regierungskommunikation in die Kritik geriet,<sup>3</sup> fielen die politischen Parteien durch kreative Lösungen auf, um Aufstellungsversammlungen und Kandidierenden- und Vorsitzendenwahlen auch auf Distanz zu ermöglichen.

Entlang ausgewählter Aspekte skizzieren wir im Folgenden einige der auch durch den externen Druck der Pandemie »erzwungenen« Innovationsprozesse. Im Fokus stehen die Wahlkampf- und Kampagnenkommunikation, die Beteiligung von Mitgliedern an Meinungs- und Willensbildungsprozessen, zentrale innerparteiliche Prozesse wie die Programmentwicklung und die Auswahl des Führungspersonals, aber auch das neuerliche Aufkommen sozialer Bewegungen und neuer Protestformen als Alternativmodelle der politischen Teilhabe in der digitalen Parteiendemokratie.

## Kampagnen- und Wahlkampfkommunikation

Der Einsatz digitaler Werkzeuge zur Mobilisierung von Wähler:innen ist keineswegs ein neues Phänomen, er hat aber, nicht zuletzt durch die Corona-Pandemie, im Bundestagswahlkampf 2021 abermals Aufwind erhalten. Bürger:innen sind digital immer besser erreichbar, sodass Online-Formate zunehmend zu einem integralen Bestandteil des Wahlkampf-Instrumentariums geworden sind. Digitaler Wahlkampf allgemein und Social-Media-Wahlkampf im Besonderen bilden dabei eigene Logiken heraus.

Die Hashtags #LaschetLacht und #GrünerMist können als die entscheidenden Online-Momente des Wahlkampfs gelten, sie stellen sogar die digi-

talen Reaktionen auf die Trielle der Spitzenkandidat:innen in den Schatten.<sup>4</sup> Ebenso bemerkenswert ist der ansteigende Trend zum sogenannten Negative Campaigning, also einem Wahlkampfstil, der die Schwächen des politischen Gegners oder Kandidaten betont, um die eigene Seite in einem besseren Licht erscheinen zu lassen.<sup>5</sup> Solche Kampagnen sind meist personenbezogen auf einzelne Kandidierende ausgerichtet. Diese werden dabei auf bestimmte Aussagen reduziert, und ihre charakterlichen Fehler werden überhöht. Manchmal umfassen diese Negativkampagnen auch Diffamierungen durch Verleumdung oder Falschnachrichten und Desinformation. Früher wurde Negative Campaigning als Strategie in Deutschland kaum eingesetzt, da es oft auf die Initiatoren selbst zurückfiel.<sup>6</sup> Hier hat sich allerdings ein Wandel vollzogen.

#LaschetLacht, später auch umgewandelt in #LaschetLügt, war die Reaktion auf ein von vielen als unangemessen empfundenes Lachen von Armin Laschet während einer Rede von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier im Flutkatastrophengebiet des Ahrtals. Der Hashtag verbreitete sich vor allem auf Twitter rasend schnell,<sup>7</sup> was zu einem Inter-Media-Agenda-Setting-Effekt auf die übrigen etablierten Medien führte:<sup>8</sup> So wurden die Bilder von Laschet im Krisengebiet, die ohne den Online-»Shitstorm« im Internet vermutlich ignoriert worden wären, von diversen Tageszeitungen, den Fernsehnachrichten und reichweitenstarken Talkshows aufgegriffen. Noch Wochen nach dem Ereignis, auch während der Trielle, waren die #LaschetLacht-Bilder Bestandteil der Wahlberichterstattung. Einerseits lässt sich dieser Effekt als eine neue, indirekte Einflussdimension der Bürger:innen auf die Berichterstattung der etablierten Medien deuten. Andererseits gibt es aber auch Hinweise darauf, dass Parteien wie etwa die SPD über die Messenger-App Telegram koordiniert mobilisieren, indem sie gezielt Posts und Themen pushen.<sup>9</sup> Die Grenzen zwischen offizieller Wahlkampagne, die strategisch und zentral gesteuert ist, und dezentraler, spontaner Verbreitung von Inhalten über Netzwerke verschwimmen also. Damit ist auch eine Verantwortlichkeit für Diffamierungen kaum mehr eindeutig festzumachen.

Der Hashtag #GrünerMist und die dazugehörige Plakatkampagne haben wiederum gezeigt, dass Negativkampagnen auch von parteiexternen Akteur:innen organisiert werden können, ohne dass Schaden am eigenen politischen Favoriten entsteht. Während der Kampagne #GrünerMist wurden gezielt die Positionen der Grünen attackiert und die Partei wurde als bevormundende Verbotspartei diffamiert. Zur Verbreitung wurden zusätzlich mit geringem finanziellen Aufwand reichweitenstarke Werbeanzeigen bei Facebook gekauft. Initiiert und finanziert wurde die Kampagne durch eine Einzelperson, den Geschäftsführer der Medienfirma Conser-

vare Communication, die der AfD nahesteht, aber nicht offiziell durch die Partei beauftragt wurde.<sup>10</sup> Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, wie Negative Campaigning, in diesem Fall auch unter Einsatz von Desinformation, die Onlinewerbung der Parteien zur Bundestagswahl beeinflusst hat.

## Gestärkte Mitgliederpartizipation

Trotz aller Überlegungen zur Öffnung von Parteien und ihrer Strukturen ist die formelle, auf Dauer angelegte Mitgliedschaft bis heute von zentraler Bedeutung für innerparteiliche Partizipation. Eine demokratische Mitgliederorganisation ist nicht nur durch das Parteienrecht vorgeschrieben, sondern gehört auch zum Selbstverständnis der Parteien.<sup>11</sup> Dementsprechend früh wurden Potenziale der Digitalisierung für mehr Beteiligung und themenorientierte Vernetzung von Parteimitgliedern eruiert.<sup>12</sup> Innovative, beteiligungszentrierte Organisationsformen wie virtuelle Parteigliederungen oder digitale Parteitage konnten sich bislang allerdings nicht etablieren, was nicht zuletzt daran liegt, dass sie mit dem geltenden Parteienrecht nicht vereinbar waren. Zugleich scheinen von der Einführung digitaler Beteiligungsinstrumente kaum Mobilisierungspulse auszugehen.<sup>13</sup>

Unter den Bedingungen der Pandemie haben die Parteien aber bewiesen, dass sie bereits über eine Vielzahl von Softwarelösungen und über eine geeignete technische Infrastruktur verfügen. Mitgliederpartizipation war weiterhin möglich, wenn auch unter erschwerten Bedingungen, wie eine Befragung von Parteimitgliedern zeigte:<sup>14</sup> Etwa die Hälfte der befragten Mitglieder von CDU, SPD und Linke und ein Drittel der Grünen-Mitglieder berichteten, dass die eigene Aktivität in der Partei seit Beginn der Pandemie zurückgegangen sei. Dies ist insbesondere auf einen Mangel an Angeboten seitens der Parteien zurückzuführen. Doch auch das Unpersönliche des Digitalen spielt hier mit hinein: Begründet wurde der Rückgang weniger mit Problemen bei der Nutzung digitaler Instrumente, sondern eher damit, dass Parteiarbeit keinen Spaß mehr mache, wenn sich die Mitglieder nicht mehr persönlich treffen. Dies zeigt, dass sich die Parteimitglieder als eine politische Gesinnungsgemeinschaft verstehen, für die innerparteiliche Sozialisation, Zusammenhalt und der persönliche Austausch wesentliche Elemente des Selbstverständnisses sind. Offenbar kann sich dieses Zusammengehörigkeitsgefühl im Digitalen nur schwer entfalten. Die Kommunikation hat sich im Zuge der Pandemie auf aus dem Alltag bekannte Kanäle (E-Mail, Messenger-Dienste) und auf Videokonferenzen, die in ihrer Logik persönlichen Treffen am nächsten kommen, verlagert. Die parteiinternen Plattformen (wie »CDU plus«, das »Rote

Netz« der SPD oder »Meine Freiheit« der FDP) haben laut unserer Befragung hingegen wenig Zulauf erlebt. Eine Ausnahme bilden hier die Mitglieder der Grünen, die im Befragungszeitraum über ein neues Grundsatzprogramm berieten und Debatten unter anderem online auf der Plattform »Beteiligungsgrün« führten. Dies zeigt: Beteiligung online wie offline braucht konkrete Anlässe. Trotz allem werden Digitalisierungsvorhaben von den Parteimitgliedern sowohl in Bezug auf die Mitgliederorganisation als auch für Wahlkämpfe parteiübergreifend als wichtig und für die Zukunft notwendig angesehen.

Die Mitgliederparteien befinden sich demnach in einem Spannungsfeld: Auf der einen Seite stehen gesellschaftliche Erwartungen an eine moderne, anpassungsfähige Organisation, die auch für potenzielle Mitglieder interessant ist.<sup>15</sup> Auf der anderen Seite sind die innerparteilichen Beharrungskräfte groß – auch an der Mitgliederbasis, die sich größtenteils aus Personen zusammensetzt, die bereits viele Jahre Teil der Partei sind und sich an die innerparteilichen, auf direkten und persönlichen Begegnungen basierenden Routinen gewöhnt haben und diese mittragen.

## Digitale Entscheidungspraktiken

Seit der ersten Welle der Corona-Pandemie im März 2020 haben mehrere Wahlen stattgefunden, doch sind weder die verschiedenen Kommunal- und Landtagswahlen noch die Bundestagswahl 2021 »digital transformiert« worden – bis auf wenige Beispiele (etwa die Kommunalwahl in Bayern, die ausschließlich als Briefwahl durchgeführt wurde) gab es kaum Unterschiede zur Stimmabgabe an traditionellen Wahlsonntagen. Und dennoch haben in dieser Zeit zahlreiche Abstimmungen, Programmdiskussionen und Personalwahlen auf Parteiebene in digitaler Form stattgefunden.<sup>16</sup> Hier wird ein starker Modernisierungsdruck spürbar, denn um einen rechtskräftigen Beschluss herbeizuführen, sind immer noch Parteitage als oberste Beschlussorgane oder traditionell durchgeführte Mitgliederbefragungen notwendig. Zu beobachten ist immer häufiger eine Verzahnung von Online-Abstimmungen mit klassischen Abläufen wie der organisationsinternen Briefwahl. Eine klare Systematik (oder eine konsistente Strategie) ist bislang aber nicht zu erkennen. Oftmals reagierten die Akteure unmittelbar auf Einschränkungen durch die Corona-Schutzverordnungen (Kontaktbeschränkungen, Versammlungsverbote), häufig mussten Verfahren in zeitknappen Prozessabläufe eingepasst werden (etwa bei der internen Entscheidungsfindung der Ampel-Parteien zum Koalitionsvertrag im November/Dezember 2021).

Selbstverständlich ist es notwendig, diese teildigitalen Wahlvorgänge so zu gestalten, dass sie technisch solide, benutzerfreundlich, manipulations-sicher sowie datenschutz- und parteirechtskonform sind. Das sind keine kleinen Aufgaben, doch jüngere Erfahrungen mit Online-Abstimmungen geben nun eine Richtung vor. Begünstigend hat sich ausgewirkt, dass solche Abstimmungsvorgänge eher wenig komplex und von vergleichsweise überschaubarem Umfang sind: Meist handelt es sich um einfache Ja-Nein-Fragen oder Personenwahlen mit einem kleinen Kandidierendenfeld. Auch sind die Delegiertenzahlen auf Parteitage selten vierstellig, und selbst bei den Befragungen der mitgliederstarken Parteien sind nur wenige Hunderttausend Stimmen zu erfassen. Und doch liegen in den pandemisch erzwungenen digitalen Entscheidungspraktiken die Keimzellen für künftige Entwicklungsschritte – möglicherweise sogar bis hin zu »echten« politischen Wahlen.<sup>17</sup>

Denn tatsächlich experimentieren die Parteiorganisationen längst mit neuen Formen der »Fernwahl« – die es in Deutschland bereits seit den 1950er Jahren in Gestalt der Briefwahl gibt. Diese Parallele ist nicht unwichtig, denn genau diese Variante der Stimmabgabe jenseits des Wahllokals erfreut sich immer größerer Beliebtheit. Bei der Bundestagswahl 2021 wurden 47,3 Prozent der Stimmen per Wahlbrief abgegeben.<sup>18</sup> Insofern ist die »Fernwahl« ein gelerntes und gelebtes Element der deutschen Wahlkultur, das in einem durch die Pandemie erzwungenen Modernisierungszyklus von den Parteiorganisationen auf ein neues technologisches Niveau gebracht werden kann.

## Machtzuwachs für Parteieliten

Parteitage und Aufstellungsverfahren waren in der Pandemie in der gewohnten Form als Präsenzveranstaltung nicht realisierbar, digitale Substitute der Ausweg.<sup>19</sup> Parteitage fungieren nicht erst seit der Digitalisierung oder der Corona-Pandemie als Inszenierungsveranstaltungen zur Bestätigung der Entscheidungen der Führungsriege – dies war schon immer der Fall.<sup>20</sup> Allerdings ist eine deutliche Intensivierung dieser Tendenz und eine noch stärkere Verlagerung der Entscheidungen in Top-down- statt in Bottom-up-Prozesse nicht von der Hand zu weisen, wenn etwa bei einem CDU-Parteitag mit 1001 Delegierten ganze drei Mitglieder ihre Wortmeldungen äußern können. Momentan scheint die Einführung digitaler Instrumente eher zu einer Zentralisierung der Ressourcen, der Informationsflüsse und der Steuerungsmöglichkeiten zu führen als zu mehr innerparteilicher Demokratie.<sup>21</sup> Prinzipiell mag eine »digitale« Partei die

Vorstellung maximaler Partizipation, gekoppelt mit einer maximal ausgestalteten Bürgerpflicht zur Partizipation, verkörpern. Diese die Organisation im Wortsinne überwältigende Form der ganzheitlichen Partizipation haben die Piraten *avant la lettre* vorgedacht und –gelebt– ohne jedoch damit dauerhaft Erfolg zu haben.<sup>22</sup> Ein Maximum an Beteiligung führt offenbar nicht notwendigerweise zu einem Optimum an Unterstützung.

Was sich allerdings eindrücklich zeigt, ist, dass die Grenzen von Parteien durchlässiger werden. Durch die organisatorische und personelle Verkopplung mit sozialen Bewegungen, das Engagement von Affilierten, die Arbeit von Nicht-Mitgliedern oder auch die Inaktivität von Mitgliedern lässt sich häufig gar nicht mehr so eindeutig sagen, welche Personen die Parteien letztendlich verkörpern.<sup>23</sup> Die Digitalisierung birgt hier Chancen, Organisationsgrenzen neu zu denken. Über die emotionale und organisatorische Bindung zu einer und mit einer Partei könnten alternative Einbindungs- und Abgrenzungsmechanismen etabliert werden, die eine Routinisierung im Sinne veränderter Regeln, Rituale und Normen unter gewandelten Vorzeichen umfassen.

## Konnektives Handeln im Umfeld der Parteien

Die skizzierte Entwicklung von der elektronischen zur vernetzten Demokratie hat auch die Logik der politischen Mobilisierung und Partizipation in und durch politische Intermediäre verändert. Diese Logik zu übersetzen, gelingt besonders gut in informalen und flexiblen Organisationen wie Bewegungen und aktivistischen Initiativen (*hashtag activism*), aber auch solchen (neuen) Parteien, die ihre Wurzeln in sozialen und Online-Bewegungen haben oder eine enge Kooperationspraxis mit ihnen pflegen. Der Grund hierfür liegt im konnektiven, vernetzten Handeln:<sup>24</sup> Diese Akteure passen sich schnell an, bringen eine manchmal rekordverdächtige Mobilisierung hervor, sind ungewöhnlich flexibel bei der Verfolgung politischer Ziele, wissen diverse Themen mittels eines anpassungsfähigen Protestrepertoires und Open-Source-Software zu bedienen und folgen damit einem demokratischen Inklusivitätsethos. Beispiele hierfür sind die im Nachgang der Wirtschafts- und Finanzkrise entstandene Los-Indignados-Bewegung (»Bewegung 15. Mai«) in Spanien oder auch Occupy Wall Street.

Digitalisierung hat die Schwelle für kollektive Aktionen gesenkt, und zwar sowohl durch virale Kommunikations- und Mobilisierungsmöglichkeiten über soziale Medien als auch durch digitale Deliberation und Entscheidungsfindung auf Plattformen.<sup>25</sup> So erklärt sich auch der weltweite Erfolg der Aktionen der Fridays-for-Future-Bewegung, die sich einer-

seits über formale Organisation koordiniert, andererseits die Planung und Durchführung der Proteste über Social-Media-Kanäle organisiert. Dabei erweitern Formen konnektiven Handelns bestehende Intermediäre und Akteurskonstellationen des politischen Systems. Mitunter bilden sie sogar die Wurzeln für die Neugründung von Parteien; in jedem Fall üben sie Reformdruck auf die etablierten Parteien aus. Die politische Soziologie hat lange zwischen der Disziplin der Bewegungsforschung und der Parteienforschung unterschieden – die derzeitigen Versuche, diese beiden Stränge (wieder) zusammenzubringen, erscheinen angesichts dieses Befunds lohnend.<sup>26</sup>

Neue Parteien und Bewegungen, die sich diese konnektive Logik zu eigen gemacht haben und auf netzwerkartige Aushandlungsprozesse sowie auf internetbasierte Technologien setzen, stehen für diese Entwicklung. Häufig haben sie sich direkt aus Bewegungsorganisationen heraus gegründet,<sup>27</sup> einige wenige von ihnen aus dem digitalen Raum. Die bekanntesten Beispiele für solche »digitalen Parteien« sind sicherlich die unterschiedlichen internationalen Piratenparteien.<sup>28</sup> Auch andere junge Bewegungen, Protestformationen und Parteien, die auf allen Ebenen des politischen Systems (lokal, national, supranational) und quer zu den politischen Strömungen auftreten, zeigen interessante Interaktionsformen – von Kooperation und gegenseitigem Lernen bis hin zu Disruption. Auch das parallele Erstarren der AfD und der Protestbewegung Pegida etwa zeigt ein Interaktionsmuster zwischen Bewegung(en) und Parteiorganisation, das Zusammenspiel der MAGA-Bewegung (»Make America Great Again«) und der etablierten Republikanischen Partei in den USA ist eine weitere Spielart dieses Phänomens.

## Ausblick

Der Weg in die digitale Demokratie bleibt für die Parteien als zentrale Vermittlungsinstanzen und Transmissionsriemen zwischen Gesellschaft und Staat weit. Die wechselseitige Interaktion mit eher informellen und spontanen, aber im Vorfeld der Parteien immer präsenter werdenden Organisationen wie Bewegungen oder aktivistischen Initiativen wird diesen Weg und die Art und Weise, wie in der deutschen Parteiendemokratie künftig Entscheidungen gefällt werden, prägen. Die genannten Beispiele zeigen, wie Digitalisierung die Öffnung und Fluidität von Partei(mitglieder)-organisation sowie die Neugründung weniger formalisierter kollektiver Akteure und Bewegungen und die spontane Artikulation von politischem Protest in kurzfristig geplanten Aktionen und »viralen Netzwerken«<sup>29</sup> antreibt und beschleunigt.

Diese Entwicklungen hin zu einer digitale(re)n Demokratie werden auch Auswirkungen auf die repräsentative Demokratie haben. Mit einer digitalen Transformation der Parteien sind auch Folgen für das politische System und die Demokratie insgesamt verbunden – jedenfalls so lange, wie politische Parteien die zentralen Akteure im demokratischen Gefüge sind. Die Parteien können daher als ein wesentlicher Treiber der Digitalisierung der Demokratie in Deutschland begriffen werden – was im Umkehrschluss aber auch bedeutet, dass ein »Niedergang der Parteien« unvermeidlich Folgen für die »digitale Konstellation« des politischen Systems hätte.

Die fortschreitende Hybridisierung der digitalen Demokratie führt zweifellos zu einer Normalisierung der Verschränkung von Offline- und Onlineelementen in den beschriebenen Dimensionen. Die damit verbundene Dezentralisierung ist jedoch nicht mit Demokratisierung gleichzusetzen, auch nicht mit einer Effizienzsteigerung bei der politischen Entscheidungsfindung. Ebenso bewirken Interaktivität und Unmittelbarkeit digitaler Kommunikation nicht notwendigerweise deliberative Teilhabe. Denn die prozedurale Qualität diskursiver Verfahren folgt den jeweiligen Plattformlogiken. Diese Ambiguität digitaler Demokratie gilt es zu adressieren. Die genannten Veränderungen der Intermediäre in Richtung eines Aussterbens von Parteien oder ihres Verschmelzens mit anderen Vermittlungsinstanzen sind eine weitere Folge. Für die Qualität der Demokratie als eines auf Aggregations- und Vermittlungsleistung durch Parteien angewiesenen Repräsentativsystems könnte eine Aushöhlung dieses Systems beträchtliche Folgen haben.

Wir (die Autorinnen und Autoren) danken Sarah Jansen für die redaktionelle Mitarbeit.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 10–11/2022 »Digitale Gesellschaft«.*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Lincoln Dahlberg, Re-Constructing Digital Democracy. An Outline of Four »Positions«, in: *New Media & Society* 6/2011, S. 855–872; Sebastian Berg/Jeanette Hofmann, Digital Democracy, in: *Internet Policy Review* 4/2021, <https://doi.org/10.14763/2021.4.1612>; Ines Mergel/Noella Edelmann/Nathalie Haug, Defining Digital Transformation. Results From Expert Interviews, in: *Government Information Quarterly* 4/2019, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>.
- 2 Vgl. Marianne Kneuer, E-Democracy, in: Tanja Klenk/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Wiesbaden 2020, S. 267–277.
- 3 Vgl. Isabelle Borucki/Ulrike Klinger, Germany: Between Patchwork and Best-

- Practice, in: Darren G. Lilleker et al. (Hrsg.), *Political Communication and Covid-19: Governance and Rhetoric in Times of Crisis*, London 2021.
- 4 Die Social-Media-Aktivitäten der Kandidierenden und ihrer Parteien wurden in einem studentischen Echtzeit-Monitoring durch das SOKAMO-Team (Social Media Kampagnen Monitoring, Universität Duisburg-Essen) in Kooperation mit der European New School of Digital Studies (ENS) in Frankfurt/O. und mit Unterstützung der Initiative Reset Tech realisiert. Ergebnisse finden sich auf der Webseite [www.zahlen-zur-wahl.de](http://www.zahlen-zur-wahl.de).
  - 5 Vgl. Stefan Lehrner, Negative Campaigning on Social Media Sites: A Quantitative Analysis of the 2019 Austrian National Council Election Campaign, in: *Journal of Liberty and International Affairs* 1/2021, S. 11–26. Allerdings ist dies keine neue Strategie, wie viele Studien aus dem US-amerikanischen Kontext zeigen. Siehe etwa Richard R. Lau/Gerald M. Pomper, *Negative Campaigning. An Analysis of U. S. Senate Elections*, Lanham 2004; David Mark, *Going Dirty. The Art of Negative Campaigning*, Lanham 2009.
  - 6 Vgl. Jessica Haak, Ist das noch Wahlkampf, oder muss das weg? Negativkampagnen gegen die Grünen im Vergleich, [www.zahlen-zur-wahl.de/index.php/blog/43](http://www.zahlen-zur-wahl.de/index.php/blog/43); Daniel Schmücking, *Negative Campaigning. Die Wirkung und Entwicklung negativer politischer Werbung in der Bundesrepublik*, Wiesbaden 2015.
  - 7 Vgl. #Laschetlacht, Zahlen zur Wahl. Kurzanalysen zum Superwahljahr 2021, [www.zahlen-zur-wahl.de/index.php/blog/11](http://www.zahlen-zur-wahl.de/index.php/blog/11).
  - 8 Vgl. Yan Su/Xizhu Xiao, Interacting Effects of Political Social Media Use, Political Discussion and Political Trust on Civic Engagement. Extending the Differential Gains Model, in: *International Communication Gazette* 2021, <https://doi.org/10.1177%2F1748048521993118>.
  - 9 Siehe [www.spd.de/sozenbande](http://www.spd.de/sozenbande).
  - 10 Vgl. Jessica Haak, Mehr als eine Plakatkampagne – Wie sich #GrünerMist bei Facebook und Youtube ausbreitet, [www.zahlen-zur-wahl.de/index.php/blog/24](http://www.zahlen-zur-wahl.de/index.php/blog/24).
  - 11 Vgl. Sebastian Bukow, *Die professionalisierte Mitgliederpartei*, Wiesbaden 2013.
  - 12 Vgl. Stefan Marschall, Parteien und Internet. Auf dem Weg zu internet-basierten Mitgliederparteien?, in: *APuZ* 10/2001, S. 38–46; Christoph Bieber, Internet, Parteienkommunikation, Multimediapolitiker. Eine Einführung, in: ders. (Hrsg.), *ParteiPolitik 2.0. Der Einfluss des Internet auf parteiinterne Kommunikations- und Organisationsprozesse*, Bonn 2001, S. 6–27.
  - 13 Vgl. Katharina Gerl/Stefan Marschall/Nadja Wilker, Innerparteiliche Demokratie 2.0?, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2/2016, S. 115–149; Gefion Thuermer, *Challenges of Online Participation: Digital Inequality in Party-Internal Processes*, Berlin 2019, <https://doi.org/10.34669/wi.cp/2.2>.
  - 14 Die Online-Befragung wurde im Rahmen des Forschungsprojekts Digitale Parteienforschung (DIPART) der Universität Duisburg-Essen von November 2020 bis November 2021 in vier Wellen durchgeführt. Befragt wurden Mitglieder von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke. FDP, CSU und AfD nahmen nicht teil.
  - 15 Vgl. Dennis Michels/Isabelle Borucki, Die Organisationsreform der SPD 2017–2019: Jung, weiblich und digital?, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/2020, S. 121–148.

- 16 Wirklich neu ist dies nicht: Die Piratenpartei hatte in den 2010er Jahren versucht, sämtliche innerparteilichen Meinungsbildungsprozesse digital neu zu erfinden – und ist daran aus unterschiedlichen Gründen gescheitert. Vgl. Christoph Bieber/Markus Lewitzki, Die Piratenpartei – Organisieren ohne Organisation?, in: Karl-Rudolf Korte/Jan Treibel (Hrsg.), *Wie entscheiden Parteien?*, Baden-Baden 2012, S. 219–248. Aber auch SPD, FDP und die Grünen haben ihre eigenen Erfahrungen mit der Digitalisierung von Entscheidungsprozessen gemacht – jedoch eher zögerlich und nur auf der Ebene einzelner Gliederungen oder unter sach- und zeitlich begrenzten Experimentierklauseln. Vgl. Christoph Bieber, Innovation und politische Beteiligung. Von der Computer-Demokratie zur Liquid Democracy, in: Manfred Mai (Hrsg.), *Handbuch Innovationen*, Wiesbaden 2014, S. 189–208.
- 17 Die politikwissenschaftliche Forschung widmet sich diesen Entwicklungen bislang eher zögerlich, bislang gibt es nur wenige Beiträge, die sich mit den Auswirkungen der Pandemie auf die Organisation und Durchführung von Wahlen auseinandersetzen. Vgl. Heike Merten, Wählen in Zeiten der Pandemie. Herausforderungen und Probleme, in: *APuZ* 47–49/2021, S. 26–33; Arndt Leininger/Max Schaub, Voting at the Dawn of a Global Pandemic, in: *SocArXiv* 2020, <https://doi.org/10.31235/osf.io/a32r7>; Sebastian Blesse/Philipp Kerler/Felix Rösel, Stabile Demokratie in Krisenzeiten: Lokale Coronafälle haben bei der bayerischen Kommunalwahl die Wähler nicht abgeschreckt, in: *Ifo Dresden berichtet* 3/2020, S. 7–10. Zum Wählerverhalten liegen noch kaum substantielle Untersuchungen vor.
- 18 Vgl. Bundeswahlleiter, Pressemitteilung Nr. 53/21, 15. 10. 2021, [www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/53\\_21\\_briefwahlbeteiligung.html](http://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/53_21_briefwahlbeteiligung.html).
- 19 Vgl. Isabelle Borucki, Demokratie im Ausnahmezustand. Wie verändert die Pandemie Wahlen und Entscheidungsprozesse in Parteien?, Bonn 2021, <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/17939.pdf>.
- 20 Vgl. Till Westermayer, Zur Funktionsweise virtueller Parteitage, in: Bieber (Anm. 12), S. 48–71; Simon Kruschinski/André Haller, Wahlparteitage, Veranstaltungsmanagement und Parteitagsregie, in: Michael Oswald/Michael Johann (Hrsg.), *Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel: Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld*, Wiesbaden 2018, S. 289–317.
- 21 Vgl. Montserrat Baras et al., Intra-Party Democracy and Middle-Level Elites in Spain, Institute of Political and Social Sciences (ICPS), Working Paper 304/2012.
- 22 Vgl. Anja Adler, *Liquid Democracy in Deutschland: Zur Zukunft digitaler politischer Entscheidungsfindung nach dem Niedergang der Piratenpartei*, Bielefeld 2018.
- 23 Vgl. Knut Heidar, The Polymorphic Nature of Party Membership, in: *European Journal of Political Research* 1/1994, S. 61–86; Susan E. Scarrow, New Challenges of Intra-Party Democracy: Grassroots Activists, Instant Members, and Cyber-Militants, in: Emmanuelle Avril/Christine Zumello (Hrsg.), *New Technology, Organizational Change and Governance*, London 2013, S. 85–101.
- 24 Vgl. Lance W. Bennett/Alexandra Segerberg, *The Logic of Connective Action*, New York 2013.
- 25 Vgl. Jeroen Van Laer/Peter Van Aelst, Internet and Social Movement Action Repertoires, in: *Information, Communication and Society* 13/2010, S. 1146–1171; Sigrid

- Baringhorst, Auswirkungen der Digitalisierung auf soziale Bewegungen, in: Jeanette Hofmann et al. (Hrsg.), *Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven*, Bielefeld 2019, S. 151–169.
- 26 Vgl. Paul Almeida, *Social Movement Partyism: Collective Action and Political Parties*, in: Nella van Dyke/Holly J. McCammon (Hrsg.), *Strategic Alliances: Coalition Building and Social Movements*, Minneapolis 2010, S. 170–196; Mildred A. Schwartz, *Interactions Between Social Movements and US Political Parties*, in: *Party Politics* 5/2010, S. 587–607; Elin H. Allern/Tim Bale, *Political Parties and Interest Groups: Disentangling Complex Relationships*, in: *Party Politics* 1/2012, S. 7–25; Donatella della Porta et al., *Movement Parties Against Austerity*, Cambridge 2017; Nicole Bolleyer/Patricia Correa, *Member Influence and Involvement in Civil Society Organizations: A Resource Dependency Perspective on Groups and Parties*, in: *Political Studies* 2020, <https://doi.org/10.1177%2F0032321720968018>.
- 27 Vgl. Zoe Lefkofridi/Kristina Weissenbach: *The Institutionalization of New Parties in Greece: (How) Does It Matter for Success?*, in: Robert Harmel/Lars Svåsand (Hrsg.), *Institutionalisation of Political Parties. Comparative Cases*, Colchester 2019, S. 25–42.
- 28 Die Piratenparteien haben ihre personellen und organisatorischen Wurzeln in der Online-Community der Filesharing-Plattform »Pirate Bay«. Vgl. Jessica Beyer, *Expect Us – Online Communities and Political Mobilization*, Oxford 2014.
- 29 Vgl. Baringhorst (Anm. 25).

# Die politische Repräsentation zukünftiger Generationen

## Eine historische Einordnung

»Zukünftige Generationen« spielen in aktuellen politischen Diskussionen eine herausragende Rolle. Zwar können sie noch nicht selbst am politischen Prozess partizipieren oder eigene Interessen artikulieren, als symbolischer Referenzpunkt einer »nachhaltigen« Politik sind sie im medialen Diskurs der vergangenen Jahre jedoch in hohem Maße präsent. Das gilt insbesondere für Debatten im Kontext der Umwelt- und Klimapolitik, die vor allem durch die Bewegung Fridays for Future neue Aufmerksamkeit erhalten haben. Aber auch in anderen Themenfeldern spielt die Bezugnahme auf die Rechte und Interessen zukünftig lebender Menschen eine wichtige Rolle: in den Debatten über die Zukunft des Sozialstaats ebenso wie in Fragen der Staatsverschuldung, in der Bildungs- und Erziehungspolitik ebenso wie in sensiblen Fragen der Technikethik wie etwa der politischen Regulierung der Gentechnik oder den Folge- und Entsorgungsproblemen der Kernenergie. Dass politische Entscheidungen nicht allein die gegenwärtige Wählerschaft, sondern auch die Interessen nachfolgender Generationen einbeziehen müssen, ist zu einer Kernforderung gegenüber einer nachhaltigen Politik geworden.

Die Popularität dieser Deutungen ist erklärungsbedürftig. Schließlich wird der Demokratie seit Langem ein (zu) kurzer politischer Zeithorizont vorgeworfen, der im Zweifelsfall nicht über die laufende Legislaturperiode hinausreiche. In allgemeinerer Perspektive ist der (Post-)Moderne im Ganzen die Fähigkeit abgesprochen worden, noch einen überzeugenden Zukunftsbezug herstellen zu können.<sup>1</sup> Gerade in dieser Situation, in der der Zukunftsbezug westlicher Gesellschaften brüchiger wurde und etablierte Vorstellungen eines individuellen und gesellschaftlichen Aufstiegs und Fortschritts ihre Überzeugungskraft verloren, entwickelte sich der Verweis auf »zukünftige Generationen« zu einer wirkungsvollen Pathos-

formel, um Entscheidungsträger auf eine Zukunftsverantwortung der eigenen Politik festzulegen.

Der folgende Beitrag untersucht die Entstehungskontexte und Traditionslinien dieses Deutungsmusters, um aktuellen Diskussionen auf diese Weise eine historische Tiefenschärfe zu verleihen. Generationen werden dabei als politische und soziale Konstrukte interpretiert, die Ausdruck zeitgenössischer Debatten und Selbstthematisierungen sind. Die Rede von »zukünftigen Generationen« verweist demnach nicht auf einen fest definierten Katalog an Rechten und Bedürfnissen, die sich in den politischen Diskurs integrieren ließen. Vielmehr spiegelt sich in den Debatten eine übergreifende Fragestellung, die auf den Zusammenhang von Zeit und demokratischer Partizipation verweist. Im Zentrum steht die Frage, wie Demokratien sinnvolle Formen der Repräsentation und Partizipation für zukünftige Mitglieder ihrer politischen Gemeinschaft erschaffen können.

## Ansätze der Generationenforschung

Generationen spielen in den politischen Diskursen moderner Gesellschaften eine zentrale Rolle – sowohl als selbst proklamierte politische Akteure als auch als Objekt politischer Zuschreibungen und Erwartungen.<sup>2</sup> Insbesondere in Bezug auf einzelne Jugendjahrgänge spiegeln sich hierin häufig emphatische Verdichtungen politischer Diskurse.<sup>3</sup> Der Begriff der »zukünftigen Generationen« bildet eine besondere Form solcher generationeller Zuschreibungen. Während die meisten politischen Generationen aus einem Wechselspiel von Selbst- und Fremdzuschreibungen hervorgehen, in denen unterschiedliche Protagonisten darum ringen, im Namen einer bestimmten Generation zu sprechen, bleibt die Rede von den »zukünftigen Generationen« auf die Ebene externer Zuschreibungen und Erwartungen beschränkt. Die angesprochenen Akteure selbst können dagegen weder ihre Interessen und Anschauungen artikulieren noch gegenüber politischen Instrumentalisierungen Einspruch erheben. Aus philosophischer Perspektive ist daher mit guten Gründen bezweifelt worden, ob sich überhaupt sinnvoll von den Rechten oder Interessen von Akteuren sprechen lässt, die selbst noch nicht existieren.<sup>4</sup>

Das Problem wird noch dadurch potenziert, dass der Begriff der Generation keine konkreten Personen beschreibt, sondern ein imaginiertes Kollektiv, dem bestimmte gemeinsame Eigenschaften zugeschrieben werden. Die neuere Generationenforschung hat daher betont, dass Generationen in erster Linie als Resultat politischer und gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse zu verstehen sind, in denen generationelle Zugehörigkeit und

intergenerationelle Differenz sozial hergestellt wird.<sup>5</sup> Diese Interpretation von »Generation« als »gesellschaftlicher Selbstthemasierungsformel«<sup>6</sup> ist auch für den Diskurs um zukünftige Generationen anschlussfähig. Die Rede von zukünftigen Generationen eignet sich in besonderer Weise dafür, zeitgenössische politische und gesellschaftliche Fragestellungen zu diskutieren. Als bloß erwarteter Generationszusammenhang bildet sie eine universale Projektionsfläche für externe Generationszuschreibungen, die nicht durch real existierende Generationsangehörige gestört werden können.<sup>7</sup> Darüber hinaus können zukünftige Generationen – entgegen jeder Evidenz – als sozial, politisch und kulturell homogene Gruppe imaginiert werden, die jenseits der politischen Kontroversen der Gegenwart stehe. Politische Konflikte können so in vermeintliche anthropologische Konstanten oder natürliche Bedürfnisse und Interessen verwandelt werden. Beides macht die Rede von zukünftigen Generationen für den politischen Diskurs so attraktiv: Sie fungiert als »leerer Signifikant«, der mit unterschiedlichsten politischen Zielen und Bedeutungen aufgeladen werden kann.<sup>8</sup> Ob hierin jedoch auch ein Modell einer politischen Repräsentation zukünftiger Menschen liegt, soll im Folgenden kritisch hinterfragt werden.

## Historische Entwicklungslinien

Die Bezugnahme auf nachfolgende Generationen hat eine weit zurückreichende Tradition. Als Dynamisierungsfaktor des gesellschaftlichen Wandels hat sie ihren Ursprung vor allem in der Zeit der Aufklärung und der Französischen Revolution – der Zeit also, die auch als Ausgangspunkt eines modernen Verständnisses von Generationalität überhaupt identifiziert worden ist.<sup>9</sup> Ihre Ausformulierung erhielt sie vor allem im Kontext dessen, was der Historiker Reinhart Koselleck als Auseinanderfallen von Erfahrungsraum und Erwartungshorizont und »Verzeitlichung der Utopie« im Kontext der Geschichtsphilosophie der Sattelzeit des späten 18. Jahrhunderts beschrieben hat.<sup>10</sup> Die Generationenfolge stand hier stellvertretend für eine neue Form des gesamtgesellschaftlichen Zukunftsbezugs.

Ein Beispiel hierfür ist Immanuel Kant, der in seiner 1784 erschienenen »Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht« das Modell eines kontinuierlichen Fortschritts der Menschheit als Idealzustand der bürgerlichen Gesellschaft entwarf. Der Text formulierte ein geschichtsphilosophisches Problem, das denkbar weit von heutigen Diskursen der Zukunftsethik und der Generationengerechtigkeit entfernt ist. Statt sich mit der potenziellen Zerstörung der Lebensgrundlagen oder

einem übermäßigen Ressourcenverbrauch auseinanderzusetzen, der nachkommenden Generationen nur noch eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten lassen würde, beschäftigte Kant die Frage, wie es sich rechtfertigen lasse, dass nur die letzten Repräsentanten der Generationenfolge den idealen Endzustand der bürgerlichen Gesellschaft erleben würden, während alle anderen Generationen hiervon ausgeschlossen blieben – dass also »die ältern Generationen nur scheinen um der späteren willen ihr mühseliges Geschäft zu treiben«, während »nur die spätesten das Glück haben sollen, in dem Gebäude zu wohnen, woran eine lange Reihe ihrer Vorfahren [...] gearbeitet hatten«. <sup>11</sup>

Diese Vorstellung der Generationenfolge als Fortschrittsgeschichte blieb weit über die Epoche der Aufklärung hinaus einflussreich und gewann sogar noch in dem Maß an Bedeutung, in dem aus den geschichtsphilosophischen Theorien ein selbstverständlicher Deutungshorizont einer sich dynamisierenden industriellen Moderne wurde. <sup>12</sup> Vor allem im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts wurden diese Zuschreibungen jedoch durch eine zweite Bedeutungsebene überlagert, die zuvor nur eine untergeordnete Rolle gespielt hatte – nämlich eine biologistische Interpretation des Generationenwandels, die einerseits auf die Metaphorik der Familienfolge zurückwies, zugleich aber unter den wissenschaftlichen Diskursen der Zeit eine neue politische Aufladung erhielt. Den Kontext hierfür bildeten die von Charles Darwin und anderen entwickelten Theorien der biologischen Selektion und Evolution sowie insbesondere die hieraus hervorgehenden sozialdarwinistischen Deutungen, die die politischen Debatten des späten 19. Jahrhunderts in entscheidendem Maße beeinflussten. <sup>13</sup> Auch hier blieben die Fortschrittsnarrative zum Teil präsent, erhielten in der biologistischen Neuinterpretation aber eine ambivalenteren und politisch potenziell toxischere Dimension. Unter Verweis auf sozialdarwinistische Diskurse erschien die Generationenfolge nun primär als eine Frage von Genealogie und Vererbung. Hieraus entstanden auf der einen Seite wiederum utopische Zukunftsvorstellungen, die um die Jahrhundertwende zum Beispiel unter dem Topos des »Neuen Menschen« verhandelt wurden <sup>14</sup> und auch in eugenischen Vorstellungen und Projekten praktische Umsetzung erfuhren. <sup>15</sup> Auf der anderen Seite standen biologistisch konnotierte Verfallsnarrative, wie sie etwa in den demografischen Katastrophenszenarien der Jahrhundertwende ihren Ausdruck fanden. <sup>16</sup> Der Generationendiskurs wurde hier zu einer – nationalistisch und rassistisch aufgeladenen – *moral panic* eines vermeintlichen »Volks ohne Jugend«. <sup>17</sup> Ihre zerstörerischste Ausprägung erfuhren diese Diskurse in den faschistischen Diktaturen und insbesondere im Nationalsozialismus und dessen rassistisch motiviertem Vernichtungsprogramm. <sup>18</sup>

Nach 1945 waren viele – wenn auch bei Weitem nicht alle – dieser rassistischen und eugenischen Diskurse diskreditiert. Dennoch spielte ein generationell codierter Zukunftsbezug auch in der Nachkriegszeit eine wichtige Rolle, nun in erster Linie als Symbol des Neuanfangs im Kontext einer neuen, demokratischen oder sozialistischen Gesellschaft. Dies galt sowohl für die westlichen Demokratien als auch für die sozialistischen Nachkriegsgesellschaften und deren Vorstellungen eines neuen sozialistischen Menschen.<sup>19</sup> Zu stark sollte man diese Kontinuitäten jedoch nicht betonen. Zukunftsbezüge spielen in allen Gesellschaften eine wichtige Rolle. Inwieweit diese mit spezifischen generationellen Zuschreibungen und Erwartungen verbunden werden, ist jedoch eine andere Frage. Statt auf lange Kontinuitätslinien verweisen die bisherigen Ausführungen daher eher auf zwei charakteristische Deutungslinien, die bis in die Gegenwart hinein aktivierbar bleiben: *erstens* ein geschichtsphilosophisch grundierter Fortschrittsoptimismus, der in veränderter Weise auch in der Planungseuphorie der Nachkriegsjahrzehnte erhalten blieb;<sup>20</sup> und *zweitens* biologistische und eugenische Deutungsmuster, die zugleich mit Niedergangs- und Dekadenznarrativen verbunden waren. Auch dies blieb, wie zu zeigen sein wird, ein Topos, der nach 1945 reaktiviert werden konnte. Zu diesen beiden Interpretationen kam erst in den 1970er Jahren eine dritte Dimension hinzu, die unter dem Eindruck eines ambivalenter werdenden Zukunftsbezugs auf die Kategorien von generationeller Verantwortung, Zukunftsethik und Generationengerechtigkeit abzielte und mit dem Schlagwort der »zukünftigen Generationen« nun auch jene politische Formel etablierte, unter der diese Zukunftsdimension in der Folge in erster Linie diskutiert werden sollte.

## Diskurse der 1970er Jahre

In den 1970er Jahren erhielten die generationellen Zukunftsdiskurse eine neue Bedeutung. Mit Fragen der Umweltpolitik, Diskussionen über die Folgen neuer Technologien sowie den Debatten über die Grenzen des Sozialstaates traten neue Themenfelder in den Vordergrund. Hiermit ging ein Bruch des Fortschrittsoptimismus der ersten Nachkriegsjahrzehnte einher, der zugleich eine strukturelle Verschiebung des Generationendiskurses einleitete: Geschichtsphilosophische Theorien und biologistische Diskurse verloren an Bedeutung und wurden durch Fragen nach individueller und kollektiver Verantwortung ersetzt. Dies war der Beginn der Diskurse über Begriffe wie »Zukunftsethik« und »Generationengerechtigkeit«, die in den folgenden Jahrzehnten die Debatten zu dominieren begannen. Genau in diesem Kontext entstand auch die Rede von den »zukünftigen

Generationen« als einer spezifischen Akteursgruppe, der man bestimmte Rechte, Interessen oder Bedürfnisse zuschreiben konnte.

Am deutlichsten lässt sich dieser Übergang an einem Autor exemplifizieren, der noch mit mindestens einem Bein in den Diskursen eines ungebrochenen Fortschrittsnarrativs stand. Im Jahr 1971 veröffentlichte der US-amerikanische Philosoph John Rawls seine Studie »A Theory of Justice«, die als eines der einflussreichsten Werke der politischen Philosophie der Nachkriegszeit gelten kann. Rawls beschäftigte sich in dem Buch mit der Frage, wie sich eine gerechte Verteilung von Ressourcen und Lebenschancen in einer Gesellschaft realisieren ließe.<sup>21</sup> Als Teil dieser Frage enthielt das Buch auch ein Kapitel, das sich mit dem Problem einer gerechten Verteilung von Ressourcen zwischen den einzelnen Generationen einer Gesellschaft auseinandersetzte. Diese Frage war neu und zeigt, dass das Thema »intergenerationelle Gerechtigkeit« in den 1970er Jahren zu einer relevanten Frage der politischen Philosophie wurde. Rawls' Antwort zeigt aber zugleich, wie stark seine Position noch von etablierten Vorstellungen eines kontinuierlichen sozialen und ökonomischen Fortschritts geprägt war. Denn während er für die Frage *intragenerationeller* Gerechtigkeit unter seinem berühmten Konzept des »Schleiers des Nichtwissens« zum Teil radikale Reformen skizzierte, argumentierte er in Bezug auf die Frage der *intergenerationellen* Gerechtigkeit, dass man generell davon ausgehen könne, dass es nachfolgenden Generationen besser gehen werde als ihren Vorgängern, sodass es legitim sei, sich in Fragen sozialer Gerechtigkeit auf die Dimension der gleichzeitig lebenden Akteure zu konzentrieren.<sup>22</sup> Rawls war damit eine Kipffigur in den skizzierten Diskursen. Während seine Thematisierung der Generationenfrage zeigt, dass das Thema in den 1970er Jahren an Dringlichkeit gewann, stand seine Antwort noch deutlich in der Tradition jenes Fortschrittsoptimismus, wie er von Kant und anderen seit dem 18. Jahrhundert vertreten worden war.

Allerdings verlor diese Prämisse eines ungebrochenen Fortschrittsversprechens beinahe zeitgleich mit der Veröffentlichung des Buches an Überzeugungskraft. Mit der Umweltbewegung und der Veröffentlichung der Studie »Grenzen des Wachstums« 1972 durch den Club of Rome gerieten zentrale Pfeiler des westlichen Wachstumsmodells in die Kritik. Technologische Entwicklungen wurden nicht mehr unhinterfragt als Signum von Fortschritt gedeutet, sondern auf ihre zeitlich oft weit in die Zukunft weisenden Risiken und Folgeprobleme befragt. Und die beiden Ölkrisen und die hieran anschließenden Wirtschaftsreformen der 1970er Jahre markierten einen Einschnitt in das Modell expansiver Sozialstaatspolitik. Die Vorstellung, dass es den eigenen Kindern einmal besser gehen würde, verlor individuell und gesellschaftlich an Selbstverständlichkeit.

Diese Umbrüche der 1970er Jahre sind auf unterschiedliche Weise beschrieben worden – als Zeit »nach dem Boom«, als »Ende der Zuversicht« oder »Age of Fracture«.<sup>23</sup> Auch wenn die Epochenschwelle nicht überbetont werden sollte, spielten Vorstellungen eines gefährdeten oder sich schließenden Zukunftshorizonts eine wichtige Rolle in den Debatten über die Rechte und Interessen jener Gruppe, die nun vermehrt unter dem Begriff der »zukünftigen Generationen« gefasst wurde. Zunächst vor allem in den USA entstand so – oft in kritischer Bezugnahme auf Rawls – eine neue philosophische Disziplin der Zukunftsethik, die sich explizit mit den Fragen auseinandersetzte, welche Verantwortungen gegenwärtig lebende Menschen gegenüber ihren Nachkommen haben und wie sich eine gerechte Verteilung von Ressourcen und Lebenschancen zwischen einzelnen Generationen realisieren lässt.<sup>24</sup> Zum Teil lag hierin eine parallele Entwicklung zu den Diskussionen über Fragen globaler Gerechtigkeit, wie sie vor allem durch den 1972 veröffentlichten Aufsatz »Famine, Affluence, and Morality« des australischen Philosophen Peter Singer initiiert wurden: Während durch Singer die räumlichen Grenzen moralischer Verantwortung neu vermessen wurden, geschah in der Zukunftsethik daselbe in zeitlicher Dimension.

Diese Diskussionen wurden auch in Deutschland aufgegriffen, waren hier jedoch zunächst stärker an technikkritischen Diskursformeln als an sozialpolitischen Verteilungsfragen ausgerichtet. Besonders einflussreich wurde der Philosoph Hans Jonas, der 1979 die Warnungen vor den Gefahren moderner Technik popularisierte und einen neuen kategorischen Imperativ formulierte, der das zukünftige Überleben der Menschheit ins Zentrum rückte.<sup>25</sup> Ein knappes Jahrzehnt später aktivierte der Soziologe Ulrich Beck mit seinem Buch zur »Risikogesellschaft« – erschienen 1986, kurz nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl – ähnliche Themenfelder.<sup>26</sup>

Aus diesen Beispielen sollte man jedoch nicht ableiten, dass sich der Diskurs über »zukünftige Generationen« in den 1970er Jahren allein auf ökologische Fragen und die Folgeprobleme moderner Technologien fokussierte. Vielmehr zeigt sich in den konkreten politischen Verwendungsweisen, dass sich die Generationenmetapher beinahe universell für alle denkbaren Themenfelder und politischen Positionierungen einsetzen lässt. Schaut man beispielsweise auf die Verwendung des Begriffs im Deutschen Bundestag, dem britischen House of Commons und der französischen Assemblée nationale, dann zeigt sich, dass Umweltthemen hier lange Zeit eher marginal blieben und die überwiegende Zahl der Beiträge auf Fragen der Wirtschaftspolitik, des Sozialstaats und des Schuldenabbaus gerichtet waren. Statt für ökologische Reformen wurde die Rhetorik der »zukünftigen Generationen« also nicht zuletzt dafür genutzt, um unter Verweis

auf expandierende Staatsschulden und Sozialausgaben wirtschaftsliberale Reformen und einen Abbau des Sozialstaats zu legitimieren.<sup>27</sup>

Die Fokussierung des Diskurses auf ökologische Zukunftsfragen war stattdessen in erster Linie ein Produkt der Debatten innerhalb der Vereinten Nationen, wo vor allem im Kontext des Berichts der Brundtland-Kommission 1987 das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung proklamiert wurde,<sup>28</sup> »die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.«<sup>29</sup> Hiermit war eine Formel gefunden, die eine Zukunftsverantwortung festschrieb, ohne festzulegen, welche konkreten Interessen und Bedürfnisse zukünftige Generationen für sich reklamieren würden. Dies war der Beginn der Karriere der »Nachhaltigkeit« als neuer politisch-moralischer Leitvokabel.<sup>30</sup>

Doch selbst in diesem zeitlichen Kontext blieb der Begriff offen und ambivalent. In Deutschland zum Beispiel wurde das Konzept der »Generationengerechtigkeit« im selben Zeitraum zu jenem zentralen Schlagwort, mit dem auch die Sozialstaatsreformen der 1990er und 2000er Jahre diskutiert und legitimiert wurden.<sup>31</sup> Und einige Zeit später gewannen mit Thilo Sarrazins »Deutschland schafft sich ab« sogar die biologischen Diskurse des 19. und 20. Jahrhunderts wieder an Bedeutung und verschmolzen mit neuen Ressentiments gegenüber einer pluralen Migrationsgesellschaft.<sup>32</sup>

## Die Frage politischer Repräsentation

Es lässt sich also festhalten: Für »zukünftige Generationen« zu sprechen, bleibt bis in die Gegenwart hinein ein politisch hoch umstrittenes und inhaltlich maximal offenes Argument, das für völlig unterschiedliche politische Ziele und Anschauungen aktiviert werden kann. Dies zu konstatieren, bedeutet nicht, die Relevanz aktueller Bezugnahmen auf zukünftige Generationen zu relativieren. Im Gegenteil: Niemand kann ernsthaft die Tatsache zurückweisen, dass es sich bei der Klimakatastrophe und der massenhaften Vernichtung von Biodiversität um Fragen handelt, die die vitalen Interessen und Rechte zukünftig lebender Menschen betreffen. Zu fragen ist eher, ob die Form der Kommunikation dieser Probleme als Generationenkonflikt politisch überzeugend und erfolgversprechend ist und wie sich Fragen der Generationengerechtigkeit mit Fragen sozialer Gerechtigkeit auf eine Weise verbinden lassen, dass beide Aspekte nicht diskursiv gegeneinander ausgespielt werden.

Die Antwort hierauf ist zwiespältig. Politische Kontroversen, so viel ist immerhin klar geworden, lassen sich nicht mit Verweis auf nachfolgende

Generationen in vermeintliche anthropologische Wahrheiten auflösen. Welche Rechte und Interessen wir zukünftigen Menschen zuschreiben und wer legitim im Namen einer bestimmten Generation sprechen darf, sind vielmehr selbst eminent politische Fragestellungen. Statt in direkter Weise die konkreten Interessen zukünftiger Generationen definieren zu wollen, erscheint es daher erfolgsversprechender, die Frage in den Mittelpunkt zu stellen, wie sich demokratische Formen der Repräsentation und Partizipation so erweitern lassen, dass sie die Frage nach den Interessen und Rechten zukünftiger Mitglieder einer politischen Gemeinschaft besser als bislang integrieren.

Hierzu sind in den Politik- und Sozialwissenschaften zuletzt vielversprechende Konzepte entwickelt worden.<sup>33</sup> Auch politisch sind in den vergangenen Jahren in verschiedenen Staaten Initiativen entstanden, die eine institutionelle Verankerung der Interessen zukünftiger Generationen in parlamentarische Entscheidungsprozesse zum Ziel haben. In Israel gab es beispielsweise von 2001 bis 2006 einen vom Parlament eingesetzten Kommissar für zukünftige Generationen, Wales hat seit 2016 eine entsprechende Kommissarin, und im britischen Parlament existiert seit 2018 eine All-Party Parliamentary Group for Future Generations. Mehrere Organisationen haben zuletzt angeregt, auch auf der Ebene der Vereinten Nationen die Position einer Ombudsperson für zukünftige Generationen zu schaffen.<sup>34</sup> Diese Ansätze basieren auf dem Prinzip einer Stellvertretung zukünftiger Generationen innerhalb der politischen Arena. Auf den ersten Blick stehen sie damit dem Prinzip einer repräsentativen Demokratie nahe. Allerdings lässt sich diese Form der Repräsentation nicht in direkter Weise demokratisch über Wahlen legitimieren. Dennoch: Sofern solche Ämter tatsächlich mit politischer Macht versehen sind – etwa in Form eines Vetorechts gegenüber Entscheidungen, die in eklatanter Weise gegen langfristige gesellschaftliche und ökologische Interessen verstoßen –, liegt hierin ein wirkungsvolles politisches Instrument.

Ein zweiter Ansatz, der in den vergangenen Jahren intensiver diskutiert worden ist, ist die Ausweitung des Wahlrechts – entweder in Form einer Herabsetzung des Wahlalters oder aber als »Wahlrecht ab Geburt«, das keine pauschale Altersbeschränkung mehr kennt. Zwar beträfe dies nicht im direkten Sinne »zukünftige« Generationen; dennoch liegt hierin eine Möglichkeit, einer größeren Gruppe von Menschen politische Repräsentations- und Partizipationschancen zu eröffnen, die von den langfristigen Folgen heutiger politischer Entscheidungen in direkter Weise betroffen sein werden. In den Ansätzen, die das Wahlrecht als Stellvertreter- oder Familienwahlrecht erweitern wollen, käme hinzu, dass dies auch gesamtgesellschaftlich einen Reflexionsprozess über langfristige politische Ziele

auslösen könnte. Nicht zuletzt könnte eine solche Erweiterung des Wahlrechts ein Gegengewicht bilden zu der starken demografischen Verschiebung der Wählergruppenverteilung, die sich in den letzten Jahrzehnten vollzogen hat.

Drittens schließlich hat sich in den letzten Jahren der Weg über juristische Instanzen als wirkungsvoll erwiesen. Klimaklagen haben in den USA, den Niederlanden und Großbritannien große Aufmerksamkeit gefunden und einen neuen Weg der politischen Einflussnahme eröffnet. In Deutschland hat vor allem die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezüglich der Verfassungsbeschwerde gegen das Klimaschutzgesetz der Bundesregierung im März 2021 zu Recht eine große Aufmerksamkeit erhalten. Der Verweis auf »künftige Generationen« und eine Schutzverantwortung des Staates ihnen gegenüber bildet in der Entscheidungsbegründung des Gerichts einen Kernpunkt der Argumentation, der über die konkrete Stellungnahme hinaus weitreichende juristische Perspektiven eröffnet. Einen Ausweg aus dem Repräsentationsdilemma zukünftiger Generationen bietet die Klimajustiz jedoch nicht: So wie zukünftige Menschen noch nicht wählen können, können sie auch nicht klagen. Die Begründung des Verfassungsgerichts verweist daher auch nicht in erster Linie auf konkrete Rechte zukünftiger Generationen, sondern auf eine »intertemporale Freiheitssicherung« der im Grundgesetz festgeschriebenen Rechte.

Keiner dieser Ansätze kann somit das Problem überwinden, dass in den dargestellten Fällen politische Entscheidungen im Namen von Akteuren getroffen werden, die selbst nicht an diesen Entscheidungsprozessen mitwirken können. Dennoch kann eine Institutionalisierung solcher Formen der Repräsentation dazu beitragen, den Verweis auf zukünftige Generationen von einer universell einsetzbaren politischen Leerformel in ein Instrument einer stärkeren Zukunftsorientierung politischer Entscheidungen zu verwandeln.

*Der Beitrag ist eine überarbeitete Fassung des Aufsatzes »Zukünftige Generationen. Geschichte einer politischen Pathosformel«, der in der APuZ 52–53/2020 »Generationen« erschienen ist.*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Zygmunt Bauman, *Retrotopia*, Berlin 2017; Hans Ulrich Gumbrecht, *Unsere breite Gegenwart*, Berlin 2010.
- 2 Vgl. z.B. Jürgen Reulecke (Hrsg.), *Generationalität und Lebensgeschichte im 20. Jahrhundert*, München 2003; Mark Roseman (Hrsg.), *Generations in Conflict: Youth Revolt and Generation Formation in Germany 1770–1968*, Cambridge 2003.
- 3 Vgl. z.B. Barbara Stambolis (Hrsg.), *Die Jugendbewegung und ihre Wirkungen: Prägungen, Vernetzungen, gesellschaftliche Einflussnahmen*, Göttingen 2015.
- 4 Vgl. Derek Parfit, *Future Generations: Further Problems*, in: *Philosophy & Public Affairs* 2/1982, S. 113–172.
- 5 Siehe für diese Ansätze der Generationenforschung, die sich vor allem in Abgrenzung zu Karl Mannheims 1927 zuerst erschienenen Aufsatz zum »Problem der Generationen« entwickelt haben: Ulrike Jureit, *Generationenforschung*, Göttingen 2006; Sigrid Weigel, *Genea-Logik: Generation, Tradition und Evolution zwischen Kultur- und Naturwissenschaften*, München 2006; Bernd Weisbrod, *Generation und Generationalität in der neueren Geschichte*, in: *APuZ* 8/2005, S. 3–9; Björn Bohnenkamp/Till Manning/Eva-Maria Silies (Hrsg.), *Generation als Erzählung. Neue Perspektiven auf ein kulturelles Deutungsmuster*, Göttingen 2009; Kirsten Gerland/Benjamin Möckel/Daniel Ristau (Hrsg.), *Generation und Erwartung: Konstruktionen zwischen Vergangenheit und Zukunft*, Göttingen 2013.
- 6 Jureit (Anm. 5), S. 9.
- 7 Zum Kontext von »Generationen« als Erwartungsdiskursen vgl. Gerland/Möckel/Ristau (Anm. 5).
- 8 Zum Konzept der »leeren Signifikanten« vgl. Ernesto Laclau, *Emancipation(s)*, London 1996, S. 36–46.
- 9 Vgl. Pierre Nora, *La Génération*, in: ders. (Hrsg.), *Les Lieux de Mémoire*, Bd. 2, Paris 1997, S. 2975–3015.
- 10 Reinhart Koselleck, *Die Verzeitlichung der Utopie*, in: ders., *Zeitschichten: Studien zur Historik*, Frankfurt/M. 2003, S. 131–149. Vgl. ders., *Erfahrungsraum und Erwartungshorizont. Zwei historische Kategorien*, in: ders., *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt/M. 1989, S. 349–375.
- 11 Immanuel Kant, *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht*, in: *Preußische Akademie der Wissenschaften* (Hrsg.), *Akademie-Ausgabe VIII*, Berlin 1968 [1784], S. 15–31, hier S. 20.
- 12 Vgl. Reinhart Koselleck/Christian Meier, *Fortschritt*, in: Reinhart Koselleck/Werner Conze/Otto Brunner (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 2, Stuttgart 1975, S. 351–423.
- 13 Vgl. Diane B. Paul, *Darwin, Social Darwinism and Eugenics*, in: Jonathan Hodge/Gregory Radick (Hrsg.), *The Cambridge Companion to Darwin*, Cambridge 2003, S. 214–239.
- 14 Vgl. Nicola Lepp/Martin Roth/Klaus Vogel, *Der Neue Mensch. Obsessionen des 20. Jahrhunderts*, Ostfildern–Ruit 1999.
- 15 Vgl. u. a. Mark Adams (Hrsg.), *The Wellborn Science: Eugenics in Germany, France, Brazil, and Russia*, New York–Oxford 1990; Stefan Kühl, *Die Internationale der*

- Rassisten: Aufstieg und Niedergang der internationalen Bewegung für Eugenik und Rassenhygiene im 20. Jahrhundert, Frankfurt/M. 1997.
- 16 Vgl. u. a. Thomas Etzemüller, *Ein ewigwährender Untergang: der apokalyptische Bevölkerungsdiskurs im 20. Jahrhundert*, Bielefeld 2007.
  - 17 Friedrich Burgdörfer, *Volk ohne Jugend*, Berlin 1931.
  - 18 Vgl. Götz Aly, *Die Belasteten: »Euthanasie« 1939–1945. Eine Gesellschaftsgeschichte*, Frankfurt/M. 2013.
  - 19 Vgl. Benjamin Möckel, *Erfahrungsbruch und Generationsbehauptung. Die Kriegsjugendgeneration in den beiden deutschen Nachkriegsgesellschaften*, Göttingen 2014; Dorothee Wierling, *Geboren im Jahr Eins. Der Jahrgang 1949 in der DDR: Versuch einer Kollektivbiographie*, Berlin 2002.
  - 20 Vgl. Dirk van Laak, *Planung. Geschichte und Gegenwart des Vorgriffs auf die Zukunft*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 3/2008, S. 305–326.
  - 21 Vgl. John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge MA 1971.
  - 22 Vgl. ebd., S. 251–258.
  - 23 Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, *Nach dem Boom: Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008; Konrad Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008; Daniel T. Rodgers, *Age of Fracture*, Cambridge MA 2011.
  - 24 Vgl. z. B. Martin P. Golding, *Obligations to Future Generations*, in: *The Monist* 1/1972, S. 85–99; D. Clayton Hubin, *Justice and Future Generations*, in: *Philosophy & Public Affairs* 1/1976, S. 70–83; Jane English, *Justice between Generations*, in: *Philosophical Studies* 2/1977, S. 91–104.
  - 25 Vgl. Hans Jonas, *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt/M. 1979. Der dort auf S. 36 formulierte Imperativ lautet: »Handle so, daß die Wirkungen deiner Handlung verträglich sind mit der Permanenz echten menschlichen Lebens auf Erden.«
  - 26 Vgl. Ulrich Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. 1986.
  - 27 Vgl. Deutscher Bundestag, *Drucksachen und Plenarprotokolle des Bundestages – ab 1949*, 2020, <https://pdok.bundestag.de>; United Kingdom Parliament, *Hansard*, 2020, <https://hansard.parliament.uk>; Assemblée Nationale, *Centre de documentation parlementaire*, 2020, <http://archives.assemblee-nationale.fr>. Die Analyse beruht auf einer Volltextsuche der Debatten in den Parlamenten zwischen 1974–1979. Eine detailliertere Analyse und Kontextualisierung dieser Debatten könnten, gerade auch in transnationaler Perspektive, genaueren Aufschluss über die Motive und Verwendungsweisen der politischen Rhetorik geben.
  - 28 Vgl. Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Hrsg.), *Our Common Future*, Oxford–New York 1987.
  - 29 Zit. nach Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Die Nachhaltigkeitsagenda und die Rio-Konferenzen*, o. D., [www.bmz.de/de/themen/2030\\_agenda/historie/rio\\_plus20/index.html](http://www.bmz.de/de/themen/2030_agenda/historie/rio_plus20/index.html).
  - 30 Elke Seefried, *Rethinking Progress. On the Origins of the Modern Sustainability Discourse, 1970–2000*, in: *Journal of Modern European History* 3/2015, S. 377–400.

- 31 Als Analyse der Rhetorik der »Generationengerechtigkeit« in den Rentenreformdebatten der Nachkriegsjahrzehnte vgl. Christina May, *Generation als Argument. Konflikte um die Rentenversicherung in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden*, Frankfurt/M. 2010.
- 32 Vgl. Thilo Sarrazin, *Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*, München 2010.
- 33 Vgl. z.B. Kristian Skagen Ekeli, *Giving a Voice to Posterity. Deliberative Democracy and Representation of Future People*, in: *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 5/2005, S. 429–450; Dennis F. Thompson, *Representing Future Generations: Political Presentism and Democratic Trusteeship*, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 1/2010, S. 17–37; Michael Rose, *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie: Theorie und Praxis der Proxy-Repräsentation*, Wiesbaden 2018.
- 34 Siehe z.B. [www.worldfuturecouncil.org/need-un-high-commissioner-future-generations](http://www.worldfuturecouncil.org/need-un-high-commissioner-future-generations).

## Das Parlament als umstrittener Ort der deutschen Demokratiegeschichte

Die Debatte um einen Wandel bundesrepublikanischer Gedächtniskultur ist in vollem Gange, und es war der Bundespräsident, der sie mit einem Plädoyer für die Pflege demokratischer Erinnerungsorte ins Rollen brachte. Mehr als ein Jahr vor den Denkmalstürzen von 2020 wunderte sich Frank-Walter Steinmeier in der »Zeit«, dass der Bund dem Hamburger Bismarck-Denkmal mehrere Millionen Euro Unterstützung angedeihen lasse, der Frankfurter Paulskirche als historischem Ort des ersten gesamtdeutschen Parlaments hingegen keinen Cent. Dabei könnten, so der Bundespräsident, gerade die Revolution von 1848/49 oder der »Weimarer Aufbruch« von 1918/19 ebenso wie die Jahre 1949 und 1989 Demokratinnen und Demokraten Mut und Ansporn vermitteln. Die Freiheitskämpfe und Errungenschaften, Heldinnen und Helden sowie die zahlreichen kleineren und größeren Orte der Demokratiegeschichte gelte es künftig sehr viel stärker in der offiziellen Gedächtnispolitik zu verankern. Bei aller notwendigen Erinnerung an Diktatur und Verfolgung, Krieg und Vernichtung – auch die Demokratie sei deutsch, und worauf Steinmeier damit letztlich abzielt, ist, die Demokratie zum Telos der Nationalgeschichte zu erheben.<sup>1</sup>

Vorstöße wie diese haben insofern ihre Berechtigung, als gerade die deutschen Großstädte tatsächlich nicht zu Leuchttürmen demokratischer Erinnerungslandschaften aufgestiegen sind, obwohl gerade dort deutsche Demokratiegeschichte gemacht wurde. Überhaupt hat sich die liberale Demokratie in Deutschland mit nationaler Symbolpolitik schon immer vergleichsweise zurückgehalten. Anders als es die demokratischen Traditionen des 18. und 19. Jahrhunderts nahelegen, war es in der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts nie leicht, Nation und Republik zusammenzudenken. Nationale Symbolik blieb in der Weimarer Republik als *Gegensymbolik* zur Demokratie vital und abrufbar, häufig verbunden mit starken Emotionen jener, die sich »national« nannten und dabei eben meist keine Demokraten sein wollten. Diese wiederum reklamierten eher ein rationa-

listisches, nüchternes Politikverständnis für sich, das wenig Platz für Pathos ließ, auch nicht im Namen der Freiheit. Die Weimarer Republik beging zwar am 11. August den Verfassungstag, doch sie produzierte keine schillernde Erinnerungskultur, die die demokratischen Traditionen Deutschlands ins 19. Jahrhundert zurückverfolgt hätte. Auch für viele Demokraten war die schwarz-rot-goldene Reichsflagge der jungen Republik nicht mehr als ein Stück Stoff, ganz im Gegensatz zur sakralen Qualität, die Schwarz-Weiß-Rot für die Weimarer Rechten behielt.<sup>2</sup> Der Schatten der Niederlage und einer durch Krieg und Revolution gespaltenen Arbeiterbewegung ließ keine republikanische Aufbruchstimmung aufkommen.

Nach 1945 änderte sich das nicht. Die junge Bundesrepublik hatte zwar einige Vernunftrepublikanerinnen und -republikaner mehr, aber keine positiv besetzten Erinnerungsorte der Demokratie, galt Weimar doch, und mit ihm Schwarz-Rot-Gold, als Schreckbild einer überforderten und ungeliebten Republik. Prägend wurde für das Bonner Selbstverständnis gerade, sich von der ersten deutschen Demokratie abzugrenzen.<sup>3</sup> Der Entfaltungsspielraum für eine nationale demokratische Symbolik war durch die deutsche Teilung zusätzlich begrenzt. Im Grunde kann erst 1990 für die Symbiose von demokratischem und nationalem Selbstverständnis stehen – allerdings mit der Einschränkung, dass dem ostdeutschen Teil der vereinten Nation immer wieder ein eklatantes Demokratiedefizit attestiert wird. Was 30 Jahre nach der Vereinigung für gemeinsame, nationale demokratische Erinnerungsorte taugt, ist noch immer eine offene Frage. Ein Weg wäre, die gemeinsamen Demokratieverfahrungen vor 1949 ins Gedächtnis zu rufen, die auch die getrennten Wege im Kalten Krieg ideengeschichtlich grundierten.

Zur Erörterung einer demokratischen Gedächtnispolitik gehört die Frage, wie diese liberal-demokratisch ausgestaltet werden kann. In letzter Konsequenz bedeutete dies, nicht nur heroische Befreiungs- und Erfolgsgeschichten zu erzählen, sondern das wiederkehrend Problematische und Fragile, ja das Umstrittene an der Demokratie selbst zum Teil der Erinnerung zu machen.<sup>4</sup> Nur so kann die liberale Demokratie auch offensiv auf die vermehrte Kritik reagieren, die ihr von rechts wie von links begegnet, und die Enttäuschungen verstehen, die sie immer wieder produziert. Wohl keine Institution macht diese Probleme sichtbarer als das Parlament und seine umstrittene Geschichte.

Im Folgenden werde ich diskutieren, welche Herausforderungen sich mit dem Parlament als Erinnerungsort der deutschen Demokratie verbinden. Dazu richtet sich der Blick nicht so sehr auf seine Funktionsweisen und seine Stellung im politischen System,<sup>5</sup> sondern auf die Zuschreibungen und Bedeutungen, die mit dem Parlamentarismus in der deutschen Geschichte verbunden waren.

## Parlament und Demokratie – eine notwendige Unterscheidung

Wenn die deutsche Erinnerungskultur bislang kein Hort parlamentarischer Sternstunden ist, liegt das nicht etwa an einem ausgewiesenen deutschen Antiparlamentarismus oder parlamentarischen Funktionsdefiziten. Vielmehr handelt es sich bei Antiparlamentarismus und Parlamentarismuskritik um Phänomene, die so alt sind wie der Parlamentarismus selbst und namentlich in Frankreich mit seiner stolzen republikanischen Tradition tief verwurzelt sind. Allerdings existieren national spezifische Kulturen der Parlamentskritik wie des Parlamentarismus selbst, die hier in ihrer deutschen Spielart zur Sprache kommen.<sup>6</sup>

Die Relevanz des Parlaments für die Demokratiegeschichte ergibt sich aus dem Siegeszug, den das Modell der repräsentativen Demokratie im ausgehenden 18. Jahrhundert antrat, obwohl es sich gegen monarchistische und konservative Kräfte zu behaupten hatte, die Staatsautorität über Volkssouveränität stellten. Doch worin genau besteht sein demokratisches Prinzip? Der Parlamentarismus beruht auf der Idee, dass der Souverän durch ein gewähltes Organ, das einige Hundert Deputierte zählt, vertreten werden könne. Maßgeblich für seine Legitimität wurde die Fiktion der »virtuellen« oder »abstrakten Repräsentation«, wonach die Abgeordneten im Parlament für das gesamte Staatsvolk sprechen können, nicht bloß für ihren Wahlkreis oder ihre soziale Klientel. Ihr Mandat ist formal also personell ungebunden, verantwortlich sind sie in der Regel dem Gemeinwohl, der Nation oder lediglich ihrem Gewissen.

Es wäre nun aber historisch verfehlt, den Parlamentarismus für die Demokratie schlechthin zu halten, auch wenn selbst Historikerinnen und Historiker mittlerweile »Demokratie« und »parlamentarische Demokratie« häufig synonym verwenden. Zwar kam keine Demokratietheorie seit der Etablierung des britischen Parlamentarismus im 17. Jahrhundert an einer Positionierung gegenüber dem Prinzip der Repräsentation (anstatt der unmittelbaren Artikulation) des Volkswillens vorbei. Doch aus der Abgrenzung gegen den Parlamentarismus wuchsen alternative Demokratie Modelle, die für Zeitgenossinnen und Zeitgenossen im 19. und 20. Jahrhundert immer wieder denkbare Optionen waren. Die beiden idealtypischen Alternativen, die seit der Amerikanischen und der Französischen Revolution im Raum standen, waren zum einen die *direkte Demokratie*, in der sich der rousseausche Volkswille beständig oder spontan, in jedem Falle unmittelbar artikuliert, ohne durch Repräsentativorgane »verfälscht« und aufgespalten zu werden. Zum anderen ließ sich mit Rekurs auf Napoleon eine *plebiszitäre Demokratie* entwerfen, die auf eine starke, zentrale Exeku-

tive oder Einheitspartei und auf mehr oder minder regelmäßige Akklamationen des Volkes setzte.

Während plebiszitäre Demokratieansätze vor allem, aber nicht nur auf der politischen Rechten Anhänger fanden, neigte die politische Linke zu radikaldemokratischen Ansätzen. Das bereits von den kleinbürgerlichen Sansculotten während der Französischen Revolution artikulierte Misstrauen gegenüber dem Parlament als Institution der Bourgeoisie wurde von Karl Marx und Friedrich Engels aufgegriffen, blieb aber kein deutsches Spezifikum. Ihre Beobachtungen Frankreichs und Englands um die Mitte des 19. Jahrhunderts führten sie zu dem Schluss, dass der Parlamentarismus lediglich Instrument der Klassenherrschaft sei und proletarische Interessen dort keine Vertretung fänden. Ein ideales Gegenmodell sah Marx in der Räteverfassung der Pariser Kommune von 1871. Auch hier wurde gewählt, allerdings in sehr viel direkterer und spontanerer Weise: Das Volk in den Pariser Bezirken bestimmte Stadträte, die mehrheitlich aus Arbeitern oder Arbeitervertretern bestanden, die in ihrer legislativen wie exekutiven Tätigkeit an die Instruktionen der Wähler gebunden und jederzeit absetzbar waren.

## Aussöhnung mit dem repräsentativen Prinzip

Die mit der Kommune verbundene Rätedemokratie mit ihrem Akzent auf subnationale politische Handlungsebenen, aktive Partizipation der vielen an Legislative wie Exekutive und unmittelbare Feedbackschleifen zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten blieb in der politischen Linken und namentlich unter westeuropäischen Kommunisten des 20. Jahrhunderts vital – auch in der deutschen Novemberrevolution. Denn für viele Arbeiterinnen und Arbeiter sowie Soldaten gab es 1918 gute Gründe, nach über vier Jahren eines zerstörerischen Krieges, dessen Finanzierung der Reichstag auch mit den Stimmen der Sozialdemokratie fortwährend billigte, in den Räten größere – soziale wie politische – Teilhabechancen zu erblicken. In der gespaltenen Arbeiterbewegung war 1918 mit Blick auf das Agieren führender Sozialdemokraten die Rede von der »parlamentarischen Komödie«, vom »höfisch gewordenen Regierungssozialismus« und vom »Ausschluß des Volkes« im Parlament.<sup>7</sup> Bedenkt man noch, dass die Parlamentarisierung des Kaiserreichs keine Errungenschaft der Revolution, sondern zuvor von oben eingeleitet worden war, so kann der November 1918 in Deutschland nur bedingt als Erinnerungsort der *parlamentarischen* Demokratie erhalten – eher handelte es sich um einen Aufstand der Kriegsmüden, die unterschiedliche demokratische Zukünfte für denkbar hielten.<sup>8</sup>

Das Schreckbild der bolschewikischen Revolution und die Drohung des Bürgerkriegs, aber auch ein unhinterfragter Parlamentarismus veranlassten die führenden Vertreter der Mehrheitssozialdemokratie, die Geschichte der Revolution aus den Händen der Arbeiter- und Soldatenräte in die Hände der Nationalversammlung zu legen. In der Hoffnung, das Mehrheitsprinzip werde die Revolution zur Vollendung führen, optierten auch weite Teile der von der SPD abgespaltenen USPD (Unabhängige Sozialdemokratische Partei) dafür; nur eine kleine Fraktion um Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht sah im Arbeiterparlament das einzig logische politische Organ einer proletarischen Revolution und im Bürgerkrieg nach bolschewikischem Muster das ultimative Mittel des Klassenkampfes.

Der Parlamentarismus der Sozialdemokratie war Produkt einer über Jahrzehnte gewachsenen Aussöhnung mit dem repräsentativen Prinzip. Bereits im Norddeutschen Bund hatte das allgemeine Wahlrecht ab 1867 eloquenten Arbeiterführern wie August Bebel und Wilhelm Liebknecht erlaubt, das Parlament als Agitationsmittel zu nutzen, obwohl Liebknecht den Reichstag als bloße »Komödie« bezeichnete.<sup>9</sup> Gerade für die internationale Ausrichtung der Arbeiterbewegung war das parlamentarische Sprechen jedoch von großem Nutzen, konnte die Bühne eines überregionalen Parlaments doch weitaus breiter ausstrahlen als die kleinteilige Propaganda in Versammlungen und Presse. Die Agitation im Parlament wurde im 1871 gegründeten Kaiserreich mit seinem allgemeinen Männerwahlrecht und erst recht zur Zeit des Sozialistengesetzes (1878–1890) zur wichtigsten Propagandapraxis der Sozialdemokratie, die sich in Wählerstimmen auszahlte. In Verbindung mit der Entfaltung des Sozialstaats gelang es ihr, durch die Reichstagsdebatten ihre sozialpolitische Agenda zum nationalen Gesprächsthema zu machen.

Im Gegensatz zur älteren historischen Forschung, die die schwache Position des Reichstags im konstitutionellen Gefüge des Kaiserreichs unterstrich, wird in neueren Studien unter Berücksichtigung des Öffentlichkeitsaspekts parlamentarischer Arbeit nicht nur die wachsende Bedeutung des Reichstags betont, sondern auch die These eines weithin geteilten Antiparlamentarismus im Kaiserreich widerlegt. Die Entstehung der kommerzialisierten Massenpresse und das dualistische Gepräge der konstitutionellen Monarchie waren wichtige Faktoren der wachsenden Popularität des Reichstags: Da er Gesetzen und Haushalt zustimmen musste, die Regierung ihm jedoch nicht verantwortlich war, konnte er sich mit seinen beiden stärksten Fraktionen, dem Zentrum und der Sozialdemokratie, als Gesetzgeber, aber auch als Regierungsopposition in Szene setzen, was die Massenpresse dankbar aufnahm und verstärkte.<sup>10</sup> Welche Debatten in den Augen des Publikums als »Sternstunden« taugten, variierte freilich je nach

politischer Haltung. Aufsehenerregend waren etwa die Reichstagsdebatten um die Kolonialschandale und der Streit um das Budget für die militärischen Interventionen in den Kolonien 1906/07, der zur Auflösung des Reichstags, aber auch zum Rücktritt der Regierung Bernhard von Bülow führte. All dies zeugt von der ambivalenten Machtposition des Parlaments in der konstitutionellen Monarchie.

## Integration und Delegitimierung

Wie das Beispiel der Sozialdemokratie zeigt, waren Parlamente Inklusionsmaschinerien. So ist es für ihre Geschichte charakteristisch, dass ihre Gegner in aller Regel mit im Hause saßen. Das galt für die Monarchisten in der Frankfurter Nationalversammlung, für die Nationalkonservativen im Kaiserreich und für die DNVP (Deutschnationale Volkspartei), Teile der nationalliberalen DVP (Deutsche Volkspartei) sowie KPD und NSDAP in der Weimarer Republik. Die Parlamentsarbeit verwandelte sie nicht immer in glühende Anhängerinnen und Anhänger des Parlamentarismus, doch sie führte ihre Fundamentalablehnung ad absurdum. Denn wer antiparlamentarisch sprach und parlamentarisch handelte, verfing sich mindestens in einem performativen Widerspruch.

Die ältere Forschung hat den Antiparlamentarismus im Reichstag häufig als Faktor seiner Schwäche und seines Unvermögens zu rationaler Kompromissfindung gedeutet; in Abgrenzung dazu betont die neuere Forschung die Integrations- und Kohäsionskraft parlamentarischer Regeln, Verfahren und Umgangsweisen, denen sich auch antiparlamentarische Kräfte kaum entziehen konnten: Wer die Geschäftsordnung beachtete und die Redezeiten einhielt, wer in Ausschüssen mit Kollegen zusammenarbeitete und sich an Abstimmungen beteiligte, konnte schlecht behaupten, nicht zum Funktionieren des Parlamentarismus beizutragen, und die Öffentlichkeit beobachtete dies aufmerksam.<sup>11</sup> Die Fundamentalopposition der wachsenden NSDAP-Fraktion äußerte sich dann auch in demonstrativen Regelbrüchen und einer Sprache, die vor allem der außerparlamentarischen Öffentlichkeit bedeuten sollten, dass man vorhatte, das parlamentarische System von innen heraus zu zerstören.<sup>12</sup>

Als radikaldemokratische Alternative zum Parlamentarismus oder als Aufmarschfeld »des Volkes« gegen das Parlament galt die Straße. Dort sollte nach ursprünglichem Dafürhalten der Sozialisten der eigentliche Kampf des Proletariats stattfinden; und dort sollte in Weimar ein neuer Politikstil Fuß fassen: eine Politik der Tat, der Emotion und des unbedingten Willens, die sich scharf gegen die rationale Rede, die teils langwierige Kom-

promissfindung und das vermeintliche Taktieren im Parlament abgrenzte.<sup>13</sup> Vor allem die äußerste Linke und die äußerste Rechte bedienten sich in der Weimarer Republik der Straße als einer Gegenarena zum Parlament, und sie griffen häufiger zu den plebiszitären Mitteln des Volksbegehrens und des Volksentscheids, die die Weimarer Reichsverfassung einräumte.

Die Auseinandersetzung mit dem Weimarer Reichstag ließ klassische Muster der Parlamentskritik aufleben. Besondere Missbilligung erfuhren das Mehrheitsprinzip, die Logik des Kompromisses, die elitäre Abschließung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier nach innen, ihre angebliche Verwicklung in Korruptionsfälle, vor allem aber der übermäßige Einfluss der Parteien und ihrer Funktionäre, was im Vorwurf der Mittelmäßigkeit und Spießbürgerlichkeit des Parlaments mündete und weite Kreise der Weimarer Öffentlichkeit zur Sehnsucht nach einer genialen Führerpersönlichkeit motivierte.<sup>14</sup> Zur Geschichte der ersten deutschen parlamentarischen Demokratie gehört diese öffentlich artikulierte Unzufriedenheit mit dem Parlamentarismus, ja die gezielte Delegitimierung des Reichstags unauflöslich dazu. Als Erinnerungsort der Demokratiegeschichte ist die Weimarer Republik nur in dieser Ambivalenz zu verstehen, und es sollte der Legitimität der jungen Bundesrepublik nicht förderlich sein, dass sie formal und personell in vielerlei Hinsicht an den Weimarer Parlamentarismus angeschlossen.<sup>15</sup>

## Parlament und Nation – ein schwieriges Verhältnis

Parlamente waren als Institutionen von einer Spannung getragen, die mit der Erweiterung des Wahlrechts immer größer wurde: Sie sollten die unterschiedlichen Interessen, ja zunehmend auch die sozialen Unterschiede innerhalb der Gesellschaft abbilden und zugleich die gemeinsamen Interessen des Staatsvolks vertreten. Als Symbole der Nation konnten nationale Parlamente unter besonderen Erwartungsdruck geraten, wenn die sakralisierte Nation sich durch Einigkeit auszeichnen sollte, nicht durch widerstreitende Positionen, die das Parlament zum Ausdruck brachte.<sup>16</sup> Dieser Imperativ war in Deutschland besonders ausgeprägt, seitdem das Paulskirchenparlament 1848/49 mit dem Auftrag zusammengetreten war, die Einheit der Nation herzustellen und die erste gesamtdeutsche Verfassung zu verabschieden.<sup>17</sup> Noch in der Nachkriegszeit ein Jahrhundert später war diese Bedeutung überaus präsent: Die Bemühungen um den raschen Wiederaufbau der Frankfurter Paulskirche zum Jubiläumsjahr 1948 gingen primär auf ihren Symbolwert als Ort der nationalen Einheit zurück. Entsprechend sollte das Gebäude fortan nicht mehr für parteipolitische Veranstaltungen genutzt werden.<sup>18</sup>

Zum Problem wurde, dass Parlamente in ihrer Praxis eher die Gespaltenheit der Nation vorführten als deren Einigkeit. Schon 1848/49 war die Ernüchterung groß gewesen, als das Paulskirchenparlament offenkundig werden ließ, dass sich Liberale, Demokraten und Monarchisten in vielen Punkten nicht einigen konnten. Die Nationalversammlungen von 1848/49, ob in Frankfurt oder in den Landtagen, stehen in der deutschen Geschichte vor allem für die Entstehung von Fraktionen. Zeitgleich artikulierten Parlamentarier selbst das Ideal, gerade in außenpolitischen Fragen zur Einigkeit zu finden. Anlässlich der anstehenden Abstimmung über den Vertrag von Malmö, den Waffenstillstand zwischen Preußen und Dänemark im Schleswig-Holsteinischen Krieg, mahnte der linke Abgeordnete Wilhelm Zimmermann 1848: »Meine Herren, wir haben uns oft in dieser Saale von dem Standpunkte der Parteien bekämpft. Wenn es aber einer Sache des Vaterlandes [...] gilt, wenn es sich um eine deutsche Angelegenheit, nicht um eine Partei- und Meinungssache handelt, da muß der Kampf der Parteien und auch die Rücksicht darauf aufhören. Lassen Sie uns daher bei der Abstimmung über diese Frage keine Rücksicht auf unsere Parteistellung, sondern einzig Rücksicht auf die Sache nehmen.«<sup>19</sup> Ähnlich sollte auch Wilhelm II. nach Beginn des Ersten Weltkriegs die Fraktionsvorstände der Reichstagsparteien zur Einheit aufrufen. Keine Parteien mehr zu kennen, sondern nur noch Deutsche – dieser berühmte Ausspruch des Kaisers zum Zwecke der inneren Kriegsmobilisierung verdeutlicht, wie stark die politische Artikulation innergesellschaftlicher Unterschiede – und damit das parlamentarische Sprechen – als Hemmschuh der deutschen Nation galt. Vom Symbol der Nation zum Symbol ihrer Spaltung – dies war in der Geschichte der deutschen Parlamentsvorstellungen ein schmaler Grat, und namentlich der Weimarer Reichstag litt unter dem Urteil, kein würdevolles Abbild der »Volksgemeinschaft« zu sein.

Nach der Machtübergabe an Hitler brannte dann der Reichstag – und wurde in ein Einparteienparlament verwandelt, das primär die Regierungserklärungen des »Führers« entgegennahm. Wenn ausgerechnet im »Dritten Reich« die Direktübertragung der (wenigen) Reichstagsitzungen im Radio einsetzte, so diente dies vor allem der Demonstration, dass der Nationalsozialismus »endlich« Einmütigkeit im Reichstag hergestellt hatte.<sup>20</sup> Den konfliktbetonten Parlamentarismus mit seinen kontroversen Debatten, Zwischen- und Ordnungsrufen, ja Tumulten, vermissen nach Ende der NS-Diktatur nur wenige. In der westdeutschen Presse und Publizistik sowie unter Politikerinnen und Politikern in Ost wie West bestand weitgehend Konsens, eine Rückkehr zum Weimarer »Parteiengezänk« unbedingt vermeiden zu wollen. Nicht die sogenannte Blockpolitik als solche, sondern lediglich die erzwungene Führungsrolle der SED darin

führte in den Landesparlamenten der SBZ/DDR zu Misstrauen, bevor sie 1952 schließlich aufgelöst wurden.<sup>21</sup>

In Westdeutschland indes musste man lernen, mit dem unumgänglichen Konfliktgeschehen in der parlamentarischen Demokratie umzugehen. Die Resonanz der Presse auf die ersten Bundestagswahlkämpfe verdeutlicht, als wie ehrwürdig der Parteienstreit empfunden wurde. Zänkerische Parlamentarier schienen das Volk herabzuwürdigen, das sie vertreten wollten, und es war der Rekurs auf die »Würde der Nation«, der dieses parlamentskritische Ressentiment – neben vielen anderen altbekannten – auch in der Bundesrepublik hervorbrachte.<sup>22</sup>

Wie sehr der Bundestag unter den Bedingungen der deutschen Teilung, des Kalten Kriegs und der Furcht vor einem dritten Weltkrieg zum Symbol der Nation erhoben wurde, das über wichtige nationale Fragen möglichst *nicht* streiten sollte, zeigte sich in den wichtigen außenpolitischen Debatten der 1950er Jahre, die die Historikerin Marie-Luise Recker als Höhepunkte der Bonner Parlamentsgeschichte bezeichnet hat. Wenn allerdings die Fraktionsführer und aufstrebende Redetalente der Parteien Anlässe wie die Westverträge, den Wehrbeitrag, den Souveränitätsgewinn oder die deutsch-französische Aussöhnung dazu nutzten, sich hitzige Redeschlachten zu liefern, war das für viele Wählerinnen und Wähler nur schwer zu ertragen, zumal die ungewohnten Fernsehbilder seit 1953 den emotionalen Stress noch erhöhten, indem sie den Bundestagsstreit quasi ins Wohnzimmer brachten. Da zu befürchten stand, dass das Ansehen des Parlaments so noch weiter leiden könnte, entschied Bundestagspräsident Eugen Gerstenmaier und der Ältestenrat des Bundestags 1957, das Fernsehen gänzlich aus dem Plenarsaal des Bundeshauses zu verbannen.<sup>23</sup>

Erst ab 1966 waren TV-Übertragungen von Arbeitssitzungen wieder zugelassen, und zu jener Zeit zeichnete sich auch langsam ab, dass sich die Westdeutschen an die Konflikthaftigkeit gewöhnten, die die parlamentarische Demokratie mit sich brachte. Es war die paradox anmutende Folge der außerparlamentarischen Opposition, dass die 1970er Jahre in vielerlei Hinsicht eine Blütezeit der repräsentativen Demokratie markierten. Diese Nähe zwischen Parlament und Wählerinnen und Wählern lebte bezeichnenderweise von der Integration direktdemokratischer Ansätze in die politische Kommunikationsarbeit an der Basis, in den Wahlkreisen, wo dann auch die Polarisierung abgefedert werden konnte, die dieses Jahrzehnt kennzeichnete.<sup>24</sup>

Die Aufwertung des Bundestags spiegelte sich in einer gesteigerten massenmedialen Aufmerksamkeit und Sichtbarkeit.<sup>25</sup> Doch Antiparlamentarismus blieb Begleiterscheinung der Demokratie und bündelte sich in den sozialen Bewegungen. Wenn der antiparlamentarische Furor der Grü-

nen in den 1980er Jahren rasch verloren ging, bewies dies einmal mehr die Integrationskraft parlamentarischer Verfahren. Dass die repräsentative Demokratie imstande ist, gesellschaftliche Politisierungsprozesse und soziokulturellen Wandel absorbieren zu können, zeigt die Geschichte der Bonner Republik durchaus. In der Berliner Republik dominiert erneut die Kritik am Funktionsverlust des Bundestags als Kontrollorgan der Regierung und vor allem als Ort der rationalen Debatte. Die ausdifferenzierte Medienöffentlichkeit von heute kann jedoch nur bedingt als Ursache für einen vermeintlichen Formenwandel hin zum »Schaufensterparlament« gelten.<sup>26</sup> Der Vorwurf der Fensterrede und des Schaukampfs gehört von Anbeginn zum modernen Parlamentarismus dazu, der ohne Öffentlichkeit nicht zu denken ist.<sup>27</sup>

Ein Ausnahmeereignis deutscher Parlamentsöffentlichkeit jährte sich dieses Jahr zum 30. Mal: die Live-Übertragungen aller 38 Plenarsitzungen der 10. Volkskammer, des ersten frei gewählten und zugleich letzten Parlaments der DDR. Die Abgeordneten wollten die Ostdeutschen im Fernsehen mit den Regeln des Parlamentarismus vertraut machen, Transparenz demonstrieren und verlässliche Informationen liefern. Die Resonanz war groß, doch die Enttäuschung auch: Die unmittelbare Konfrontation mit ungeübten Parlamentariern, langwierigen Abstimmungen und leeren Stuhlreihen, wie sie in Arbeitsparlamenten unumgänglich sind, war keine gute Werbung für die repräsentative Demokratie.<sup>28</sup> Letztlich gehört zu den langlebigen Herausforderungen des Parlamentarismus die Erwartung, Sternstunden hervorzubringen.

## Schluss

Für die deutsche Demokratiegeschichte folgt aus diesen Beobachtungen, dass sie das Parlament nur als umstrittene, aber durchaus langlebige und lernfähige Institution thematisieren kann. Parlamentarismus als den Telos und *den* Wert der liberalen Demokratie anzusehen, griffe dabei zu kurz. Zu den Erinnerungsorten der deutschen Demokratiegeschichte gehören auch außerparlamentarische Bewegungen und direktdemokratische Praktiken – der Graswurzelgedanke der Pariser Kommune hat die parlamentarische Demokratie immer wieder ergänzt und ihr neue Impulse gegeben.

An den Parlamentarismus als Errungenschaft zu erinnern, heißt zudem, an die Heterogenität moderner Gesellschaften und die Möglichkeit alternierender Regierungsmehrheiten zu erinnern. Das Mehrheitsprinzip, das die Gegner des Parlamentarismus ablehnten, brachte immer auch Verlierer und Unterlegene hervor, die allerdings nie dauerhaft in der Minder-

heit bleiben mussten. Es ist diese Offenheit für Pluralität und für politische Farbenwechsel, die es Parlamenten erlaubt, immer wieder auf den dynamischen Wandel moderner Gesellschaften zu reagieren. Darin liegen ihre Stärke und ihre Resilienz, gerade auch in Zeiten der Krise.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 38/2020 »Parlamentarismus«.*

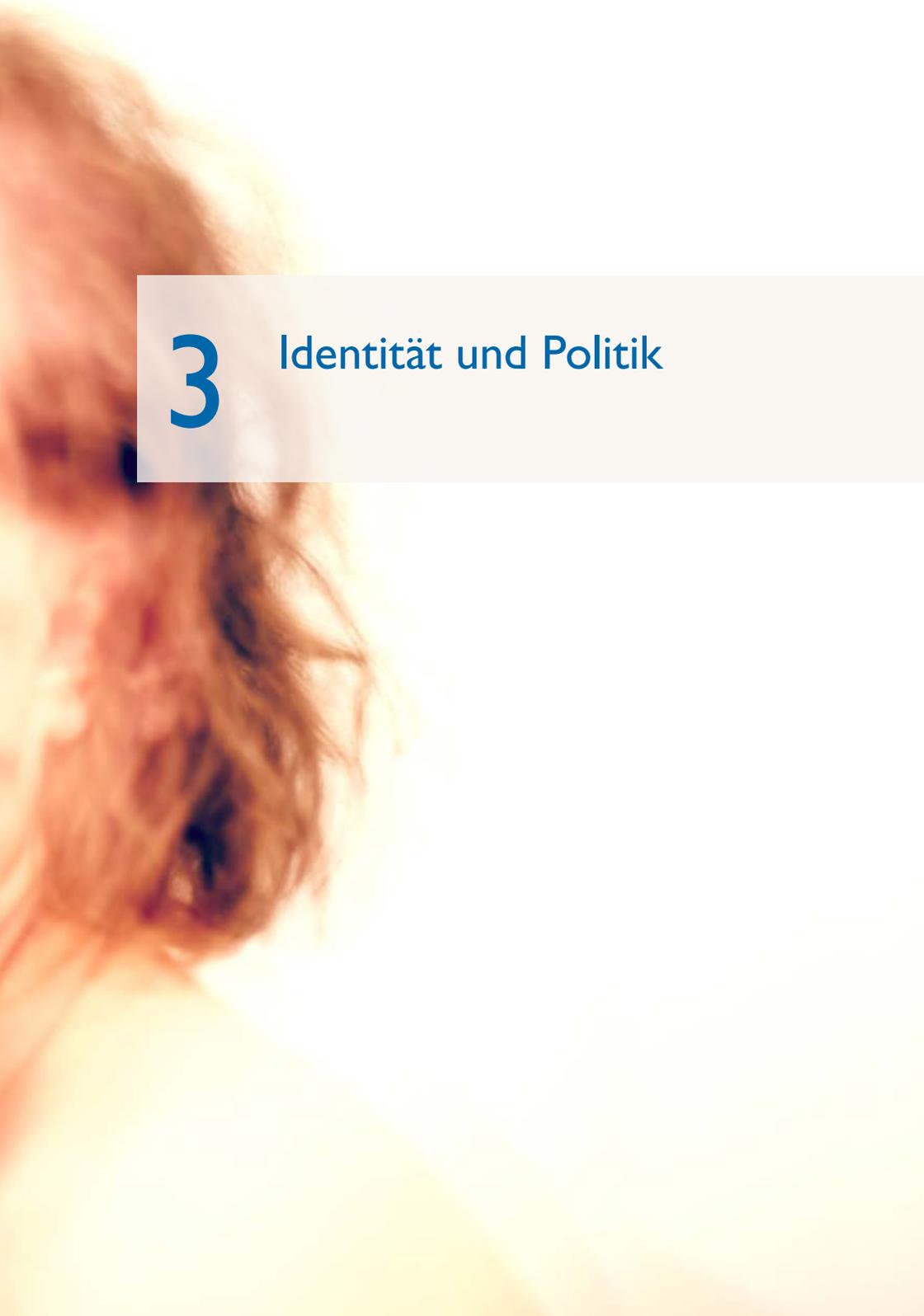
## Anmerkungen

- 1 Vgl. Frank-Walter Steinmeier, Deutsch und frei, 13. 3. 2019, [www.zeit.de/2019/12/demokratie-nationalismus-tradition-gedenktage-geschichtsunterricht](http://www.zeit.de/2019/12/demokratie-nationalismus-tradition-gedenktage-geschichtsunterricht). Für geschichtswissenschaftliche Wortmeldungen zur aktuellen Debatte siehe APuZ 33–34/2020.
- 2 Vgl. Thomas Mergel, Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag, Düsseldorf 2002, S. 63 f.
- 3 Vgl. Sebastian Ullrich, Der Weimar-Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik 1945–1959, Göttingen 2009.
- 4 In diesem Sinne jüngst Ute Daniel, Postheroische Demokratiegeschichte, Hamburg 2020.
- 5 Vgl. Marie-Luise Recker (Hrsg.), Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich, München 2004.
- 6 Vgl. Remieg Aerts, An Unrewarding Task. Criticism of Parliament and Anti-Parliamentarianism: A Historical Review, in: Marie-Luise Recker/Andreas Schulz (Hrsg.), Parlamentarismuskritik und Antiparlamentarismus in Europa, Düsseldorf 2018, S. 25–41; Jean Garrigues, Criticism on Parliamentarianism and Anti-Parliamentarianism in Europe 19th–21st Century, in: ebd., S. 43–57.
- 7 Das alte Spiel, der alte Jammer, in: Mitteilungs-Blatt des Verbandes der sozialdemokratischen Wahlvereine Berlins und Umgegend, 14. 7. 1918.
- 8 Vgl. Mark Jones, Am Anfang war Gewalt. Die deutsche Revolution 1918/19 und der Beginn der Weimarer Republik, Berlin 2017.
- 9 Zit. nach Theo Jung, Der Feind im eigenen Hause. Antiparlamentarismus im Reichstag 1867–1918, in: Recker/Schulz (Anm. 6), S. 129–149, hier S. 131.
- 10 Vgl. Andreas Biefang, Die andere Seite der Macht. Reichstag und Öffentlichkeit im »System Bismarck«, 1871–1890, Düsseldorf 2009; Frank Bösch, Parlamente und Medien. Deutschland und Großbritannien seit dem späten 19. Jahrhundert, in: Andreas Schulz/Andreas Wirsching (Hrsg.), Parlamentarische Kulturen in Europa – das Parlament als Kommunikationsraum, Düsseldorf 2012, S. 371–388.
- 11 Vgl. Mergel (Anm. 2), S. 313–331; Jung (Anm. 9).
- 12 Vgl. Mergel (Anm. 2), S. 428–465.
- 13 Vgl. Daniel Siemens, Gegen den »gesinnungsschwachen Stimmzettelträger«: Emotion und Praxis im Wahlkampf der späten Weimarer Republik, in: Hedwig Richter/Hubertus Buchstein (Hrsg.), Kultur und Praxis der Wahlen. Eine Geschichte der

- modernen Demokratie, Wiesbaden 2017, S. 215–236; Tobias Kaiser, Die Erfindung der »Bannmeile« in der Weimarer Republik. Polizeilicher und symbolischer Schutzraum mit widersprüchlicher Geschichte, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 5–6/2020, S. 262–279.
- 14 Vgl. Thomas Mergel, Führer, Volksgemeinschaft und Maschine. Politische Erwartungsstrukturen in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus 1918–1936, in: Wolfgang Hardtwig (Hrsg.), *Politische Kulturgeschichte der Zwischenkriegszeit 1918–1939*, Göttingen 2005, S. 91–127.
- 15 Vgl. Marie-Luise Recker, Das Parlament in der westdeutschen Kanzlerdemokratie, in: dies. (Anm. 5), S. 161–178, hier S. 162f.; Ullrich (Anm. 3).
- 16 Vgl. Aerts (Anm. 6), S. 31, S. 33.
- 17 Vgl. Wilhelm Ribhegge, *Das Parlament als Nation. Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49*, Düsseldorf 1998.
- 18 Vgl. Shelley Rose, Place and Politics at the Frankfurt Paulskirche after 1945, in: *Journal of Urban History* 42/2016, S. 145–161, hier S. 147–150.
- 19 Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a.M., Bd. 3, hrsg. v. Franz Wigard, Leipzig 1848, 72. Sitzung in der Paulskirche, 5. 9. 1848, S. 1887.
- 20 Vgl. Peter Hubert, Uniformierter Reichstag. Die Geschichte der Pseudo-Volksvertretung 1933–1945, Düsseldorf 1992, S. 230; Benedikt Wintgens, Turn Your Radio on. Abgeordnete und Medien in der Bundesrepublik Deutschland nach 1949, in: Adéla Gjuričová et al. (Hrsg.), *Lebenswelten von Abgeordneten in Europa 1860–1990*, Düsseldorf 2014, S. 295–310, hier S. 305.
- 21 Vgl. Michael C. Bienert, Der Sozialismus als »Krönung der Demokratie«. Die SED, die sowjetische Besatzungsmacht und der Antiparlamentarismus in den Landtagen der SBZ/DDR, in: Recker/Schulz (Anm. 6), S. 71–95, hier S. 80–83, S. 86 ff.
- 22 Vgl. Claudia C. Gatzka, Des Wahlvolks großer Auftritt. Wahlritual und demokratische Kultur in Italien und Westdeutschland nach 1945, in: *Comparativ* 1/2013, S. 64–88, hier S. 68–72; Benedikt Wintgens, *Treibhaus Bonn. Die politische Kulturgeschichte eines Romans*, Düsseldorf 2019.
- 23 Vgl. Recker (Anm. 15), S. 171 ff.; Vor 65 Jahren: Erste Live-Übertragung einer Bundestagssitzung, 28. 9. 2018, [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw39-kalenderblatt-fernsehliveuebertragung-570368](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw39-kalenderblatt-fernsehliveuebertragung-570368).
- 24 Vgl. Claudia C. Gatzka, *Die Demokratie der Wähler. Stadtgesellschaft und politische Kommunikation in Italien und der Bundesrepublik*, Düsseldorf 2019, S. 461–491.
- 25 Vgl. Bösch (Anm. 10), S. 384 f.
- 26 Armin Burkhardt, Debattieren im Schaufenster. Zu Gebrauch und Pervertierung einiger parlamentarischer Sprachformen im Deutschen Bundestag, in: Schulz/Wirsching (Anm. 10), S. 301–331, hier S. 302 f.
- 27 Vgl. Andreas Schulz, Vom Volksredner zum Berufsgagitor. Rednerideal und parlamentarische Redepraxis im 19. Jahrhundert, in: ders./Wirsching (Anm. 10), S. 247–266.
- 28 Vgl. Bettina Tüffers, Die Volkskammer im Fernsehen. Strategien der Selbstinszenierung in der 10. Volkskammer der DDR, in: Gjuričová et al. (Anm. 20), S. 312–315.



Identität (un)klar? Über die Rolle, die individuellen und kollektiven Identitäten in der demokratischen Öffentlichkeit und Politik zukünftig beziehungsweise zukommen soll, wird intensiv gestritten.



# 3

## Identität und Politik

## Alle an einem Tisch

### Identitätspolitik und die paradoxen Verhältnisse zwischen Teilhabe und Diskriminierung

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich in Deutschland die Lebensverhältnisse von Menschen mit internationaler Geschichte<sup>1</sup> deutlich verbessert – und mit ihnen das, was allgemein für gelungene Integration steht: Wohnverhältnisse, Arbeitsmarktchancen, Sprachkenntnisse sowie Beteiligungschancen am politischen Alltag und im Bildungssystem. Die Probleme, die es zweifellos gibt, lassen sich als Nachwehen politischer Fehler aus den 1960er bis 1990er Jahren verstehen.<sup>2</sup> Gleichzeitig zeigen die Befunde, dass die Teilhabechancen in der Bundesrepublik noch nicht gleich sind, sie deuten lediglich auf eine positive Entwicklung hin. Dass sich diese nachweisbaren Verbesserungen im öffentlichen Diskurs nicht widerspiegeln, hängt auch damit zusammen, dass er dominiert wird von einer romantisch-naïven Vorstellung von Integration.

Nachdem sich erst mit der Jahrtausendwende in der deutschen Öffentlichkeit die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass die Bundesrepublik ein Einwanderungsland ist und eine aktive Integrationspolitik benötigt, wurden zunehmend Veränderungen in der Bevölkerung und Gesellschaft wahrgenommen. In den meisten westdeutschen Großstädten bilden die Kinder mit internationaler Geschichte heute die Mehrheit in den Klassenzimmern. In einigen Städten wird in den nächsten zehn bis 15 Jahren die Gesamtbevölkerung etwa je zur Hälfte »biodeutsch« und »international« sein. Dazu zählen unter anderem die Städte Frankfurt am Main, Stuttgart und München. Zugleich gibt es großflächige Regionen, die mit Migration bisher kaum Erfahrungen haben und in denen, vielleicht deshalb, Sorgen und Ängste besonders groß sind.

Durch Migration beschleunigt sich sozialer Wandel, wodurch die Gesellschaft vielseitiger, unübersichtlicher und insgesamt komplexer wird. Diese Veränderungen überfordern einen großen Teil der Bevölkerung.

Der Wandel bezieht sich auf weite Teile der Alltagskulturen: So war es etwa in der Bundesrepublik der 1960er Jahre keineswegs üblich, sich zur Begrüßung zu umarmen oder gar einen Kuss zu geben – oder auf öffentlichen Grünflächen in größeren Gruppen zu sitzen, zu essen und zu trinken. Heute ist es zumindest nicht »untypisch deutsch«. Der Wandel findet aber auch auf struktureller Ebene statt und hat weitreichendere Folgen.

## Integration führt zu Konflikten

Anders als die gängige Vorstellung von Integration suggeriert, führt der Wandel nicht zwangsläufig zu einer harmonischen Gesellschaft, sondern geht mit Kontroversen und Konflikten einher. Eine Verbesserung der Teilhabechancen im Bildungswesen, auf dem Arbeitsmarkt und im politischen Alltag führt eben nicht zur Homogenisierung von Lebensweisen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Differenz- und Fremdheitserfahrungen häufiger bei *gelungener* Integration gemacht werden. Unter anderem dadurch, dass sich Minderheiten insgesamt selbstbewusster zu Wort melden, ihre Interessen vertreten, eigene Ansprüche erheben – kurz: dadurch, dass sie am Tisch sitzen und ein Stück vom Kuchen beanspruchen. Entsprechend können auch Verteilungs- und Interessenkonflikte zunehmen. Ein markantes Beispiel: Anlass für den sogenannten Kopftuchstreit war kein Fall von Desintegration. Im Gegenteil: Ausgelöst wurde er von einer deutschen Lehrerin mit Kopftuch, Fereshta Ludin, die 1998 in Baden-Württemberg ihre Tätigkeit als Deutschlehrerin ausüben wollte. Von Behörden und Gerichten wurde es ihr untersagt, weil sie nicht auf das Tragen des Kopftuchs verzichten wollte. Muslimische Reinigungskräfte mit Kopftuch, die kaum Deutschkenntnisse haben und lediglich an Schulen putzen, stellen und stellen die Gesellschaft hingegen vor keine Probleme. Wenn wir also die eingangs erwähnten Parameter als Maßstab für gelungene Integration nehmen – Wohnverhältnisse, Bildungsbeteiligung, Arbeitsmarktchancen, Sprachkenntnisse und politische Partizipation –, war der Auslöser des Kopftuchstreits gelungene Integration.

Immer mehr und immer unterschiedlichere Menschen sitzen mit am Tisch und wollen ein Stück vom Kuchen. Wie kommt man eigentlich auf die Idee, dass es ausgerechnet jetzt harmonisch werden soll? Diese Vorstellung ist entweder naiv oder hegemonial – Multikulti-Romantik oder Monokulti-Nostalgie. Die Realität ist ganz offensichtlich eine andere.

Für die Beschreibung intergenerationaler Integrationsprozesse bietet sich die Tisch-Metapher ebenfalls an: Die erste Einwanderergeneration ist noch vergleichsweise bescheiden und fleißig, beansprucht nicht volle

Zugehörigkeit und Teilhabe. Sie sitzt überwiegend auf dem Boden beziehungsweise an Katzentischen. Die ersten Nachkommen beginnen sich an den Tisch zu setzen und bemühen sich um einen guten Platz und ein Stück des Kuchens. Nach einer länger andauernden Phase der Integration geht es dann nicht mehr nur um ein Stück des bestehenden Kuchens, sondern auch darum, welcher Kuchen auf den Tisch kommt.

Was ist über die Generationenfolge passiert? Integration im eigentlichen Wortsinn: Integration bedeutet, dass der Anteil der Menschen wächst, die teilhaben können und wollen. Das bedeutet dann aber auch, dass der Anteil der Menschen wächst, die ihre Bedürfnisse und Interessen selbstbewusst artikulieren – dies gilt unter anderem auch für Frauen, Menschen mit Behinderung, Homosexuelle und zunehmend auch für Muslime und Menschen mit internationaler Geschichte. Gelungene Integration steigert also das Konfliktpotenzial in einer Gesellschaft. Zunächst sind es Konflikte um soziale Positionen und Ressourcen (soziale und ökonomische Fragen), im Zeitverlauf werden zudem soziale Privilegien, kulturelle Dominanzverhältnisse und Deutungshoheiten infrage gestellt und neu ausgehandelt.

Gleichzeitig nimmt die Komplexität zu. Die sozialen und ökonomischen Fragen werden durch die kulturellen und identitätsbezogenen Fragen nicht ersetzt, sondern ergänzt. Daher wird der Integrationsdiskurs zunehmend diffus: Einerseits geht es um die noch ausstehende Integration eines Bevölkerungsteils, andererseits entstehen neue Streitpunkte und Herausforderungen durch einen anderen Teil der Bevölkerung, der bereits integriert ist. Solche neuen Streitpunkte zeigen sich in öffentlich diskutierten Fragen wie »Brauchen wir eine Leitkultur?« oder »Gehört der Islam zu Deutschland?« Integration wirkt sich im Zeitverlauf auf die gesamte Gesellschaft aus, nicht nur auf Migranten und ihre Nachkommen. Es handelt sich also um grundlegende, die Gesellschaft verändernde Konflikte. Oder wie es der Historiker Klaus Bade formuliert: »Integration ist keine Einbahnstraße«,<sup>3</sup> weder im Hinblick auf die Rahmenbedingungen noch bezüglich der Wirkungen und Effekte.

## Das Diskriminierungsparadox

Das gesteigerte Konfliktpotenzial zeigt sich auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen und wirkt sich auf den öffentlichen Diskurs über Diskriminierung und Integration aus. Es offenbart sich ein paradoxer Effekt: Die Teilhabechancen verbessern sich und gleichzeitig wird viel mehr über Diskriminierung aufgebeht und diskutiert als vorher – und zwar nicht *obwohl*, sondern *weil* sich die Situation verbessert hat. Menschen, die gut

integriert sind und mit am Tisch sitzen, haben den Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe. Sie haben also gesteigerte Teilhabe- und Zugehörigkeitserwartungen. Die Realität ist aber fast immer träger als die Erwartungen. Das heißt, dass die Erwartungen schneller steigen als die realen Teilhabechancen.

Dieser Zusammenhang lässt sich auf unterschiedliche Gruppen und Bereiche übertragen. So fühlen sich etwa schwarze US-Amerikaner aufgrund ihrer Hautfarbe umso häufiger diskriminiert, je erfolgreicher sie sind. Je höher das Bildungsniveau und das Einkommen, desto häufiger berichten sie über Diskriminierung. Schwarze, die stark benachteiligt sind, fühlen sich hingegen seltener diskriminiert.<sup>4</sup>

Ein weiteres Beispiel: Frauen haben bessere Teilhabechancen als etwa Menschen mit Behinderung, Frauen fühlen sich aber häufiger diskriminiert als Menschen mit Behinderung. Und Frauen fühlten sich vor vierzig oder fünfzig Jahren seltener diskriminiert als heute, dabei sind gegenwärtig ihre Teilhabechancen um ein Vielfaches höher.

Eine andere Perspektive, diesmal international vergleichend: Je besser die Teilhabechancen in einem Land, desto häufiger wird über Diskriminierung geklagt. Umgekehrt fühlen sich dort, wo die Teilhabechancen schlechter sind, Minderheitenangehörige seltener diskriminiert. So klagen in den skandinavischen Staaten, wo die Teilhabechancen im europäischen Vergleich besonders gut sind, Minderheiten häufiger über Diskriminierung als etwa in Osteuropa, wo sie nachweislich häufiger benachteiligt werden.<sup>5</sup>

## Anspruch und Wirklichkeit

All diese Vergleiche verdeutlichen einen kontraintuitiven Zusammenhang. Es geht nicht um eine objektive Größe, sondern um das Verhältnis zwischen Erwartungen beziehungsweise Ansprüchen auf der einen und der erlebten Wirklichkeit auf der anderen Seite. Wahrgenommene Diskriminierung entsteht erst durch die Bewertung: Nur dann, wenn eine Ungleichbehandlung als illegitim bewertet wird, fühlen sich Menschen diskriminiert. Als illegitim bewerten sie Handlungen und Situationen, wenn die Realität zu weit von den Erwartungen abweicht. Die Paradoxie hat also nicht mit einem empirischen Befund, sondern mit einer dynamischen Relation zu tun, nämlich mit einer ungleichen Entwicklung von Realität und Erwartung. Daneben gibt es einen weiteren Grund für die häufigere Thematisierung von Diskriminierung: Erst wenn Benachteiligte am Tisch sitzen, sind sie in der Position, das Thema Diskriminierung in den Diskurs zu bringen. Es geht also neben der Wahrnehmung auch um

die Artikulationsfähigkeit, die Möglichkeit der Herstellung von Öffentlichkeit sowie das Reflektieren von latenten Formen der Diskriminierung.

Verschiedene Menschen können also dieselbe Situation erleben, aber ganz unterschiedlich deuten. Dieselbe Ungleichbehandlung kann als legitim oder als illegitim interpretiert werden. Für die eine Person kann eine Ungleichbehandlung nachvollziehbar sein, für die andere Person ist sie hinnehmbar und für die dritte Person kann sie eine Demütigung sein.

Insbesondere der Anspruch auf gesellschaftliche Teilhabe und der auf Zugehörigkeit sind für Diskriminierungserfahrungen zentral. Ersterer bezieht sich auf den Zugang zu gesellschaftlich relevanten Ressourcen und Positionen, und er wächst mit Erfolgen im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt; letzterer bezieht sich auf die Zugehörigkeit zu einer jeweiligen Gesellschaft, zum Beispiel zur Nation oder zu einem bestimmten sozialen Milieu. Diese Zugehörigkeit entsteht durch gemachte Erfahrungen im Laufe der Sozialisation und betrifft insbesondere die eigene Identität, die immer auch ein Produkt von Fremdbeschreibungen und -zuschreibungen ist.

Versteht man die Wahrnehmung von (rassistischer) Diskriminierung als erlebte Diskrepanz zwischen Teilhabe- und Zugehörigkeitsanspruch einerseits und erlebter Wirklichkeit andererseits, dann lassen sich die empirischen Befunde wie folgt deuten: Selbst bei gleichen Erlebnissen ist die Wahrnehmung der Betroffenen danach differenzierbar, wie groß der eigene Anspruch auf Teilhabe und Zugehörigkeit ist. Die Entstehung eines solchen Anspruchs ist von biografischen Erfahrungen abhängig. Das bedeutet, dass die am stärksten Benachteiligten sich deshalb seltener illegitim behandelt fühlen, weil sie (im gesamten Sozialisationsprozess) benachteiligt wurden – also weil sie durch biografische Prozesse geringere Erwartungen entwickeln konnten. In dieser relationalen Perspektive lassen sich Ursache und Wirkung nicht mehr trennen beziehungsweise sie vermengen sich.

Überspitzt formuliert heißt dies im Übrigen für Pädagogen, dass es »gut« ist, wenn ein Jugendlicher über Diskriminierung berichtet. Das heißt nämlich, dass er mehr erreichen will, als bisher möglich erscheint. Das Gegenteil wäre schlecht: Eine Benachteiligung hinzunehmen und sie als legitim zu bewerten, ist ein Zeichen für Resignation und Ohnmacht. Sagt man einem Jugendlichen, der sich diskriminiert fühlt: »Stell dich nicht so an«, sagt man genau genommen: »Senke deine Erwartungen. Akzeptiere, was du hast. Erwarte nicht mehr.« Auf diese Weise kann pädagogisches Handeln zur Resignation beitragen.<sup>6</sup>

Von Relevanz sind diese Befunde darüber hinaus für die Beurteilung der Diskrepanz zwischen gesellschaftlichen Diskursen über Diskriminierung zum einen und wirklichen Teilhabechancen zum anderen. Wenn erhöhte Teilhabechancen mit einer höheren Wahrnehmung von Diskri-

minierung einhergehen, kann dies sogar dazu führen, dass sich durch die Verringerung von Diskriminierung der Diskurs verschärft. Je stärker eine Ungleichbehandlung aus dem Rahmen des Gewöhnlichen oder Erwarteten fällt, desto eher kann sie als diskriminierend wahrgenommen werden. Dies hängt sowohl mit den individuellen Erfahrungen als auch mit der gesellschaftlichen Sensibilisierung, insbesondere der allgemeinen Ablehnung von Ungleichbehandlung, zusammen.

Ähnliche paradoxe Effekte wurden im Zusammenhang mit Geschlechterungleichheit, sozialer Ungleichheit und sozialer Sicherheit in wohlfahrtsstaatlichen Kontexten gezeigt:<sup>7</sup> Je erfolgreicher ein Problem bekämpft wird, desto stärker wird das verbliebene und zugleich kleiner gewordene Restproblem wahrgenommen und diskutiert. Entsprechend lässt sich mit einem, zumindest zeitweise, erhöhten Konfliktpotenzial rechnen, wenn aktiv und erfolgreich Diskriminierung bekämpft wird.

Daraus soll aber selbstverständlich nicht geschlussfolgert werden, dass der Kampf gegen Diskriminierung oder für Chancengleichheit zu vernachlässigen ist. Vielmehr möchte ich darauf aufmerksam machen, dass erfolgreiche Integration nicht mit Konfliktfreiheit einhergeht und dass der gesellschaftliche Fortschritt dazu führen kann, dass dort, wo Diskriminierung bekämpft wird und sich die Chancen von benachteiligten Gruppen verbessern, am intensivsten über Diskriminierung diskutiert wird. Diese Diskussionen können wiederum Identitätspolitikern begünstigen.

## Interessenvertretung und Identitätspolitik

Mit zunehmender Integration wachsen der Gleichheitsanspruch und die Erwartung von Minderheiten und benachteiligten Gruppen, zur Gemeinschaft dazuzugehören. Dies führt zur Neuaushandlung von Privilegien mit der möglichen Folge, dass die dominanten Gruppen der Gesellschaft um ihre Privilegien bangen. An dieser Stelle werden Identitätspolitikern von verschiedenen Seiten wahrscheinlich: Minderheitenangehörige können sich – bildlich gesprochen – am Tisch zusammenschließen, um ihren jeweiligen Interessen Nachdruck zu verleihen. Dominante Gruppen können hingegen versuchen, über Ausschlusskriterien ihre Privilegien zu sichern. Es kann auf beiden Seiten zu komplexen Gruppenbildungsprozessen kommen – und nicht selten bestimmen am Ende die Merkmale Herkunft und Religion, wer zur Identität oder Gruppe gehört und wer nicht.

Auch wenn Identität heute immer weniger ursächlich für die Stellung einer Person in der Gesellschaft ist, nimmt sie im öffentlichen Diskurs einen immer größeren Raum ein. Offene Gesellschaften ermöglichen

nämlich Verdichtung und Spaltung zur gleichen Zeit: Erst wenn viele am Tisch sitzen (Verdichtung), kann es dort zu Differenzen kommen (Spaltung). Eine solche Spaltung in der Verdichtung muss nicht grundsätzlich problematisch sein. Sie wird es erst dann, wenn die offene Gesellschaft und die liberale Demokratie zur Disposition gestellt werden.

Identitätspolitik hat auf die Gesellschaft unterschiedliche Auswirkungen, je nachdem, ob sie von benachteiligten Gruppen beziehungsweise Minderheiten ausgeht oder von dominanten Gruppen beziehungsweise Angehörigen der Mehrheit. Was in Deutschland und Europa als »Rechtsruck« beziehungsweise Rechtspopulismus, in Nordamerika als *backlash* bezeichnet wird, ist Ausdruck einer solchen identitären Mobilisierung für den sozialen Ausschluss und gegen die offene Gesellschaft, getragen von Teilen dominanter Bevölkerungsgruppen.<sup>8</sup> Hierbei wird in der Regel das Ziel der gesellschaftlichen Restauration verfolgt und kulturelle Hegemonie angestrebt, während es bei identitätspolitischen Bewegungen von benachteiligten Gruppen eher um mehr Anerkennung geht.

## Schluss

Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit sowie die identitätspolitisch geprägten Diskurse können zu einer gesellschaftlichen Überhitzung führen. So besteht die Gefahr einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung. Weichen die Erwartungen für eine längere Zeit zu stark von der erlebten Wirklichkeit ab, kann es zur Folge haben, dass die gesellschaftlichen Verhältnisse beziehungsweise Zustände »falsch« interpretiert werden, was wiederum dazu führt, dass die Akteure ihr Verhalten nach der »falschen« Interpretation ausrichten. Das angepasste Verhalten kann dann zu neuen Verhältnissen führen, die die »falsche« Interpretation bestätigen. Die realen Verhältnisse würden sich schließlich zunehmend verschlechtern.

Ein Beispiel für eine solche sich selbst erfüllende Prophezeiung ist etwa folgende Stadtteilentwicklung: Ein Stadtteil ist objektiv gesehen nicht außergewöhnlich gefährlich. Allerdings wird er von vielen öffentlich immer wieder als No-go-Area bezeichnet. Diese Zuschreibung wird im Laufe der Zeit von immer mehr Menschen angenommen. Lokale Journalisten fangen an, die Geschehnisse vor Ort besonders aufmerksam zu beobachten, und berichten über jedes kriminelle Vergehen – womit gleichzeitig die Berichterstattung über Kriminalität in anderen Stadtteilen vernachlässigt wird. Dadurch taucht der Stadtteil in der Presse regelmäßig in negativen Meldungen auf. Mittlerweile fürchten sogar die Bewohner des Stadtteils Gefahren und vermeiden es, sich abends im Viertel zu bewegen.

Bereits jetzt wird es gespenstisch auf den Straßen, ohne dass es dafür einen nachweisbaren Grund gibt. Die Folge kann anschließend sein, dass sich kriminelles Verhalten in diesem Gebiet etabliert, weil zum Beispiel leere Straßen immer auch bedeuten, dass es weniger Augenzeugen bei Straftaten gibt. Schlussendlich ist das Viertel tatsächlich eine No-go-Area geworden. Die realen Verhältnisse haben sich den nicht korrekten Erwartungen und Deutungen angeglichen. Diese Mechanismen ließen sich auf unzählige andere Sachverhalte übertragen.

Solange wir Komplexität und Konflikte negativ konnotieren, spielen alternative Fakten und gefühlte Realitäten eine immer größere Rolle. Vielmehr erfordern die gesteigerte Komplexität der Gesellschaft und das zunehmende Konfliktpotenzial einen Perspektivwechsel. Der Kitt, der die offene Gesellschaft zusammenhält, bildet sich aus Konflikten und dem konstruktiven Umgang mit ihnen.<sup>9</sup> Hierfür lohnt es, sich daran zu erinnern, dass die größten sozialen Innovationen gesellschaftliche Konflikte als Ausgangspunkt hatten. Hierzu gehören nicht zuletzt die Demokratie, die Bürger- und Menschenrechte und der Sozialstaat. Hingegen ist konfliktfreier sozialer Fortschritt den Historikern nicht bekannt.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 9–11/2019 »Identitätspolitik«.*

## Anmerkungen

- 1 Die Bezeichnung »internationale Geschichte« verwende ich als Synonym für »Migrationshintergrund«. Nach der Definition des Statistischen Bundesamts haben alle ausländischen Staatsangehörigen sowie eingebürgerte Menschen einen Migrationshintergrund. Zudem haben in Deutschland geborene Kinder einen Migrationshintergrund, wenn es sich bei mindestens einem Elternteil um eine zugewanderte Person, eine eingebürgerte Person oder um eine Person ohne deutsche Staatsbürgerschaft handelt. Hingegen wird das Merkmal Migrationshintergrund nicht an die Kinder »vererbt«, wenn es sich bei den Eltern um Personen handelt, die beide von Geburt an deutsche Staatsbürger sind.
- 2 Ausführlich hierzu Aladin El-Mafaalani, *Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*, Köln 2018, S. 36 f.; ders./Ahmet Toprak, *Muslimische Kinder und Jugendliche in Deutschland. Lebenswelten, Denkmuster, Herausforderungen*, Berlin 2017<sup>3</sup>.
- 3 Klaus J. Bade, Einleitung: Integration und Illegalität, in: ders. (Hrsg.), *Integration und Illegalität in Deutschland*, Osnabrück 2011, S. 7–10, hier S. 7.
- 4 Vgl. hier und im Folgenden Aladin El-Mafaalani/Julian Waleciak/Gerrit Weitzel, *Methodische Grundlagen und Positionen der qualitativen Migrationsforschung*, in: Débora B. Maehler/Heinz Ulrich Brinkmann (Hrsg.), *Methoden der Migrations- und Integrationsforschung – Lehrbuch und Forschungsleitfaden*, Wiesbaden 2016, S. 61–96.

- 5 Siehe hierzu auch Kim Björn Becker, *Wirklichkeit und Wahrnehmung: Wenig Fremde, viel Rassismus*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 7. 8. 2018.
- 6 Eine Häufung solcher Enttäuschungen und Diskriminierungserfahrungen kann zur Radikalisierung führen. Laut Pierre Bourdieu sympathisieren viele weiße Aufsteiger, die von elitären Kreisen aufgrund ihrer sozialen Herkunft abgelehnt werden, mit der politisch rechten Szene. In Bezug auf die Radikalisierung von Muslimen wurde eine ähnliche These formuliert: Aladin El-Mafaalani, *Salafismus als jugendkulturelle Provokation. Zwischen dem Bedürfnis nach Abgrenzung und der Suche nach habitueller Übereinstimmung*, in: Thorsten Gerald Schneiders (Hrsg.), *Salafismus in Deutschland. Ursprünge und Gefahren einer islamisch-fundamentalistischen Bewegung*, Bielefeld 2014, S. 355–363.
- 7 Siehe hierzu Karin Gottschall, *Soziale Ungleichheit und Geschlecht: Kontinuitäten und Brüche, Sackgassen und Erkenntnispotentiale im deutschen soziologischen Diskurs*, Wiesbaden 2000; Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*. Beide Teile in einem Band, München 1976 (1835/1840); Silke van Dyk/Stephan Lessenich, *Unsichere Zeiten. Die paradoxe »Wiederkehr« der Unsicherheit*, in: *Mittelweg* 36 5/2008, S. 13–45.
- 8 Solche Ausschlussmechanismen können rassistisch, nationalistisch oder auch religiös-fundamentalistisch motiviert sein. Andreas Reckwitz bezeichnet sie als vergangenheitsorientierte kulturessenzialistische Bewegungen gegen die offene Gesellschaft: Andreas Reckwitz, *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*, Frankfurt/M. 2017. S. 371 ff.
- 9 Vgl. Helmut Dubiel, *Unversöhnlichkeit und Demokratie*, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), *Was hält die Gesellschaft zusammen?*, Frankfurt/M. 1997, S. 425–444.

## Konflikte um Identität in Europa – eine empirische Bestandsaufnahme

Die Krisen der vergangenen beiden Jahrzehnte – die Finanz- und Wirtschaftskrise, die sogenannte Flüchtlingskrise und zuletzt auch die COVID-19-Pandemie – unterscheiden sich von früheren Krisen dadurch, dass mit ihnen nicht nur reale, materielle Bedrohungslagen, sondern zumindest zusätzlich auch kulturelle, symbolische oder identitätsrelevante Bedrohungen verknüpft wurden und werden. Aus der Finanz- und Wirtschaftskrise entstand die erste relevante populistische Partei in Deutschland, die AfD, die ihre zunehmende Stärke aus der Umwandlung einer zunächst rein wirtschaftspolitisch begründeten Kritik an der Eurozone in eine identitätsbezogene Kritik an der europäischen Integration und Solidarität gewann. Die damit verbundene Ablehnung internationaler Kooperation und der Öffnung von Grenzen schien der Partei auch in der »Flüchtlingskrise« die Unterstützung vormals unvorstellbarer Anteile in der Bevölkerung zu sichern.

Da sich solche politischen Muster auch in vielen anderen europäischen Ländern fanden und immer noch finden, haben sich in der Forschung zu politischen Einstellungen in der Bevölkerung immer mehr Autor\*innen Gedanken darüber gemacht, ob es neben dem bis dato gesetzten zweidimensionalen ideologischen Raum (Marktwirtschaft vs. Sozialstaat, libertäre vs. autoritäre Gesellschaftsvorstellungen) möglicherweise eine dritte grundlegende Konfliktlinie in der Bevölkerung gibt. Diese Konfliktlinie wird unterschiedlich benannt, das zentrale Argument ist aber für alle Konzeptionen sehr ähnlich.<sup>1</sup> Im Kern geht es darum, dass unterschiedliche Gruppen in der Bevölkerung unterschiedliche Vorstellungen davon haben, wie wichtig der Nationalstaat und die damit verbundenen kulturellen Identitätsvorstellungen heute noch sind. Daraus folgen unterschiedliche Positionen dazu, ob eine Öffnung des Nationalstaats nach außen wünschenswert ist oder nicht, und zwar sowohl im Hinblick auf die Zuwanderung von Menschen in den Nationalstaat als auch in Hinblick auf die verstärkte wirtschaftliche

(und politische) Kooperation zwischen Nationalstaaten und die Abgabe von Entscheidungs- und Handlungsmacht auf die internationale Ebene.

Wir nennen diese Konfliktlinie die identitäre Konfliktlinie, weil sie – wie wir noch zeigen werden – aus unserer Sicht mit unterschiedlichen Vorstellungen von Zugehörigkeit und Abgrenzung zusammenhängt, die in grundlegenden und oftmals nur schwer verhandelbaren Bedürfnissen von Individuen nach Sicherheit und Offenheit verankert sind. In einer Studie zusammen mit Gerald Echterhoff, Detlef Pollack und Olaf Müller haben wir die Existenz und Dimensionalität einer solchen Konfliktlinie erstmals über mehrere Länder hinweg theoretisch und empirisch umfassend untersucht. In der Folge fassen wir zunächst die Studie und ihre Befunde kurz zusammen, bevor wir im Anschluss ihre Auswirkungen und Implikationen für politische Kommunikation und politische Aushandlungsprozesse in den Blick nehmen.

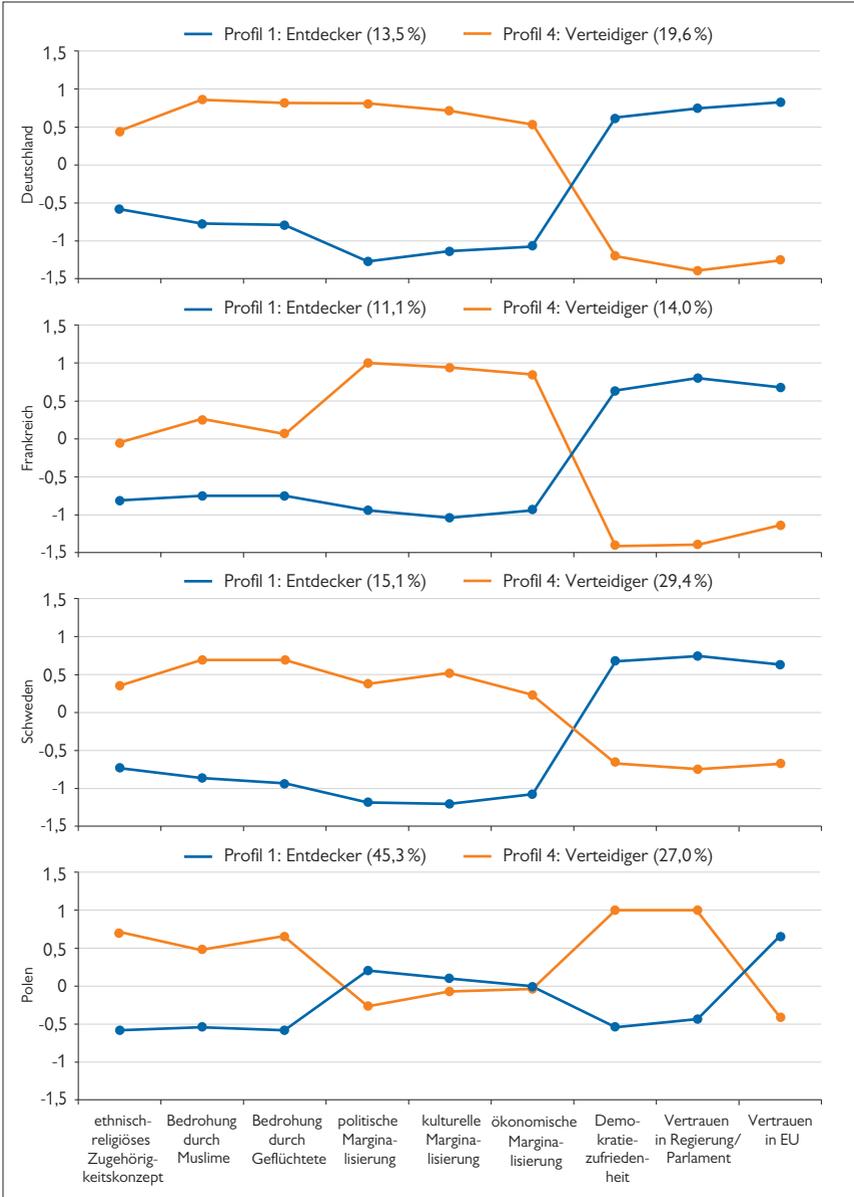
## Die Studie – von Verteidigern und Entdeckern

Unsere Studie »Von Verteidigern und Entdeckern«<sup>2</sup> basiert auf einer telefonischen Umfrage mit insgesamt 5 000 Personen in Deutschland, Frankreich, Polen und Schweden.<sup>3</sup> Neben Fragemodulen zu allgemeinen politischen Einstellungen haben wir in dieser Umfrage insbesondere die Einstellungen der Befragten im Hinblick auf nationale Zugehörigkeitskonzepte und Bedrohungswahrnehmungen gegenüber bestimmten Personengruppen erhoben. Zusätzlich interessierte uns, wie Unterschiede in diesen identitätsbezogenen Variablen mit Einstellungen gegenüber politischer Repräsentation und wahrgenommener gesellschaftlicher Marginalisierung zusammenhängen. Dazu enthielt der Fragebogen nicht nur klassische Items der politischen Kulturforschung – wie Fragen nach dem Grad an politischem Vertrauen oder der Zufriedenheit mit Demokratie auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene –, sondern zusätzlich ein von uns mitentwickeltes Instrument zur Messung gesellschaftlicher Marginalisierungswahrnehmungen.<sup>4</sup>

Mithilfe einer sogenannten latenten Profilanalyse, die einer traditionellen Clusteranalyse sehr ähnlich ist, arbeiteten wir anhand der Befragungsdaten heraus, dass es in allen Ländern vier größere Cluster gibt. Darunter finden sich in allen Ländern zwei Cluster oder Gruppen von Personen, die sich auf den von uns untersuchten Variablen diametral unterscheiden: Diese beiden Gruppen nennen wir Entdecker und Verteidiger.

Die Verteidiger zeichnen sich durch ein sehr enges Identitäts- beziehungsweise ethnisch-religiöses Zugehörigkeitskonzept aus. Dies symbo-

Abb. 1: Entdecker und Verteidiger in Deutschland, Frankreich, Schweden und Polen



Quelle: Daten aus Back et al. (Anm. 2)

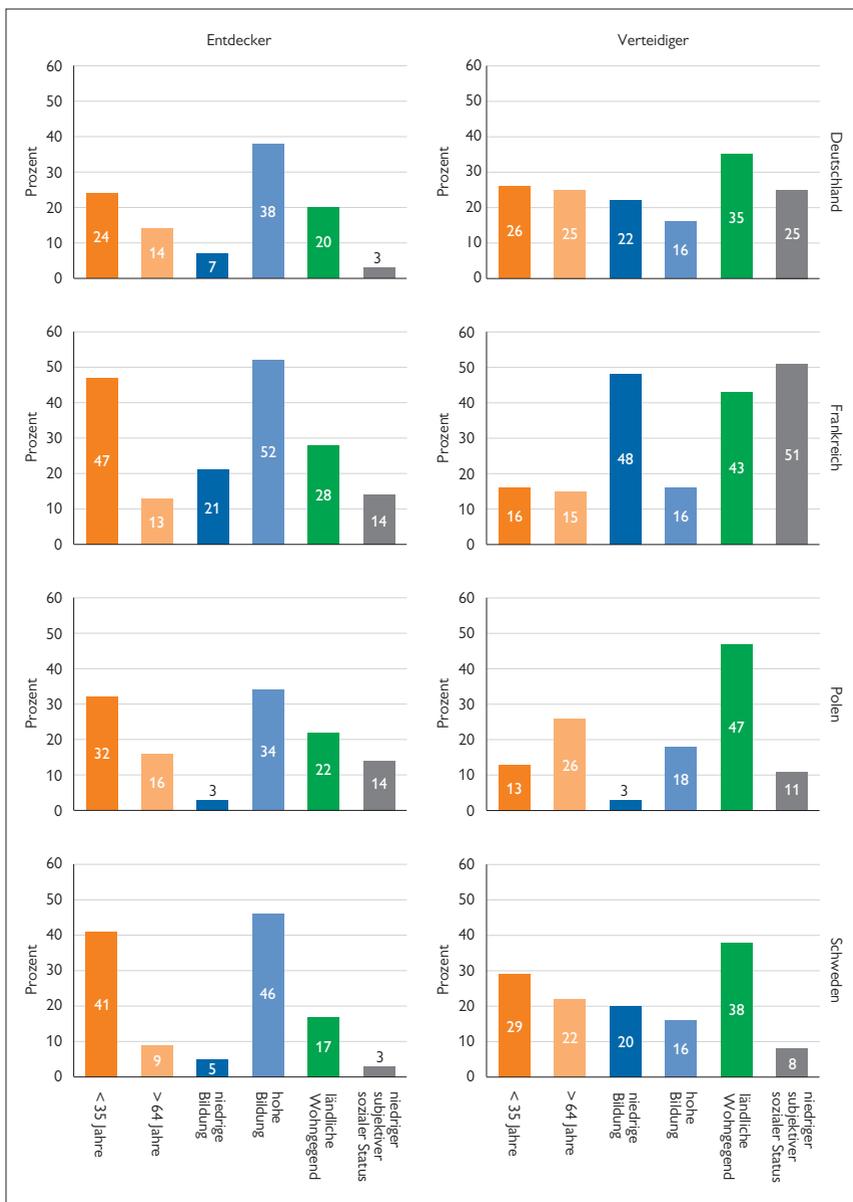
liert einen (relativ) hohen Grad an Zustimmung zu Items, welche die nationale Zugehörigkeit eines Individuums von dessen Geburtsort im Land, von dessen Zugehörigkeit zur dominanten Religionsgemeinschaft in einem Land oder von Vorfahren im Land abhängig machen. Verteidiger fühlen sich zudem überdurchschnittlich häufig von Muslimen und von geflüchteten Menschen bedroht. Für Entdecker gilt das Gegenteil: Diese Gruppe lehnt diese engen identitären Konzepte ab und nimmt weder Muslime noch geflüchtete Menschen als Bedrohungen wahr.

Für uns spiegeln diese beiden Gruppen damit die Enden einer identitätsbezogenen gesellschaftlichen Konfliktlinie. Damit verbunden ist die Beobachtung, dass diese beiden Gruppen zusammengenommen zwar einen substanziellen Anteil in der Bevölkerung einnehmen, aber nicht die beiden einzigen Gruppen sind. Ihr tatsächlicher Anteil variiert stark über die Länder hinweg: So finden sich in unserer französischen Stichprobe 25 Prozent, in der deutschen Stichprobe 33 Prozent, in der schwedischen Stichprobe 45 Prozent und in der polnischen Stichprobe 72 Prozent der Befragten, die sich einer der beiden Gruppen zuordnen lassen. Interessanterweise sind die Verteidiger in den drei westlichen und nördlichen Ländern (F, D, S) relativ gesehen stärker vertreten als die Entdecker, während dies in Polen genau andersherum ist. Dies ändert aber in absoluten Zahlen betrachtet nichts daran, dass die Spaltung der Gesellschaft in Polen, wo sich fast drei Viertel der Befragten einer der beiden Gruppen zuordnen, viel weitergehend zu sein scheint als in den anderen Ländern. An diese Eindrücke anknüpfend stellen sich dann zwei Fragen: erstens jene danach, wer diese beiden Gruppen eigentlich sind beziehungsweise welche Faktoren die Zugehörigkeit zu einer der beiden Gruppen erklären. Und zweitens die Frage nach den politischen (und gesellschaftlichen) Konsequenzen einer solchen Konfliktlinie.

## Individuelle und gesellschaftliche Profile

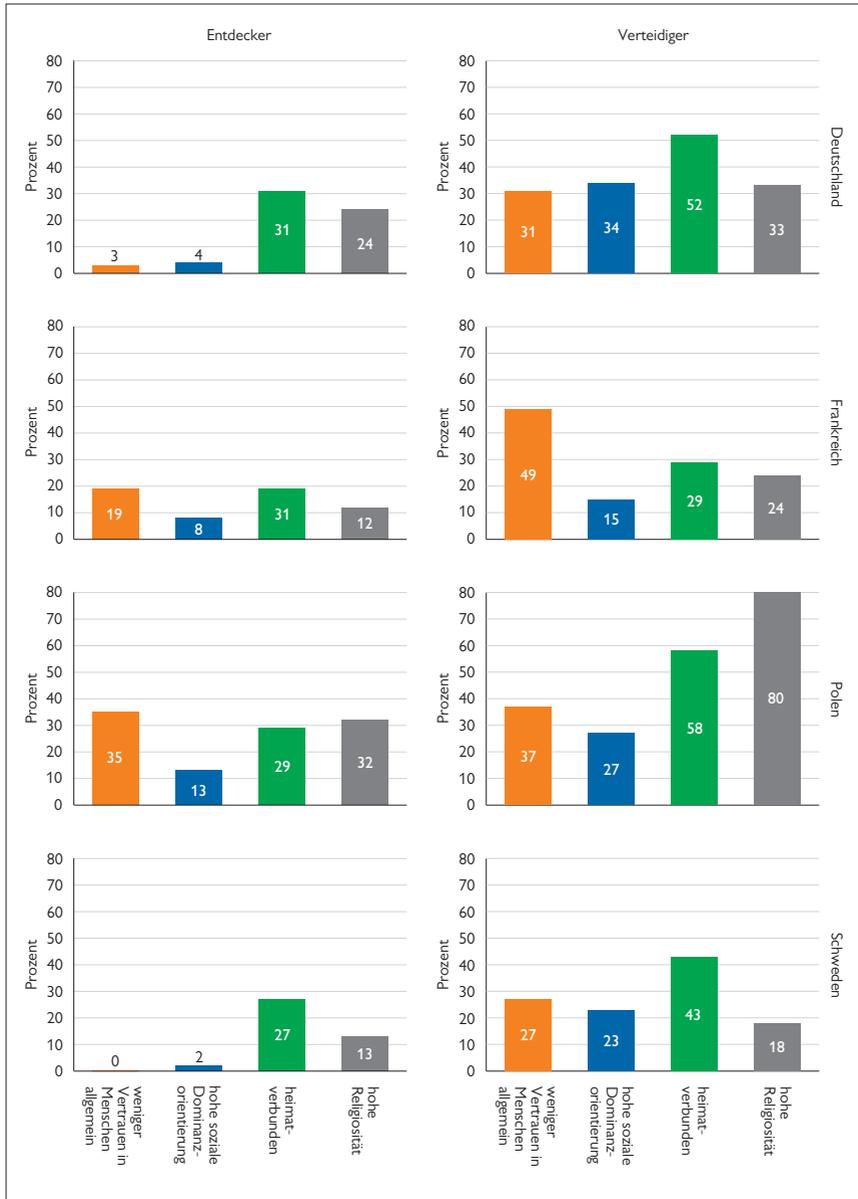
In der Studie haben wir die beiden Gruppen anhand verschiedener Faktorbündel aus soziologischer und psychologischer Sicht näher untersucht. Danach unterscheiden sich die beiden Gruppen auch in ihrer soziodemografischen und soziokulturellen Zusammensetzung. Entdecker sind eher junge Menschen mit durchschnittlich höherer Bildung, einem Wohnort in der Stadt und einem höheren sozioökonomischen Status. Demgegenüber gilt für die Verteidiger, dass unter ihnen eher ältere und niedriger gebildete Menschen sind, die eher auf dem Land leben und für sich im Vergleich zu den Entdeckern einen niedrigeren subjektiven sozialen Status wahr-

Abb. 2: Gesellschaftsbezogene Unterschiede zwischen Verteidigern und Entdeckern



Quelle: Back et al. (Anm. 2), S. 20

Abb. 3: Psychologische Unterschiede zwischen Verteidigern und Entdeckern



Quelle: Back et al. (Anm. 2), S. 21

nehmen. Diese Unterschiede lassen sich auch für stärker psychologische Indikatoren finden. So sind unter Verteidigern deutlich mehr Personen zu finden, die anderen Menschen misstrauen, eine stärker hierarchisierte Struktur der Gesellschaft bevorzugen, sich als sehr religiös wahrnehmen und heimatverbunden sind.

Aus diesen Resultaten wird sichtbar, dass sich Verteidiger und Entdecker nicht nur diametral in ihren Einstellungen gegenüber Zugehörigkeitskonzepten und Bedrohungswahrnehmungen unterscheiden, sondern dass dieser Konflikt offensichtlich auch durch gesellschaftliche und psychologische Strukturen unterfüttert ist. Zu einer politisch wirksamen oder sogar prägenden Konfliktlinie wird der Konflikt aber erst dann, wenn er sich auch in unterschiedlichen politischen Vorstellungen, Einstellungen und Präferenzen niederschlägt. Diesen zentralen Punkt untersuchen wir im Folgenden.

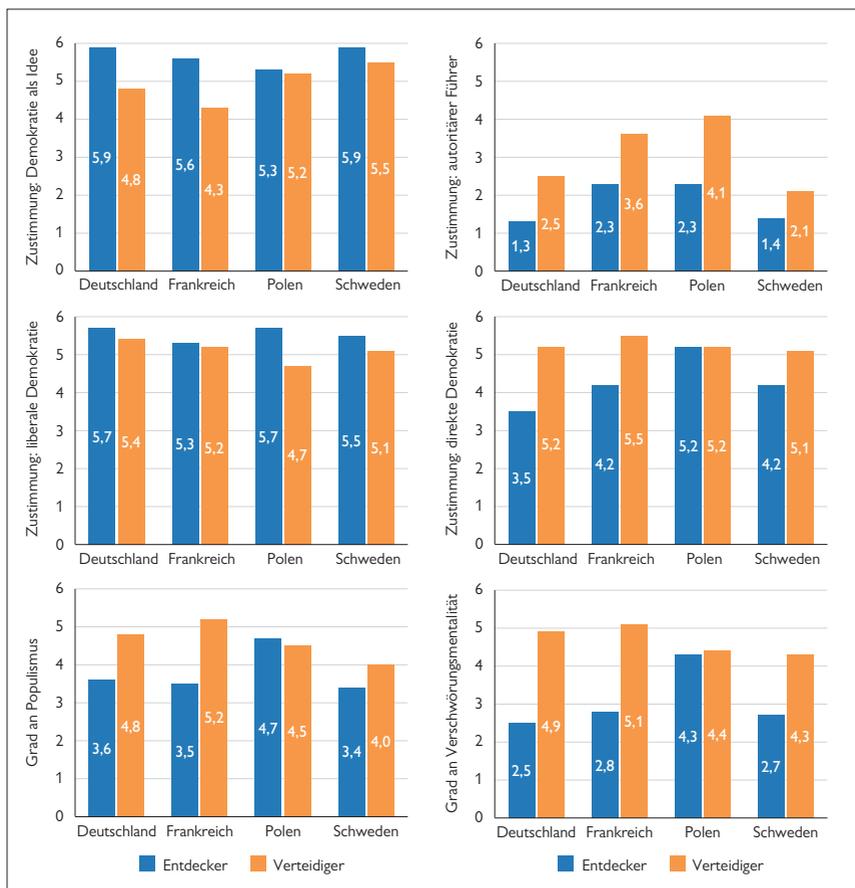
## Politische Konflikte

Politische Dimensionen des Konflikts zwischen Verteidigern und Entdeckern lassen sich auf drei relevanten Feldern ausmachen: erstens hinsichtlich der Vorstellungen beider Gruppen von einer idealen Regierungsform, zweitens in Bezug auf die Zufriedenheit der beiden Gruppen mit ihrer Repräsentanz durch die Politik im eigenen Land und drittens hinsichtlich der Wahl politischer Vertreter\*innen durch die beiden Gruppen.

In Bezug auf die ideale Regierungsform haben wir zunächst untersucht, ob wir Unterschiede in der Zustimmung zu unterschiedlichen Regime- und Demokratieausprägungen unter Verteidigern und Entdeckern finden. Die Zustimmung zur Idee eines autoritären Führers war über alle Länder hinweg in der Gruppe der Verteidiger deutlich populärer als in der Gruppe der Entdecker. Es lassen sich aber auch zum ersten Mal konsistente Unterschiede zwischen den Ländern feststellen: So stimmen in Deutschland und Frankreich Entdecker deutlich stärker als Verteidiger der Ansicht zu, dass die Demokratie eine gute Idee sei. Für Polen und Schweden sind die Unterschiede zwischen beiden Gruppen deutlich geringer – dabei gilt besonders für Schweden, dass dort auch die Verteidiger sehr von der demokratischen Idee überzeugt sind.

Umgekehrt finden sich gerade in Polen im Vergleich zu den anderen drei Ländern die stärksten Unterschiede zwischen den beiden Gruppen, wenn es um die Unterstützung einer liberalen Ausprägung von Demokratie geht. Die Idee einer direkten Demokratie – also der direkten Umsetzung des Mehrheitswillens ohne die Einwirkung von Repräsentant\*innen – wird

Abb. 4: Unterschiede in den Regime- und Demokratieeinstellungen zwischen Verteidigern und Entdeckern



Quelle: Daten aus Back et al. (Anm. 2)

hingegen in allen Ländern außer Polen deutlich stärker von den Verteidigern als von den Entdeckern unterstützt. Dieses Muster finden wir auch für die Zustimmung gegenüber populistischen Ideen und Verschwörungstheorien – Verteidiger stimmen diesen Ideen in allen Ländern außer in Polen deutlich stärker zu als Entdecker.

Diese Befunde weisen darauf hin, dass der Grundkonflikt zwar in allen vier Ländern derselbe zu sein scheint, seine Umsetzung in politische Konsequenzen jedoch durch Unterschiede in der politischen Wirklichkeit zwi-

schen den Ländern moderiert wird. Diese Interpretation wird auch durch unsere Ergebnisse im Hinblick auf die zweite Dimension, die Wahrnehmung der politischen (und gesellschaftlichen) Repräsentanz durch die beiden Gruppen oder Lager, gestützt.

Für drei der vier untersuchten Länder finden wir dabei einheitliche Muster: Verteidiger in Deutschland, Frankreich und Schweden fühlen sich wirtschaftlich, kulturell und politisch marginalisiert. Sie haben geringes Vertrauen in die nationale Regierung und die Europäische Union (EU) und sind mit dem Zustand der Demokratie im eigenen Land unzufrieden. Für Entdecker gilt in diesen drei Ländern das Gegenteil. Sie nehmen sich kulturell, ökonomisch und politisch als gut vertreten wahr und weisen dementsprechend hohe Werte im Hinblick auf Vertrauen in nationale Institutionen und die EU einerseits und die Zufriedenheit mit der Demokratie andererseits auf.

Für Polen gilt dieses einheitliche Muster hingegen nicht. Unter den polnischen Befragten nehmen Verteidiger eine geringere Marginalisierung im Hinblick auf Wirtschaft, Kultur und Politik wahr als Entdecker. Darüber hinaus sind in diesem Land die Verteidiger, nicht die Entdecker, mit der Demokratie sehr zufrieden und vertrauen auch den nationalen Institutionen. Demgegenüber sind die Entdecker deutlich skeptischer, was das Vertrauen in nationale politische Akteure und den Zustand der Demokratie im eigenen Land betrifft. Das einzige mit den anderen drei Ländern vergleichbare Resultat betrifft die Haltung gegenüber der EU – in Polen wie in allen anderen Ländern vertrauen die Entdecker der EU, während die Verteidiger dies nicht tun.

Eines der aus unserer Sicht eindrucklichsten Ergebnisse liefert den Schlüssel zur Erklärung dieser Varianz: Betrachtet man die dritte Dimension, die Wahl politischer Vertreter\*innen durch die beiden Gruppen oder Lager, dann zeigt sich ein in den Sozialwissenschaften in dieser Form selten so eindeutiges Muster: Unter Entdeckern liegt die Wahrscheinlichkeit der Wahl einer populistischen Partei in drei der vier Länder bei 0 und in Frankreich bei 2 Prozent. In der Gruppe der Verteidiger hingegen reicht die Wahrscheinlichkeit von 16 Prozent (Frankreich) über 26 und 34 Prozent (Deutschland und Schweden) bis hin zu 57 Prozent (Polen). Im Kern wählen die Entdecker also alles außer (rechts)populistischen Parteien, während die Verteidiger deutlich stärker, teils sogar mehrheitlich populistischen Parteien zuneigen.

Der moderierende Effekt des Länderkontextes könnte also seinen Grund/seinen Ursprung in der politischen Orientierung der regierenden Partei(enkonstellation) haben. Dort, wo populistische Akteure die Ansichten der Verteidiger zumindest kommunikativ vertreten und diese

Ansichten sogar weiter bestätigen und verstärken, fühlen sich Verteidiger repräsentiert und sind entsprechend zufrieden mit der nationalen Politikgestaltung. Demgegenüber fühlen sich Verteidiger in Kontexten, in denen nicht-populistische Akteure an der Macht sind, politisch marginalisiert, sind unzufrieden mit der Demokratie und misstrauen politischen Akteuren auf der nationalen Ebene.

Interessant sind dabei aber zwei Beobachtungen: Zum einen weicht die Frage des Vertrauens in die EU von diesem Muster ab. Das Vertrauen in die EU scheint deutlich stärker als die anderen Indikatoren von langfristigen Faktoren abzuhängen und ist damit eher als weiteres Merkmal des identitären Konflikts aufzufassen. Die jeweilige Einstellung gegenüber der EU folgt also weniger einer situativen politischen Situation in einem Land als vielmehr grundlegenden Überzeugungen im Hinblick auf Nationalstaat, Zugehörigkeit und internationale Öffnung. Zum anderen unterscheidet sich die Wahrnehmung der Marginalisierung auf den anderen beiden Dimensionen, ökonomisch und kulturell, zwischen den Lagern und über die Länder hinweg. In Polen divergieren beide Lager auf diesen Dimensionen nicht – Entdecker und Verteidiger weisen hier sehr ähnliche Werte auf. In den anderen drei Ländern hingegen fühlen sich Verteidiger nicht nur politisch, sondern auch ökonomisch und kulturell marginalisiert, während für die Entdecker das Gegenteil der Fall ist. Dies weist darauf hin, dass die Verbindung zwischen den drei Dimensionen der Marginalisierungswahrnehmung ebenfalls vom Länderkontext abhängig ist.

## Konsequenzen aus dem politischen Konflikt

Müssen Regierungen in Europa also populistischer werden, um die Verteidiger wieder mit der nationalen Politik zu versöhnen? Ist Polen am Ende ein Vorbild, wenn es darum geht, den Identitätskonflikt zu lösen?

Natürlich sind diese Fragen rhetorisch zu verstehen – aus unserer Sicht kann der Konflikt nicht dadurch gelöst werden, dass sich die Politik auf die Seite der Verteidiger schlägt und allein deren Positionen vertritt. Dadurch würde zum einen der gesellschaftliche Konflikt nicht entschärft, wie das Beispiel Polen und die dort offensichtliche Marginalisierung der Entdecker zeigt. Zum anderen würde man damit die mit der Realität stetiger Veränderungen einhergehenden Zukunftsfragen nur verdrängen, aber nicht lösen können.

Aber, und damit ist das Hauptargument der folgenden Argumentation schon vorweggenommen, der Konflikt wird auch nicht dadurch verschwinden, dass man die Positionen der Verteidiger vollkommen vernachlässigt.

In der argumentativen Einordnung unserer Befunde in die wissenschaftliche und politische Diskussion folgen wir drei zentralen Punkten.

Erstens: Der Konflikt zwischen Verteidigern und Entdeckern wird nicht kurzfristig verschwinden. Dieser Konflikt ist zumindest auch auf unterschiedliche Bedürfnisstrukturen zurückzuführen, die in der Persönlichkeit von Individuen verankert sind.

Zweitens zeigen unsere Befunde aber, dass politische Kommunikation einen Einfluss auf die politischen und gesellschaftlichen Wahrnehmungen der Gruppen hat. Der Konflikt kann dadurch möglicherweise kommunikativ moderiert werden.

Drittens: Auch wenn Verteidiger eine größere Wahrscheinlichkeit haben, populistische Parteien zu wählen, ist dies kein deterministischer Fakt. Durch politische Kommunikation, welche die hinter den Positionen der Verteidiger liegenden Bedürfnisse berücksichtigt und diese im Kern vertritt, ohne sie in populistischer Art und Weise zu radikalisieren und zu bestärken, können nicht-populistische Parteien Verteidiger als Wähler\*innen und als Unterstützer\*innen des demokratischen politischen Prozesses zurückgewinnen.

Der Konflikt zwischen Entdeckern und Verteidigern, so unser Argument, ist in Teilen auch ein Konflikt zwischen Menschen mit unterschiedlichen Grundbedürfnissen; solchen, die stärker an Offenheit und Veränderung orientiert sind, und solchen, die stärker an Sicherheit und Stabilität orientiert sind.<sup>5</sup> Wer stärker nach Neuem strebt und veränderungsorientiert ist, wird kulturell eng definierte Identitätsvorstellungen eher ablehnen und sich weniger leicht von kulturell Fremdem abgeschreckt fühlen, ist also eher ein Entdecker. Wer hingegen stärker Vorhandenes schützen möchte und sicherheitsorientiert ist, wird die Grenzen der Identität enger stecken und sich eher von kulturell Fremdem bedroht fühlen. Grundsätzlich sind beides, das Streben nach Stabilität und Sicherheit und das Streben nach Veränderung und Offenheit, Grundbedürfnisse des Menschen. Wir alle streben in einem gewissen Ausmaß nach Stabilität *und* Veränderung. Allerdings besteht zwischen den beiden Grundbedürfnissen ein Spannungsfeld, ein Trade-off: Sie lassen sich nicht gleichzeitig optimieren. Wer maximal nach Sicherheit und Stabilität strebt, wird weniger Neues erfahren, und wer maximal nach Offenheit und Veränderung strebt, wird mit der resultierenden Unsicherheit umgehen müssen. Menschen unterscheiden sich nun darin, wie sie diesen Trade-off für sich auflösen, wo sie sich in diesem grundlegenden Spannungsfeld ansiedeln. Entdecker tendieren zu Offenheit und Veränderung, Verteidiger zu Sicherheit und Stabilität. Diese Persönlichkeitsunterschiede sind relativ stabil. Zwar verändern sich Grundbedürfnisse beispielsweise auch mit dem Alter (wer jung

ist, strebt mehr nach Veränderung als ältere Menschen, die stärker sicherheitsorientiert sind), die in jedem Alter bestehenden großen Unterschiede zwischen Menschen sind aber relativ stabil über die Zeit.<sup>6</sup> Wer im jungen Erwachsenenalter stärker sicherheitsorientiert ist als andere, wird dies mit hoher Wahrscheinlichkeit auch im mittleren und hohen Erwachsenenalter sein. Und die Existenz dieser Unterschiede ist für eine Gesellschaft von eminenter Bedeutung. Denn während Individuen stärker zu einem der beiden Pole tendieren, können Gesellschaften dadurch, dass sie aus stärker sicherheits- *und* stärker veränderungsorientierten Menschen bestehen, beides absichern: Veränderung und Sicherheit. Die Unterschiede zwischen Entdeckern und Verteidigern sind aus dieser Sicht kein zu nivellierender Malus, sondern ganz im Gegenteil ein Möglichkeitsreservoir für Gesellschaften, das es ihnen ermöglicht, auf notwendige Veränderungen zu reagieren und gleichzeitig notwendige soziale Strukturen aufrechtzuerhalten.

Wir müssen also mit der Tatsache umgehen, dass sich Gesellschaften immer auch aus Entdeckern und Verteidigern zusammensetzen. Die Bedürfnisse und ihre Übersetzung in Zugehörigkeitskonzepte und in Bedrohungswahrnehmungen werden damit auf kurze Sicht nicht verschwinden. Akzeptiert man diese Tatsache, dann ist es im Hinblick auf die politische Repräsentation der Gruppen notwendig, dass diese Grundbedürfnisse – jedoch nicht die inzwischen teilweise überdrehten Positionen, die sich aus diesen Grundbedürfnissen speisen – in der politischen Diskussion repräsentiert werden. Unsere Daten weisen darauf hin, dass politische Kommunikation unterschiedlicher politischer Akteure Auswirkungen darauf hat, zu welchem Grad sich die unterschiedlichen Gruppen politisch und gesellschaftlich repräsentiert fühlen. In der Vergangenheit hat diese Kommunikation aus unserer Sicht eher zu einer Verstärkung der gesellschaftlichen Konfliktbildung beigetragen. Politische Akteure – also Parteien und Repräsentant\*innen – haben nicht nur die Grundbedürfnisse nur einer Gruppe ernst genommen, sondern auch deren bereits polarisierte Positionen. Im Gegenzug wurden die Argumente und – ebenfalls immer radikalere – Positionen der anderen Seite als nicht mehr legitim erachtet. Diese Spirale aus Fokussierung auf die Positionen der einen Gruppe und Abwertung der Positionen der anderen Gruppen, die eine Polarisierung der Positionen beider Gruppen in Gang setzt und hält, hat den gesellschaftlichen Konflikt verschärft.

Dies gilt für die populistische Regierung in Polen, es gilt aber auch – in zunehmendem Maße – für die Entdecker und die sie vertretenden Parteien der Mitte in anderen Ländern. So konnte jüngst gezeigt werden, dass Globalisierungsbefürworter – die große Ähnlichkeiten zu unseren Entdeckern

aufweisen – lieber mit anderen Globalisierungsbefürwortern aus anderen Ländern sprechen als mit Globalisierungsgegnern im eigenen Land.<sup>7</sup> Thematisch verwandt ist die jüngst wieder aufgeflamnte Debatte um Meinungszensur an Universitäten, nachdem empirisch gezeigt werden konnte, dass es unter linken Studierenden der Sozialwissenschaften eine stärkere Intoleranz gegenüber Andersdenkenden gibt und unter rechten Studierenden demgegenüber einen stärkeren Trend zur Selbstzensur.<sup>8</sup> Aus unserer Sicht spiegeln diese Befunde den oben angedeuteten Trend wider – die Abwertung anderer als der eigenen Ansichten, die in einer Delegitimierung anderer Personen und damit auch in einer zunehmenden Polarisierung unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen resultiert. Entscheidend für die Entpolarisierung scheint damit, dass sich beide Gruppen der Verteidiger und Entdecker in der politischen Debatte eines Landes mit ihren Grundbedürfnissen vertreten sehen, *ohne* dass die Vertretung durch populistische und demokratiefeindliche Akteure und/oder durch die Übernahme radikaler Positionen erfolgt.

Damit kommen wir zum dritten Punkt unserer Argumentation. Politische Parteien sollten in einem pluralistischen Kontext unterschiedliche Positionen und Meinungen vertreten, um ein Repräsentationsangebot für möglichst alle Gruppen in der Gesellschaft zu schaffen. Dies gilt auch für die Bedürfnisse der Verteidiger. Dabei geht es uns, um das nochmals zu betonen, nicht darum, dass Parteien, die sich im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bewegen, zwischenzeitlich radikalisierte Positionen der Verteidiger oder der Entdecker übernehmen. Vielmehr scheint es uns möglich zu sein, die vor dem Hintergrund unterschiedlicher Bedürfnisse entstehenden Bedrohungs- und Problemwahrnehmungen zu akzeptieren, diese ernst zu nehmen und dafür moderate, in einer Demokratie akzeptable Lösungen zu erarbeiten.

Welche Parteien kämen dafür infrage? Grundsätzlich natürlich alle, aber am ehesten jene Parteien, die für größere Teile der Verteidiger (noch) wählbar sind und der Gruppe daher als potenzielle programmatische Repräsentantinnen noch am plausibelsten scheinen. Wir fokussieren hier auf die Gruppe der Verteidiger, weil sie durch die Veränderungen durch Globalisierung und Modernisierung deutlich stärker in ihren Grundbedürfnissen herausgefordert ist und in Deutschland jene Gruppe bildet, die sich aufgrund ihres Misstrauens in politische Akteure und ihrer Unzufriedenheit mit der Demokratie zunehmend vom politischen Prozess abzukoppeln scheint.

Die *Tabelle* zeigt erstmals Daten aus unserer Studie im Hinblick auf die Wahlabsichten beziehungsweise Wahlwahrscheinlichkeiten der Verteidiger und Entdecker in Deutschland. Aus ihnen geht hervor, dass Verteidi-

ger offensichtlich eine überdurchschnittlich hohe Wahlwahrscheinlichkeit zugunsten der AfD aufweisen, aber in Teilen auch immer noch die konservativen Parteien der Mitte (Union und überdurchschnittlich die FDP) sowie die Partei Die Linke wählen. Vor dem Hintergrund der traditionell rigiden Programmatik der AfD, wenn es um Fragen von Migration, Integration und Identitätspolitik geht, ist dies wenig überraschend. Die Verteidiger wählen auch häufiger die Unions-Parteien als die Entdecker, allerdings kommt das Gros der Unions-Wähler\*innen aus den beiden anderen gesellschaftlichen Gruppen jenseits der Entdecker beziehungsweise der Verteidiger. Interessanter ist die überdurchschnittliche Wahl der Partei Die Linke durch die Verteidiger, weil diese Partei sich über die vergangenen Jahre hinweg gesellschaftspolitisch stärker an Positionen der Entdecker ausgerichtet hat, von diesen aber nur marginal gewählt zu werden scheint.<sup>9</sup>

**Tabelle: Wahlwahrscheinlichkeiten der Verteidiger und Entdecker**

	CDU/CSU (MW 28%)	SPD (MW 15%)	Grüne (MW 26%)	FDP (MW 8%)	Die Linke (MW 7%)	AfD (MW 5%)
Verteidiger	21%	5%	7%	10%	10%	26%
Entdecker	13%	21%	51%	7%	1%	0%

Quelle: Eigene Befragung. MW = Mittelwert unter den Befragten aus Deutschland

Im Gegensatz dazu lässt sich die vergleichsweise hohe Zustimmung der Verteidiger zur FDP programmatisch gut erklären. So zeigt ein Blick in die Wahlprogramme der FDP zu den Bundestagswahlen 2017 und 2021 rigide Positionen in Bezug auf Migration, Einwanderung und Staatsbürgerschaftsrecht. Interessanterweise wurden diese Positionen sogar in relativ weitgehender Form in den Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung aufgenommen. Wenn nach dem Ende der Corona-Pandemie und als Folge des Kriegs in der Ukraine die Debatten um die Europäische Union, internationale Öffnung, Migration und die Zukunft des Nationalstaats wieder stärker aufgenommen werden, erwarten wir interessante Diskussionen zu diesen Themen – zum einen innerhalb der Ampel-Koalition selbst, zwischen den Grünen als klassischen Repräsentant\*innen der Entdecker-Positionen und der FDP als potenzieller Repräsentantin der Verteidigerpositionen, und zum anderen zwischen der Opposition aus CDU/CSU und der Linken und der Regierung der Ampel-Parteien. Aus unserer Sicht sind es genau solche Debatten, in denen die Situationswahrnehmungen beider Lager vertreten sind, ohne dass eine der beteiligten Parteien ins populistische abdriftet, die wieder zu einem größeren Zusammenhalt in einer pluralistischen Gesellschaft führen können.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Céline Teney/Onawa P. Lacewell/Pieter De Wilde, *Winners and Losers of Globalization in Europe: Attitudes and Ideologies*, in: *European Political Science Review* 6/2014, S. 575–595; David Goodhardt, *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*, London 2017; Pieter De Wilde et al. (Hrsg.), *The Struggle Over Borders: Cosmopolitanism and Communitarianism*, Cambridge 2019; Silvia Weko, *Communitarians, Cosmopolitans, and Climate Change: Why Identity Matters for EU Climate and Energy Policy*, in: *Journal of European Public Policy* 7/2022, S. 1072–1091.
- 2 Vgl. Mitja Back/Gerald Echterhoff/Olaf Müller/Detlef Pollack/Bernd Schlipphak, *Von Verteidigern und Entdeckern: Ein neuer Identitätskonflikt in Europa*, Wiesbaden 2022.
- 3 Details zur Methodik der Befragung können unserem Open-Access-Buch »Von Verteidigern und Entdeckern« entnommen werden: <https://link.springer.com/book/9783658368074>.
- 4 Vgl. Michael Bollwerk/Bernd Schlipphak/Mitja Back, *Development and Validation of the Perceived Societal Marginalization Scale*, in: *European Journal of Psychological Assessment* 38/2021, S. 137–149.
- 5 Vgl. z.B. E. Tory Higgins, *Beyond Pleasure and Pain*, in: *American Psychologist* 52/1997, S. 1280–1300; Kevin Rathunde/Mihály Csikszentmihályi, *The Developing Person: An Experiential Perspective*, in: Richard M. Lerner (Hrsg.), *Handbook of Child Psychology*, Hoboken, NJ 2007, S. 465–515; Colin G. DeYoung, *Cybernetic Big Five Theory*, in: *Journal of Research in Personality* 56/2015, S. 33–58.
- 6 Vgl. Wiebke Bleidorn et al., *Personality Trait Stability and Change*, in: *Personality Science* 2/2021, S. 1–20.
- 7 Vgl. Marc Helbling/Sebastian Jungkunz, *Social Divides in the Age of Globalization*, in: *West European Politics* 43/2020, S. 1187–1210.
- 8 Vgl. Matthias Revers/Richard Traunmüller, *Is Free Speech in Danger? Some Preliminary Evidence from a Most Likely Case*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 72/2020, S. 471–497. Die Diskussion um diese Untersuchung dauert weiter an, vgl. Lars Meier, *Eine soziologische Unschärferelation*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 73/2021, S. 129–135; Richard Traunmüller/Matthias Revers, *Meinungsfreiheit an der Universität*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 73/2021, S. 137–146. Für uns scheint die datengestützte Argumentation von Revers und Traunmüller derzeit überzeugender, auch weil sie durch zunehmende anekdotische Evidenz aus dem Lehralltag der beiden Autoren bestätigt wird.
- 9 Aufgrund dieser Daten erscheint etwa das Parteiausschlussverfahren gegen Sahra Wagenknecht, die in ihren Positionen eher die Verteidiger repräsentiert, mit den Positionen der Wähler\*innenschaft nicht unbedingt kompatibel. Vermutlich helfen die Positionen Sahra Wagenknechts während der Corona-Pandemie aber nicht dabei, eine eigentlich dringend notwendige programmatische Debatte in der Partei über diese Frage zu führen.

## Zur Geschichte linker Identitätspolitik

Linke Identitätspolitik ist in der Regel eine Reaktion auf Diskriminierung. Sie reagiert darauf, dass einem vermeintlichen Kollektiv bestimmte – nicht unweigerlich ausschließlich negative – Eigenschaften zugeschrieben werden. Dabei werden Menschen zu einer Gruppe zusammengefasst, die eine eigene Einheit bilden soll: Identität kommt vom lateinischen »idem«: derselbe, dasselbe. Diese Einheit ist eine soziale Setzung. Die Menschen, die sich in ihr wiederfinden, sind nicht wirklich »dieselben«. So hat der Rassismus erst das Konstrukt »Rasse« hervorgebracht – nicht umgekehrt, wie der Journalist Ta-Nehisi Coates es auf den Punkt bringt.<sup>1</sup> Menschen werden als Kollektive adressiert, ohne über diese Zugehörigkeit selbst entschieden zu haben. Diese kollektive Zuschreibung hat enorme Konsequenzen, die zwar der einzelne Mensch zu tragen hat, die aber nur aufgrund der zugeschriebenen Zugehörigkeit entstehen: Die »gläserne Decke« erfährt zwar eine einzelne Frau, aber nicht deshalb, weil sie bei ihrer individuellen Karriereplanung etwas falsch gemacht hat, sondern weil sie als Teil des Kollektivs »Frauen« struktureller Diskriminierung ausgesetzt ist; von Faschisten verprügelt werden zwar einzelne Menschen, aber sie erfahren diese Gewalt deshalb, weil sie zuvor rassistisch kollektiviert wurden; homofeindlich attackiert werden Lesben und Schwule deshalb, weil ihre Sexualität kollektiv als »widernatürlich« und/oder nicht der Norm entsprechend klassifiziert wird.

Wenn also Diskriminierung und Unterdrückung immer und ausschließlich kollektiv funktionieren, liegt es nahe, sich auch kollektiv dagegen zur Wehr zu setzen. Doch als Kollektiv auf die gemeinsam erlebte Unterdrückung zu reagieren, setzt zunächst die Akzeptanz dieser fremdbestimmten Zuordnung und Zugehörigkeit voraus. Dieses notgedrungene Akzeptieren wird von einer Eigen- und Neudefinition der zugewiesenen kollektiven Identität begleitet. Die erfahrene Unterordnung samt der abwertenden Attribute sollen zu einer nun selbstgewählten und selbstermächtigenden, positiv konnotierten Kollektividentität werden: Frauen sind nun nicht mehr das »schwache Geschlecht«, sondern stark und selbst-

bestimmt, Schwarz<sup>2</sup> ist nicht mehr schlechter als weiß, sondern »black is beautiful«, »Gay Pride« ersetzt schwul als Schimpfwort und so weiter.

Identitätspolitik ist also von einer grundlegenden Ambivalenz zwischen Ablehnung und Affirmation von Identität gekennzeichnet. Mit der Affirmation geht eine große Gefahr von Identitätspolitik einher: Essentialisierung. Denn auch die beispielsweise sexistischen und rassistischen Zuschreibungen sind oft ambivalent und nicht ausnahmslos abwertend. Frauen gelten etwa als empathisch und fürsorglich, Schwarze Männer als stark und potent. Deshalb ist die Versuchung groß, solche Fremdzuschreibungen in den identitären Eigenentwurf aufzunehmen und sie zu essentialisieren, also zu notwendigen Wesensmerkmalen zu erklären. Der selbstbewusst getragene Afro gehört dann ebenso unauflöslich zu *blackness* wie die gefeierte Gebärmutter zum Frausein. Das bedeutet im Umkehrschluss: Wer nicht über die nötige Haarstruktur verfügt oder wie Trans-Frauen nicht über das geforderte Organ, bleibt ausgeschlossen. Die angenommene kollektive Identität ist dann auch kein letztlich aus Notwehr entstandenes Hilfskonstrukt mehr, sondern sie postuliert und manifestiert erneut Wesensunterschiede, wo eigentlich keine sind.

Es ist allerdings keineswegs selbstverständlich, dass die Herausbildung solch einer positiv gewendeten kollektiven Identität überhaupt gelingt, dafür sind einige Voraussetzungen nötig. Sie muss erzeugt werden, und zwar unter und von Leuten, denen bestimmte gemeinsame Merkmale zugeschrieben werden, die spezifische Interessen teilen und die konkrete Situationen ähnlich erleben. Die Geschichte der Linken ist voll von solchen Versuchen, kollektive Identitäten herzustellen. Sie sollten nicht nur der kollektiven Selbstvergewisserung der spezifisch Diskriminierten und Marginalisierten dienen, sondern vielmehr sollten sie als Mittel fungieren, um die Ausweitung demokratischer Errungenschaften auf all jene zu erreichen, die bisher davon ausgeschlossen waren. Einige wesentliche Versuche der Herstellung kollektiver Identitäten werden im Folgenden beschrieben.

## »Als Klasse für sich selbst«. ArbeiterInnenbewegung

Identitätspolitiken sind nicht allein Angelegenheit ethnischer, geschlechtlicher und sexueller Minderheiten. Als während der Industrialisierung ehemalige Bauern und Bäuerinnen und vormalige HandwerkerInnen in die Fabriken strömten, resultierte das in einer massenhaften Angleichung von Arbeitsverhältnissen. Diese mehr oder weniger identischen Produktionsbedingungen führten aber nicht dazu, dass die Menschen sich selbst kollektiv über sie definierten. Sie sahen sich als Schlosser oder Waschfrau, nicht

unbedingt als ProletarierInnen. Karl Marx hatte dieses Phänomen, dass die Menschen sich nicht als Klasse wahrnehmen, am Beispiel der Parzellenbauern und der sogenannten Lumpenproletarier in Frankreich beschrieben. Die wahrgenommene und gefühlte Einheit der ArbeiterInnen, diese Identifizierung musste mittels Identitätspolitik erst hergestellt werden.

Die Geschichte der emanzipatorischen Identitätspolitik muss also mit der ArbeiterInnenbewegung, oder allgemeiner, den ArbeiterInnenbewegungen ansetzen. Denn Klassenpolitiken sind immer auch Identitätspolitik. Das wussten auch schon die TheoretikerInnen der frühen ArbeiterInnenbewegung. »Um die besitzenden Klassen vom Ruder zu verdrängen«, schreibt Friedrich Engels 1891, »brauchen wir zuerst eine Umwälzung in den Köpfen der Arbeitermassen.«<sup>3</sup> Bei dieser Umwälzung in den »Köpfen der Arbeitermassen« geht es um eine Identifizierung der Klasse, um das Klassenbewusstsein. Dieses Bewusstsein darüber, sich in einer ähnlichen ökonomischen Lage zu befinden und kollektive Erfahrungen zu teilen, das Bewusstsein, eine Klasse für sich zu werden, wird als entscheidendes Werkzeug im Klassenkampf verstanden: Den ArbeiterInnen soll bewusst werden, dass sie wesentlich etwas gemeinsam haben. Der zunächst ökonomische Kampf, etwa um geringere Arbeitszeiten, ist nach Marx in einen größeren politischen Kampf zu überführen, in der die »Arbeiterklasse als Klasse den herrschenden Klassen gegenübertritt«, sich also in eine »politische Bewegung«<sup>4</sup> verwandelt, die sich erst als Klasse begreifen muss. Der politische Kampf bei Marx zielt einerseits ganz allgemein auf die Regulierung gesellschaftlicher Verhältnisse, meint aber konkret auch das Ziel der Eroberung der Staatsmacht durch das Proletariat.

Solche Prozesse der Identitätsbildung sind nach Marx konfliktiv, sie werden also in sozialen Auseinandersetzungen – durch Kämpfe – hergestellt: »Die ökonomischen Verhältnisse haben zuerst die Masse der Bevölkerung in Arbeiter verwandelt. Die Herrschaft des Kapitals hat für diese Masse eine gemeinsame Situation, gemeinsame Interessen geschaffen. So ist diese Masse bereits eine Klasse gegenüber dem Kapital, aber noch nicht für sich selbst. In dem Kampf [...] findet sich diese Masse zusammen, konstituiert sie sich als Klasse für sich selbst. Aber der Kampf von Klasse gegen Klasse ist ein politischer Kampf.«<sup>5</sup> Der Kampf um die Identifizierung der ArbeiterInnen ist nach Marx also ein Kampf, der nicht nur in den Fabriken, also auf gewerkschaftlicher Ebene, stattfindet, sondern sich auf die politischen Verhältnisse insgesamt richten muss. Indem sie gegen die bürgerliche Klasse kämpfen, werden die ArbeiterInnen sich ihres eigenen Klassenstandpunktes bewusst. Der Kampf schafft die Klasse für sich. Wie ein solches Selbstverständnis, wie also klassenbewusste Praxis als eine Form kollektiver Identifizierung herzustellen sei, war ein zentrales Problem für

viele marxistische TheoretikerInnen. Dazu gehören Lenin ebenso wie Rosa Luxemburg, Georg Lukács und Antonio Gramsci.

So nahm etwa Gramsci schon zwei Aspekte vorweg, die später entscheidend wurden sowohl für die Praxis als auch für die Theorie hinsichtlich der Frage nach der kollektiven Identität der arbeitenden Bevölkerung beziehungsweise der ArbeiterInnenklasse. Erstens benannte er mit dem »praktischen Leben« den Aspekt der Praxis: Kollektive Identifizierung ist nicht nur Kopsache, sie spielt sich immer auch in unbewussten Praktiken ab, in dem, was die Leute tun. Und zweitens ist kollektive Identifizierung auch nicht auf Parteiversammlungen oder Parteimitgliedschaften beschränkt, sondern eine Sache des Alltags, sie betrifft den von Gramsci behandelten Alltagsverstand.

## »Reflexion einer mentalen Haltung«. Schwarze Identitätspolitik

Die Erfahrung kollektiver Erniedrigung und die gemeinsamen Errungenschaften sind zentrale Bezugspunkte Schwarzer kollektiver Identität gewesen. Sie machen ein strategisches Doppel aus. Strategisch ist es insofern, als »kollektiv« und »gemeinsam« nicht notwendigerweise bedeuten muss, als Individuum dabei gewesen zu sein: Man muss nicht selbst Sklavin gewesen oder eine afrikanische Sprache gesprochen haben, um mit der kollektiven Erfahrung und gemeinsamen Errungenschaften objektiv und subjektiv verbunden zu sein, nämlich durch Fremd- und Selbstzuschreibung. Diese beiden Referenzpunkte werden nicht erst in der US-BürgerInnenrechtsbewegung der 1950er und 1960er Jahre gesetzt. Auch in den Texten vieler antikolonialer TheoretikerInnen spielt der doppelte Bezug auf kollektiv Erlittenes und gemeinsam Erbrachtes eine große Rolle. Bei diesen Bezügen geht es nicht um die Konstitution von Identität um ihrer selbst willen. Sondern es geht um das Erinnern und Gedenken an erfahrenes Unrecht und um die politische Formierung von Widerstand gegen anhaltende Ungleichheit.

Schwarze Identitätspolitik beschränkt sich also nicht nur auf die Kämpfe in den USA. Es geht immer auch um die Ansprüche und Forderungen der antikolonialen Bewegungen – die schließlich auch die Black-Liberation-Bewegungen in den USA immer wieder stark beeinflusst haben. Damit sollen nicht die vielen verschiedenen Entwicklungen eingeebnet werden, die sowohl die Geschichte der Sklaverei in den USA als auch die der europäischen Kolonien in Afrika ausmachen. Es gibt, bezogen auf Identitätspolitiken, aber einige Strukturähnlichkeiten. Eine davon ist etwa

die Tatsache, dass auf ein Verbot, die Sprache der Vorfahren zu sprechen, reagiert wird. Das Vergessenmachen der afrikanischen Sprachen ist Teil der Geschichte der Sklaverei. Es wurde im kolonialen Alltag und in den kolonialen Institutionen in Afrika, allen voran der Schule, mit Gewalt durchgesetzt. Es ist Teil einer kollektiven Erniedrigung und führt zu dem, was der kenianische Schriftsteller und anticoloniale Theoretiker Ngũgĩ wa Thiong'o in den 1980er Jahren die »koloniale Entfremdung«<sup>6</sup> genannt hat. Weil Sprache nicht nur der Kommunikation dient, sondern über Sprachmelodien und Witze, Dialekte und Redewendungen auch Kultur in sich bewahrt, löst das Verbot von Sprachen eine Entfremdung vom Vertrauten aus. Eine geradezu logische Folgerung aus dieser Erniedrigungserfahrung war es, das »Schreiben in unseren [afrikanischen] Sprachen«<sup>7</sup> zu fordern.

Auch beim französischen anticolonialen Theoretiker Frantz Fanon war die Geschichte kollektiv erlebter Gewalt zentraler Ansatzpunkt für den Antikolonialismus. Zwar war Fanon skeptisch gegenüber der Betonung des »Eigenen« und hielt es dezidiert für falsch, während des anticolonialen Kampfes die »autochthone Kultur aufzuwerten«.<sup>8</sup> Aber auch seine Schriften sind voll von der Überzeugung, die kollektiv erfahrene Gewalt müsse auch kollektiv (und gewaltsam) beantwortet werden, um anticoloniale Denk- und Lebensweisen überhaupt entwickeln zu können. Dieser Antikolonialismus hat durchaus identitären Charakter. Die Kolonisierten hätten sich »die Denkformen der kolonialen Bourgeoisie zu eigen« gemacht, schreibt Fanon in seinem einflussreichen Hauptwerk »Die Verdammten dieser Erde« (1961).<sup>9</sup> Und um sich davon lösen und eigene Sichtweisen entwickeln zu können, bedürfe es des gewaltsamen anticolonialen Kampfes. Dadurch würden die Kolonisierten sich die Möglichkeit eröffnen, »ihren Platz wiederzufinden, sich [psychisch] zu reintegrieren«.<sup>10</sup> Auch Fanon, der für ethnische Folklore sonst nicht viel übrig hatte, kommt also ohne einen Bezug auf Vergangenes nicht ganz aus.

Die Frage des »Schwarzen Bewusstseins« wurde von vielen TheoretikerInnen wie auch AktivistInnen als zentrales Problem der Identitätspolitik angesehen. Sie war Thema in der US-Bürgerrechtsbewegung, aber auch in den anticolonialen Bewegungen und im Kampf gegen die Apartheid in Südafrika.

Die Négritude-Bewegung, vom Schriftsteller und Politiker Aimé Césaire in den 1930er Jahren ins Leben gerufen, prägte die anticolonialen Kämpfe in Afrika mit ihrer Betonung der kulturellen Errungenschaften von Schwarzen. Die Bewegung – zu deren Begründern auch der Dichter und erste Staatspräsident des unabhängigen Senegal, Léopold Sédar Senghor, und der Dichter und Politiker Léon-Gontran Damas gehören – war identitätspolitisch motiviert, indem sie auf die Ausbildung Schwarzen

Selbstbewusstseins setzte. Es ging zunächst einmal darum, dem eurozentrisch abwertenden Bild Afrikas und Schwarzer Kultur insgesamt, das in das koloniale Alltagsverständnis wie auch in die Philosophiegeschichte eingelassen war – Hegel hatte Afrika als geschichtslos und ohne Bewegung und Entwicklung beschrieben –, etwas entgegenzusetzen. Dafür bezogen sich die Négritude-Intellektuellen auf ein zum Teil sehr traditionell geprägtes Bild von Schwarzer Kultur, die aber reich und dynamisch statt geschichtslos war. Diese schon von Fanon als essenzialistisch kritisierte Haltung galt aber nicht für alle Négritude-VertreterInnen gleichermaßen und zog sich erst recht nicht durch alle anti- und dekolonialistischen Bewegungen in Afrika. Im Nachhinein den Vorwurf des Essenzialismus zu erheben, warnt der britische Historiker Robert J. C. Young, sei ohnehin heikel und verkenne oft die historische Situation, in der die jeweiligen Positionen entwickelt worden sind. Die Négritude-Bewegung jedenfalls sei in der sich ständig verändernden »Mischung aus afrikanisch-amerikanischem Nationalismus und antikolonialen Kommunismus«<sup>11</sup> entstanden und habe in erster Linie auf gleiche zivile und politische Rechte für alle Schwarzen gezielt. Allerdings waren auch in dieser »Mischung« stereotype Geschlechterbilder, wie sie in der Verherrlichung der »Mutter Afrika« zum Ausdruck kommen, keine Ausnahme. Darauf hat unter anderem die Kulturwissenschaftlerin Omofolabo Ajayi-Soyinka hingewiesen.<sup>12</sup>

Anfang der 1970er Jahre gründete sich in Südafrika die Black-Consciousness-Bewegung als Koalition verschiedener Schwarzer Menschenrechts- und Studierendengruppen. Auch diese Bewegung betrieb Schwarze Identitätspolitik und zielte auf die Ausbildung des Selbstbewusstseins von Schwarzen. Zwar wurde kein großer Wert auf die Zusammenarbeit mit weißen Liberalen gelegt. Steve Biko, der wohl bekannteste Protagonist der Bewegung, definierte Schwarzsein aber ausdrücklich nicht biologisch und nicht ethnisch: »Schwarzsein ist keine Angelegenheit der Pigmentierung«, schrieb er 1971, »Schwarzsein ist die Reflexion einer mentalen Haltung.«<sup>13</sup> Sich selbst als Schwarz zu beschreiben, war aus der Sicht Bikos schon der erste Schritt zu einer Emanzipation aus den stigmatisierenden Zuschreibungen des Rassismus.

## »Aus dem Rahmen substanzieller Identitätsmodelle«. Das feministische Wir

Sich selbst als Frau zu beschreiben, konnte ebenfalls ein solcher Schritt sein. »Bin ich etwa keine Frau?«, fragte die ehemalige Sklavin Sojourner Truth 1851. Mit ihrer berühmten Rede »Ain't I a Woman?« klagte

sie auf einer Frauenrechtskonvention in Ohio an, dass die soeben zum Leben erwachte US-Frauenbewegung mit ihrer Emanzipationsforderung Schwarze und versklavte Frauen nicht einschloss – und dies obwohl die US-Frauenbewegung nicht zuletzt vom Kampf der AbolitionistInnen für die Abschaffung der Sklaverei inspiriert war.

Sojourner Truths Kritik markierte damit den Anfangspunkt einer Auseinandersetzung, die sich wie ein roter Faden durch die Geschichte des Feminismus zieht: Für wen kämpft der Feminismus eigentlich? Wer genau waren »die Frauen«, für deren Rechte er eintrat? Oder andersherum gefragt: Wer war jeweils ausgeschlossen? Etwa als Olympe de Gouges 1791 mit ihrer »Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin« die Errungenschaften der Französischen Revolution auch für Frauen reklamierte – oder als mehr als hundert Jahre später die Suffragetten das Frauenstimmrecht forderten. Von Anfang an stand die Frauenbewegung vor der fundamentalen Herausforderung, ein politisches Subjekt »Frau« zu bestimmen und Gemeinsamkeiten zu proklamieren, über die sich dieses Kollektiv definieren konnte. Diese Identifizierung schlug (und schlägt weiterhin) wie bei Sojourner Truth nicht nur aufgrund der Hautfarbe fehl, sondern dieses Scheitern wird im Verlauf der Geschichte des Feminismus die unterschiedlichsten Gründe haben. Arbeiterinnen fühlen sich vom bürgerlichen und Feministinnen des globalen Südens vom westlichen Feminismus ausgeschlossen, lesbische Frauen lehnen den Feminismus der heterosexuellen Frauen als exkludierend ab, und Trans-Frauen fühlen sich von Cis-Frauen ausgegrenzt.<sup>14</sup>

Ein zentraler Grundkonflikt der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstehenden Ersten Frauenbewegung war zunächst jedoch der Antagonismus zwischen Arbeiterinnen und bürgerlichen Feministinnen. Entsprechend lässt sich die Bewegung auch in zwei großteils getrennt agierende Lager einteilen: die bürgerliche Frauenbewegung und die sozialistische Frauenbewegung, die jeweils eine andere Identitätspolitik verfolgten.

1888 entstand aus der Suffragetten-Bewegung in den USA der Internationale Frauenrat (International Council of Women, ICW), der die Gründung möglichst vieler nationaler Frauenverbände und ihre Vernetzung zum Ziel hatte, um möglichst breite Allianzen bilden zu können. Im Vordergrund standen dort jedoch eher gemäßigte Forderungen, neben dem Frauenwahlrecht wurden vor allem mehr Bildungs- und Berufsfreiheiten für Frauen aus dem Bürgertum verlangt, denen die Ausübung eines Berufs bis auf wenige Ausnahmen verwehrt war. Das alles hatte mit der Lebensrealität vieler Arbeiterinnen und völlig rechtloser Tagelöhnerinnen jedoch wenig zu tun, entsprechend schlecht konnten sie sich mit diesem neuen feministischen Frauensubjekt identifizieren.

Die Entstehung des *black feminism* ein knappes Jahrhundert später weist einige Parallelen zu den Anfängen des sozialistischen Feminismus auf, denn auch dessen Identitätspolitik war weit komplizierter als die Identitätspolitik anderer Frauen. Wie die Sozialistinnen fühlten sich auch politisch engagierte Schwarze Frauen oft vom Chauvinismus der von Männern dominierten politischen Organisationen abgestoßen. So klagte etwa Angela Davis den Sexismus bei der Black Panther Party an, der sie sich als Studentin kurzzeitig angeschlossen hatte. Zugleich sahen sich die Frauen in den Verlautbarungen und Praktiken des weißen, oft von Frauen aus der Mittelschicht getragenen Feminismus nicht vertreten. Im Zweifelsfall verbündeten sich Schwarze Frauen dann doch lieber mit Männern als mit weißen Frauen, teilten sie doch mit Ersteren ebenfalls eine Unterdrückungserfahrung – die entscheidendere, wie viele fanden. Viele Frauen erlebten entsprechend einen veritablen Interessenkonflikt zwischen *women's liberation* und *black liberation* – der eben nicht selten zugunsten der Schwarzen Community ausging trotz aller feministischen Kritik an dieser. So berichtet etwa Audre Lorde von einem vergeblichen Versuch, Schwarze Frauen feministisch organisieren zu wollen, bei dem sie zur Antwort bekam: »Du bist ja total wahnsinnig, unsere Männer brauchen uns doch.« Oder: »Wir können nicht als Frauen zusammenkommen. Wir sind Schwarze.«<sup>15</sup>

Die Zweite Frauenbewegung (1960er und 1970er Jahre) sieht sich dann ab den frühen 1990er Jahren ein weiteres Mal herber Kritik ausgesetzt, auch wegen ihrer Identitätspolitik. Diese Kritik wird gemeinhin als »dritte Welle« des Feminismus (*third wave feminism*) bezeichnet. Diese Welle ist gekennzeichnet vom Aufkommen der Queer-Theorie. Darin wird unter anderem das vermeintlich einheitliche Subjekt »Frau«, nach der Kritik der Schwarzen Frauen, erneut infrage gestellt. Die Philosophin Judith Butler gilt als die Wegbereiterin dieses Third-Wave-Feminismus und ihr 1990 erschienenes Buch »Gender Trouble« quasi als Gründungsmanifest des Queerfeminismus.

So verkürzend es unweigerlich ist, als einzelnes Ereignis festlegen zu wollen, was eigentlich eine Entwicklung ist, so zutreffend ist es dennoch, Judith Butlers in diesem Buch formulierte Infragestellung der Sex/Gender-Trennung als zentralen Paradigmenwechsel zu betrachten. Galt Sex, also das biologische Geschlecht, bislang als unbeschriebenes Blatt, über das sich das kulturelle/soziale Geschlecht (Gender) nur überstülpte, stellte Butler diese Unterscheidung radikal infrage. Die Unterscheidung von biologischem Geschlecht (Sex) und Geschlechterrolle (Gender) war für die Zweite Frauenbewegung enorm wichtig. Denn sie diente dazu, die konservative Behauptung zurückzuweisen, bestimmte biologische Merkmale, zum Beispiel die Gebärmutter, prädestinierten zu bestimmtem Sozialverhalten, etwa

Kinder betreuen. Butler ging nun einen Schritt weiter und behauptete, auch das biologische Geschlecht sei ein Effekt von Diskursen und keineswegs vordiskursive Materialität. Insbesondere deutsche Feministinnen wiesen diese mit Entmenschlichung assoziierte »Entkörperung« von Frauen empört zurück, was zu einer »gereizte[n] Debatte«<sup>16</sup> geführt hat, die bis heute dann und wann aufflammt. Neben der Entkörperung richtete sich die Kritik vor allem darauf, dass Frauen mit einer Infragestellung ihrer weiblichen Körper zugleich um die letzte Grundlage gebracht würden, auf die sich die Identitätspolitik der Solidargemeinschaft Frauen bislang stützen konnte.

Einige Feministinnen räumen zwar, unter einigen Vorbehalten, die Triftigkeit von Butlers Schlussfolgerungen ein, fordern aber dennoch, wie etwa Andrea Maihofer, dass gerade »deshalb, weil wir zu Geschlechtern gemacht werden und als solche existieren, [...] feministische Politik hier-von auch ausgehen [muss]«. <sup>17</sup> Butler selbst hat freilich immer wieder betont: Davon auszugehen, dass es keinen Leib vor dem Diskurs gibt, bedeutet nicht, dass sich das Geschlecht nicht auch materiell manifestiert. Ebenso wenig streitet sie eine konkrete Existenz als Frau/Lesbe/*woman of color* ab. Aber weil all diese Identitäten durch gewaltvolle Zu- und Einschreibungen entstanden sind, dürften diese Identitätskonstruktionen nicht naturalisiert und arglos affirmiert werden. Die Bildung eines mit sich selbst identischen Subjekts sei immer – hier folgt Butler Michel Foucault – eine Unterwerfung (im Englischen *subjection*), weshalb »[d]ie Konzeption der Geschlechts-zugehörigkeit [...] aus dem Rahmen substantieller Identitätsmodelle«<sup>18</sup> herausgenommen werden soll. Das heißt, Identität besitzt keine fixe »Substanz«, keine ewige Essenz. Kollektive Identität – egal ob geschlechtliche, rassialisierte oder nationale – wird uns verliehen und definiert ein vermeintliches »Wesen«, und dieser Vorgang ist notgedrungen aggressiv und ausgrenzend. Diese Position ist nun charakteristisch für die den Third-Wave-Feminismus dominierende Queer-Theorie insgesamt. Etikettierungen werden als gewaltsame Festschreibung abgelehnt, identitärer Eindeutigkeit wird maximale Pluralität und Differenz gegenübergestellt.

## »Auf die Absage an Dominanz gründen«. Solidarität

Doch die queere Ablehnung von Identitätspolitik ist, so lässt sich polemisch zugespitzt resümieren, vor allem eine Ablehnung kollektiver Identität. Individuelle Identitätspolitik hingegen wird mit großer Leidenschaft betrieben – und sogar immer weiter individualisiert. Mit der Herausbildung immer feinerer Differenzkategorien und einer immer größer werdenden Sensibilität für intersektionale<sup>19</sup> Verflechtungen werden auch die

individuellen Marginalisierungserfahrungen immer singulärer. Allerdings ist diese Singularität gerade das Gegenstück zu kollektiver Identität und leider oft ein Hemmschuh kollektiver Organisation.

Denn Differenz zu feiern, ohne dabei auch die Diskriminierung und Ausbeutung anderer im Blick zu haben, ist – neben der Essenzialisierung – wohl die größte Gefahr emanzipatorischer Identitätspolitik. Was aber eben im Umkehrschluss keinesfalls heißt, dass solche Differenzen für die gemeinsame Sache gezeugnet werden sollen. Denn bei genauer Betrachtung zeigt sich: Auch wenn Interessengegensätze in der Geschichte der Linken gewaltige Konflikte und heftige Kämpfe zur Folge hatten: Auf lange Sicht hat der traditionsreiche »Streit um Differenz« linke Bewegungen vorangebracht und gestärkt. Er hat zur ständigen Ausweitung demokratischer Partizipation geführt (und nicht etwa zur Einschränkung von Demokratie, wie in der Debatte um Identitätspolitik häufig unterstellt wurde). Denn Kritik – im besten Fall ist es freilich eine solidarische Kritik – ist ein unabdingbares Korrektiv, das vor Dogmatismus schützt und Egalität einklagt, wo diese noch nicht realisiert ist. In der Betonung von Differenzen liegt also auch eine Chance: Sie ist geradezu die Bedingung der Möglichkeit für Solidarität.

Denn radikale Solidarität basiert auf Differenzen. Sie setzt voraus, dass es gerade nicht geteilte – ökonomische, kulturelle, politische – Grundlagen gibt und dass dieses Trennende temporär überwunden werden kann. Sie besteht nicht in erster Linie in der Parteinahme für die Gleichen und Ähnlichen, sondern darin, sich mit Menschen zu solidarisieren, mit denen man gerade nicht die Fabrik und das Milieu, das Geschlecht oder die ethnische Zuschreibung teilt.

Die historisch häufig gehegte Vorstellung, die eigene Unterdrückung mache sensibler und aufmerksamer für die Unterdrückung anderer und bereite damit den Weg für breite Allianzen, ist tausendfach konterkariert worden. Bekanntlich führten marginalisierte Männlichkeiten nicht zwangsläufig zu einer größeren Sensibilität für Sexismus, und selbstverständlich können auch Lesben Rassistinnen oder Schwarze Frauen homo-feindlich sein. Schon in den 1980er Jahren stellte die niederländische Feministin Anja Meulenbelt ernüchtert fest: »Unterdrückung macht niemanden verständnisvoller.«<sup>20</sup> Dennoch hält sie am Ziel der emanzipatorischen Veränderung und an den dafür notwendigen Bündnispolitiken fest.

Solidarität, meint auch die Kulturwissenschaftlerin bell hooks, muss sich überhaupt nicht auf gemeinsame Erfahrung beziehen, sie »kann sich auf das politische und ethische Verständnis von Rassismus und die Absage an Dominanz gründen. Daraus läßt sich ersehen, wie wesentlich die Erziehung zu einem kritischen Bewußtsein ist, einem Bewußtsein, das Mäch-

tige und Privilegierte in die Lage versetzen kann, sich der Herrschaftsstrukturen zu entledigen, in denen sie verwurzelt sind, ohne sich als Opfer fühlen zu müssen.«<sup>21</sup>

Dieser Glaube daran, dass auch mächtige und privilegierte Menschen sich von Dominanzkulturen distanzieren können, ist ein nicht bloß normatives, sondern auch ein praktisch-politisches Ideal – auf das auch der Glaube daran, dass eine bessere Welt möglich ist, elementar angewiesen ist.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 9–11/2019 »Identitätspolitik«.*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Ta-Nehisi Coates, Vorwort, in: Toni Morrison, *Die Herkunft der Anderen. Über Rasse, Rassismus und Literatur*, Reinbek 2018, S. 7–15, hier S. 10.
- 2 Das großgeschriebene Adjektiv »Schwarz« soll verdeutlichen, dass es dabei um politische Deutungen und nicht um die »Hautfarbe« geht.
- 3 Friedrich Engels, Brief an M. Oppenheim, 24. 3. 1891, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Bd. 38, Berlin (Ost) 1979, S. 63 ff., hier S. 64.
- 4 Karl Marx, Brief an F. Bolte, 23. 11. 1871, in: MEW, Bd. 33, Berlin (Ost) 1976, S. 327–333, hier S. 332.
- 5 Ders., *Das Elend der Philosophie* (1846/47), in: MEW, Bd. 4, Berlin (Ost) 1972, S. 63–180, hier S. 180.
- 6 Ngũgĩ wa Thiong’o, *Die Sprache der afrikanischen Literatur* (1986), in: ders., *Dekolonisierung des Denkens. Essays über afrikanische Sprachen in der Literatur*, Münster 2017, S. 33–75, hier S. 52.
- 7 Ebd., S. 69.
- 8 Frantz Fanon, *Die Verdammten dieser Erde*, Frankfurt/M. 1981 (1961), S. 206.
- 9 Ebd., S. 41.
- 10 Ebd., S. 72.
- 11 Robert J. C. Young, *Postcolonialism. An Historical Introduction*, Malden–Oxford–Victoria 2001, S. 266, eigene Übersetzung.
- 12 Vgl. Omofolabo Ajayi-Soyinka, *Négritude, Feminism, and the Quest for Identity*, in: *Women’s Studies Quarterly* 3/1997, S. 35–52.
- 13 Bantu Stephen Biko, *Definition of Black Consciousness*, Dezember 1971, [www.sahistory.org.za/archive/definition-black-consciousness-bantu-stephen-biko-december-1971-south-africa](http://www.sahistory.org.za/archive/definition-black-consciousness-bantu-stephen-biko-december-1971-south-africa), eigene Übersetzung.
- 14 Die Bezeichnung »Cis« (aus dem Lateinischen für »diesseits«) vor der geschlechtlichen Zuordnung von Menschen soll auf die Übereinstimmung von biologischem Geschlecht (Sex) und Geschlechtsidentität (Gender) hinweisen und wird als Gegenteil von »Trans« (aus dem Lateinischen für »jenseits«) benutzt.
- 15 Audre Lorde, »Der Kampf, mir meine Wahrnehmungen zu erhalten ...«. Adrienne Rich im Gespräch mit Audre Lorde, in: dies./Adrienne Rich, *Macht und Sinnlichkeit*, Berlin 1993<sup>4</sup>, S. 27–59, hier S. 43.

- 16 Judith Butler, Körper von Gewicht. Die diskursiven Grenzen des Geschlechts, Berlin 1995, S. 27.
- 17 Andrea Maihofer, Geschlecht als Existenzweise. Macht, Moral, Recht und Geschlechterdifferenz, Frankfurt/M. 1995, S. 170.
- 18 Judith Butler, Performative Akte und Geschlechterkonstitution. Phänomenologie und feministische Theorie, in: Uwe Wirth (Hrsg.), Performanz. Zwischen Sprachphilosophie und Kulturwissenschaften, Frankfurt/M. 2002, S. 301–320, hier S. 302.
- 19 Der Begriff »Intersektionalität« – aus dem Englischen für *intersection*, Kreuzung – wurde von der Juristin Kimberlé Crenshaw geprägt. Er soll zum Ausdruck bringen, dass sich Diskriminierungserfahrungen nicht einfach addieren lassen (patriarchal plus homosexuellenfeindlich plus rassistisch plus etc.), sondern sich in einer Person überkreuzen. Dadurch entstehen sehr spezifische Unterdrückungserfahrungen intersektioneller Identitäten.
- 20 Anja Meulenbelt, Scheidelinien. Über Sexismus, Rassismus und Klassismus, Reinbek 1993, S. 271.
- 21 bell hooks, Schwarzsein lieben als Form des politischen Widerstands, in: dies., Black Looks. Popkultur – Medien – Rassismus, Berlin 1994, S. 18–32, hier S. 23.

## Identitätspolitik gegen ihre Kritik gelesen Für einen rebellischen Universalismus

»Identitätspolitik« ist in der jüngsten Vergangenheit zu einer ubiquitären Chiffre für die Probleme der Linken und ihre Verantwortung für den Erfolg der Neuen Rechten avanciert: Sie sei partikular und verstelle den Blick auf die großen Fragen der Zeit, akademisch-elitär und Komplizenhaft verschwistert mit dem Neoliberalismus. Die Allgegenwart der Identitätspolitik im Modus der Kritik zielt dabei vor allem auf linke Identitätspolitiken, die Politik Neuer Sozialer Bewegungen und das Erbe von 1968. Wer ausgehend von den aktuellen Debatten zu unterscheiden versucht, was linke Identitätspolitik war und ist und was die zahlreichen aktuellen Kritiker\*innen mit Identitätspolitik meinen, bewegt sich auf dünnem Eis. Ausgerechnet in Zeiten, da rassistische, antisemitische und sexistische Positionen durch rechte Kräfte in neuer Quantität und »Qualität« artikuliert werden und damit die Errungenschaften sozialer Bewegungen unter Druck geraten, findet sich eine erstaunliche »Anti-Identitätspolitik«-Diskursgemeinschaft aus (links-)liberalen und klassenpolitischen Akteur\*innen zusammen.

Ausgehend von dieser Diagnose, verfolge ich folgende zwei Ziele: Zum einen soll die »große Koalition« der Anti-Identitätspolitik ausgeleuchtet und auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede befragt werden. Die Analyse ihrer Delegitimierungsstrategien soll zum Zweiten dazu dienen, in kritischer Spiegelung das emanzipatorische Kernanliegen der als Identitätspolitik kritisierten Positionen starkzumachen: eine Politik der Antidiskriminierung und Herrschaftskritik, die Partei ergreift für alle, denen eine Existenz als Subjekt unter Gleichen verwehrt wird. Damit ist keine Glorifizierung jeglicher identitätspolitischer Praxis bezweckt; es soll vielmehr gezeigt werden, dass die aktuelle Delegitimierung von Identitätspolitik ihren Gegenstand so verfälscht, dass ein kritisches Lernen aus Erfolgen und Fehlern unmöglich gemacht wird. Das ist in Anbetracht des Erstarkens autoritärer Kräfte fatal, liegt doch im identitätspolitischen Erbe das Potenzial für einen rebellischen Universalismus, der auch für eine neue Klassenpolitik unverzichtbar ist.

## Große Koalition gegen die Identitätspolitik

Der Wahlsieg Donald Trumps, das Brexit-Votum, der Aufstieg der AfD und die Stärke rechter Parteien in zahlreichen Ländern Europas haben eine kontroverse Debatte über die Ursachen der Rechtswende und das Scheitern linker Politik ausgelöst. Die einhellige Antwort auf die Frage »Linke, was hat dich bloß so ruiniert?«<sup>1</sup> lautet derzeit: die Identitätspolitik. Tatsächlich hat es in fast allen sozialdemokratischen Parteien Europas eine Wende hin zu einer Politik neoliberaler Alternativlosigkeit gegeben, während zugleich Gender-Mainstreaming und multikulturelle Diversitätspolitiken an Bedeutung gewonnen haben. Abgesehen davon, dass der Zusammenhang zwischen beidem keineswegs zwingend ist, macht die Suche nach identitätspolitisch Schuldigen hier keineswegs halt. Obwohl ein liberaler Multikulturalismus wenig mit der Bewegung »Black Lives Matter« und Gender-Mainstreaming kaum etwas mit kritischem Feminismus zu tun hat, werden sie in der derzeitigen Kritik zu einer identitätspolitischen Abgrenzungsfolie verdichtet.

Im liberalen Feld wird der Verlust eines über *citizenship* vermittelten Gemeinsamen beklagt, paradigmatisch für diese Position steht der US-amerikanische Politikwissenschaftler Mark Lilla: »Wir brauchen einen Linksliberalismus, der die Identitätsfrage hinter sich lässt und sich auf seine früheren Errungenschaften stützt. Ein solcher Linksliberalismus würde sich auf die Verbreiterung seiner Basis konzentrieren und die Amerikaner als Amerikaner ansprechen; dabei würde er den Anliegen Priorität geben, die einem Großteil der Bevölkerung am Herzen liegen. Er würde an die Nation im Geiste gemeinsamen Bürgersinns und gegenseitiger Hilfsbereitschaft appellieren.«<sup>2</sup> Ähnlich argumentiert der Politikwissenschaftler Francis Fukuyama: Nachdem das von ihm diagnostizierte Ende der Geschichte nicht eingetreten ist, plädiert er unter der Überschrift »Against Identity Politics« für ein Ende linker und rechter Identitätspolitik: »Es geht darum, größere und integrativere nationale Identitäten zu definieren, die der faktischen Vielfalt liberal-demokratischer Gesellschaften Rechnung tragen.«<sup>3</sup> Linke Identitätspolitik weise zwei zentrale Probleme auf: Sie sei erstens selten repräsentativ für die Mehrheit und entfremde Mainstream-Wähler\*innen, zweitens habe sie den Aufstieg rechter Identitätspolitik begünstigt, die sich gegen die linken Anerkennungsbegehren zur Wehr setze.

Die Politikwissenschaftler Ruud Koopmans, Wolfgang Merkel und Michael Zürn haben wiederum eine neue Konfliktlinie ausgemacht, die nicht mehr zwischen rechts und links, sondern zwischen Kosmopoliten und Kommunitaristen verlaufe. Erstere beherrschten den öffentlichen Diskurs, seien akademisch gebildet, privilegiert, an postmaterialistischen Wer-

ten, den Rechten von Minderheiten, Antirassismus und globaler Bewegungsfreiheit von Menschen und Kapital interessiert, Letztere verfügten über keine Privilegien, setzten auf gerechte Verteilung, den Nationalstaat und eine Begrenzung von Migration. Auch hier antwortet rechte Politik auf die (Identitäts-)Politik der Kosmopoliten: »Die populistische Revolte kann aus dieser Perspektive vor allem als eine Reaktion auf den überschießenden Kosmopolitismus und Moralismus des Mainstreams und der Besergestellten gedeutet werden.«<sup>4</sup>

Viele links-sozialdemokratische, marxistische und klassenpolitische Protagonist\*innen aktueller Identitätskritik haben auf den ersten Blick mit Lillas oder Fukuyamas Kritik nicht viel gemein: Ihnen gilt nicht das staatsbürgerliche Kollektiv als Kontrapunkt partikularer Identitäten, sondern die Klasse und damit die ethnische oder geschlechtsspezifische Unterschiede übergreifende sozioökonomische Lage. Der Dramaturg Bernd Stegemann, neben Sahra Wagenknecht Vordenker der Bewegung »Aufstehen«, moniert: »Die Debatten um identitätspolitische Emanzipation sind [...] gefährlich für die Kraft zur solidarischen Haltung. Sie fesseln die kritische Aufmerksamkeit an die partikularen Interessen und provozieren dadurch empörte Diskurse.«<sup>5</sup> In diesem Diskursstrang ist die Kritik der Identitätspolitik in unterschiedlicher Explizitheit mit dem Argument verknüpft, dass es genuin linke Themen gäbe, die ausschließlich oder vorrangig im Feld der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu verorten seien: Die identitätspolitische Schwerpunktsetzung der Linken gehe »an der Lebensrealität ihrer natürlichen Klientel vorbei«<sup>6</sup> und erzeuge die Rechtswende der traditionellen linken Wählerschaft. Dem liegt der Gedanke zugrunde, Identitätspolitik sei an Privilegien gebunden und eine Vorliebe derjenigen, »die es sich leisten [können], tolerant und weltoffen zu sein«.<sup>7</sup>

Beide Stränge der Kritik teilen den Vorwurf, dass Identitätspolitik Partikularinteressen von Minderheiten zulasten eines – unterschiedlich gefasst – Allgemeinen vertrete. Da die hier problematisierten klassenpolitischen Ansätze auf eine Revitalisierung der Klassenfrage im nationalen Kontext setzen und damit – entgegen der Tradition des Internationalismus der Arbeiterbewegung – auf einen neoliberalismus- und migrationskritischen »Linksnationalismus«,<sup>8</sup> ergeben sich aber auch darüber hinaus Anschlusspunkte der auf den ersten Blick so unterschiedlichen Perspektiven. Auch fällt auf, dass rechte (Identitäts-)Politik jeweils einen untergeordneten Stellenwert einnimmt und dass sie – wenn überhaupt als solche titulierte – als Reaktion auf die »Auswüchse« linker Identitätspolitik gelesen wird, die – so der Tenor – vor allem weiße Männer der Arbeiterklasse ohne Lobby gelassen habe. Der Journalist Owen Jones geht in seinem Buch »Dämonisierung der Arbeiterklasse« sogar so weit, den Antirassismus als

Instrument eines Klassenkampfes von oben zu fassen, mit dem »weiße Arbeiter in die Pfanne« gehauen würden.<sup>9</sup>

Auch wenn dies ein extremes Beispiel ist, zeigt sich in der Diskurskoalition insgesamt eine Umkehrung der Begründungslogik, in der der Widerstand gegen Rassismus, Sexismus oder Homophobie zur Ursache derselben erklärt wird.<sup>10</sup> Diese gelten dann als »uneigentliche« Phänomene, die Ausdruck einer Notwehr der unteren Klassen respektive der Mehrheit gegen die Identitätspolitik der vermeintlich Privilegierten sind. So müssen der Philosophin Nancy Fraser zufolge die Protagonist\*innen links-liberaler Identitätspolitik auf jene zugehen, die sie mit ihrer Politik verletzt und in das rechte Lager gedrängt haben: »Vor allem aber werden sie jener Mehrheit der Trump-Wähler die Hand reichen müssen, die weder Rassisten noch in der Wolle gefärbte Rechte sind, sondern Opfer des »manipulierten Systems.«<sup>11</sup> Wie man es dreht und wendet: Die »Schuld« liegt immer aufseiten linker Identitätspolitik.

## Strategien der Delegitimierung

Der Begriff Identitätspolitik ist so schillernd wie schwammig – auch jenseits seiner aktuellen Popularisierung.<sup>12</sup> Zum einen wird der Topos inhaltlich wenig scharf für ein weites Feld sozialer Kämpfe verwendet, die mit der Chiffre »1968« und den Neuen Sozialen Bewegungen wie der Frauenbewegung oder der Bürgerrechtsbewegung verbunden werden, zumeist aber auch mit Bewegungen jüngerer Datums wie queeren Aktivismus oder »Black Lives Matter«. Zum anderen geht es um konkrete Fragen wie Formen des politisch korrekten Sprechens oder Unisex-Toiletten. In Anlehnung an historisch einschlägige soziale Kämpfe<sup>13</sup> verstehe ich emanzipatorische Identitätspolitik als Ausdruck eines rebellischen Universalismus, der – zum Beispiel in der Frauenbewegung, durch queere Interventionen oder antirassistische Kämpfe – aufzeigt, wie das »Normale«, das »Allgemeine« und »Menschliche« partikular weiß, männlich, gesund und heterosexuell bestimmt war und ist. Welchen Stellenwert die Betonung von Differenz(en) in diesen Bewegungen einnehmen soll, ist dabei von Anfang an umstritten gewesen und – wie im Folgenden zu zeigen sein wird – ebenso kontrovers wie elaboriert debattiert worden.<sup>14</sup> Vor diesem Hintergrund werde ich im Folgenden drei Vorwürfe identifizieren und prüfen, die in der großen Koalition der Anti-Identitätspolitik der Delegitimierung dieser Politik dienen: Dies sind der Vorwurf der Spaltung, der Vorwurf der Ablenkung vom Wesentlichen sowie der Vorwurf der Komplizenschaft mit dem Neoliberalismus.

## Vorwurf der Spaltung und der Durchsetzung partikularer Interessen

Diese Kritik findet sich überall dort, wo das universalistische Versprechen der Moderne in Abgrenzung zum Partikularismus als Realität gesetzt statt als Leitbild verstanden wird. Liberale Demokratien stünden angesichts überschießender Identitätspolitik, so das Argument, vor der Herausforderung, »ihren Weg zurück zu einem universelleren Verständnis der Menschenwürde zu finden«. <sup>15</sup> Die Zukunft scheint damit bedroht durch einen »neuen Tribalismus« und den »Siegeszug einer gegenaufklärerischen Idee« <sup>16</sup> in Gestalt der Identitätspolitik.

Ganz ähnlich ist auch die Argumentation des Marxisten Robert Pfaller: »Das unpersönliche Recht und den Habitus des zivilisierten Verhaltens identitätspolitisch zu verunglimpfen, ist hingegen ein Beitrag zur neoliberalen Zerstückelung, Re-Feudalisierung und Re-Tribalisierung der Gesellschaft.« <sup>17</sup> Und wenn der Soziologe Harald Welzer moniert, dass der Universalismus des modernen Sozialstaates durch die »allfälligen Anerkennungs Zumutungen« <sup>18</sup> der Identitätspolitik zerstört werde, dann ist von der Partikularität, das heißt der geschlechtsspezifischen und staatsbürgerlichen Exklusivität der Sozialpolitik, nichts mehr zu hören.

Wiederholt zu lesen ist hingegen der Vorwurf, es handele sich bei Identitätspolitik um eine Politik der ersten Person, eine egoistische »Politik des ›Alles dreht sich um mich‹«. <sup>19</sup> Die Charakterisierung von Identitätspolitik als Politik der ersten Person stammt tatsächlich von denen, die den Begriff geprägt haben: In ihrem »Black Feminist Statement« von 1977 konstatierte das Combahee River Collective, eine Gruppe schwarzer Feminist\*innen: »Wir erkannten, dass die einzigen Menschen, die sich genug um uns sorgen, um konsequent für unsere Befreiung zu arbeiten, wir selbst sind.« <sup>20</sup> Dies entspringt aber weder einer egoistischen noch einer separatistischen Haltung, sondern der Erkenntnis, dass die Anliegen schwarzer Frauen weder in der von Männern dominierten Bürgerrechtsbewegung noch im weißen Feminismus ihren Platz fanden – und in der restlichen Gesellschaft schon gar nicht.

Spaltend sind nicht die sozialen Bewegungen, die den real existierenden Universalismus als Produkt partikularer Interessen enttarnen, gebunden an die mit weißer Männlichkeit verbundenen Privilegien. Spaltend sind diejenigen, die diese Privilegien im Namen der Universalität verteidigen. Dass die Privilegien so wirkmächtig sind, liegt auch daran, dass sie nicht als Privileg empfunden werden, da sie verborgen sind »in der Selbstverständlichkeit der Normalität« <sup>21</sup> der Dominanzgesellschaft. Identitätspolitik *at its best* bedeutet demnach gerade nicht, »dass sich eine gesellschaftlich abge-

sonderte Gruppe mit ihren spezifischen Problemen beschäftigt, sondern dass aus einer marginalisierten Perspektive Missstände aufgezeigt werden, die mitten ins Herz der Gesellschaft führen.«<sup>22</sup> Die Feminist\*innen des Combahee River Collective wollten nichts Besonderes sein: »Als Mensch anerkannt zu werden, als ebenbürtiger Mensch, das ist genug.«<sup>23</sup> Ihre Position als schwarze, lesbische Frauen auf der untersten Anerkennungsstufe der Gesellschaft wollten sie – die sich als Sozialistinnen verstanden – für eine revolutionäre Überwindung aller Unterdrückungsverhältnisse nutzen. Sie waren der Überzeugung, dass eine Gesellschaft, die sie als Gleiche einbezieht, alle einzubeziehen hätte.

Die aktuelle Kritik, Identitätspolitik spalte, ignoriert zudem die vielschichtigen Debatten um Gleichheit und Differenz, die feministische und antirassistische Bewegungen seit ihren Anfängen begleiten.<sup>24</sup> Hier geht es um die Frage, ob gesellschaftlich marginalisierte Gruppen nach Maßgabe der herrschenden Gesellschaft als Gleiche anzuerkennen seien oder ob vielmehr ihre Besonderheit zu würdigen und der Maßstab der Angleichung infrage zu stellen sei. Schon in den 1970er Jahren zeigte sich die Problematik dieser Polarität, und es wurde nach Integrationsmöglichkeiten beider Positionen gesucht.<sup>25</sup>

In der aktuellen Anti-Identitätspolitik-Koalition wird diese jedoch auf den Differenzpol festgelegt und eine Essenzialisierung von Differenz unterstellt, während eine formale Gleichheitsposition zum Maß der Dinge wird. Bewegungen für die rechtliche Gleichstellung der Geschlechter oder der Schwarzen in den USA werden deshalb zu Recht gewürdigt, während die Frage der gesellschaftlichen Normierung und des vermeintlich universalen Maßstabes, an dem marginalisierte Gruppen gemessen und als »Andere« identifiziert werden, als Zumutung zurückgewiesen wird. Wo Frauen oder Schwarzen angelastet wird, dass sie sich für ihre Belange und nicht für Menschen im Allgemeinen einsetzen, wird zudem verkannt, dass dies die Antwort auf ein gesellschaftlich zugeschriebenes Stigma ist, verbunden mit der Paradoxie, dass die Diskriminierung nur schwer ohne Rückbezug auf die in der Abwertung zugewiesene Differenz sichtbar gemacht werden kann. Wie mit diesem Dilemma umzugehen ist, ob Widerstand »über eine bewußte Aneignung der Negation«<sup>26</sup> gelingen kann oder im Sinne eines »against race«<sup>27</sup> die Dekonstruktion der Differenzkategorie das Ziel sein sollte, ist – entgegen dem Vorwurf, Identitätspolitik essenzialisiere generell Unterschiede – kontrovers debattiert worden. Das derzeit pauschal mit dem Label »Identitätspolitik« versehene Feld zeichnet sich gerade dadurch aus, dass auch die Identitätskritik hier ihre Wurzeln hat und dass die Dialektik der Affirmation und Überwindung von Differenz allgegenwärtig ist.

Der marxistische Kulturtheoretiker Stuart Hall unterscheidet im Lichte dieses Spannungsfeldes eine Identitätspolitik ersten und zweiten Grades, wobei erstere in der notwendigen »Konstituierung einer defensiven kollektiven Identität« als Antwort auf die Angriffe der »Mehrheitsgesellschaft« besteht.<sup>28</sup> Eine solche defensive Identität könne aber immer nur ein erster Schritt der Sichtbarmachung auf dem Weg zu einer neuen Politik des pluralen Gemeinsamen sein. Eine Identitätspolitik zweiten Grades dekonstruiert die im ersten Schritt der Verteidigung stark gemachten Identitäten und nimmt die Heterogenität der Subjektpositionen und die Vielfalt der Erfahrungen derjenigen in den Blick, die beispielweise unter der Identität »schwarz« subsumiert werden. Hier geht es darum, die herrschaftsförmige Differenz (»schwarz-weiß«) nicht (mehr) zu affirmieren, sondern sie zu durchkreuzen. Die Verkehrung der aktuellen Debatte liegt darin, die herrschaftsförmige Prägung und die Bedeutung der Selbstverteidigung in den Hintergrund zu rücken und die identitätskritischen Debatten zu negieren, um die vermeintliche Selbststilisierung sogenannter Minderheiten anzugreifen.

Berechtigt erscheint mir gerade im Lichte der historischen Debatten und Kämpfe hingegen eine Kritik von identitätspolitischen Bewegungen, die sich für den Horizont des »Gemeinsamen« nicht (mehr) interessieren, sozioökonomische Ungleichheiten ausblenden und in immer kleineren Verästelungen Differenzen individualisieren. Wenn die Differenz zum Selbstzweck wird, besteht die Gefahr der (Re-)Essenzialisierung des in Anspruch genommenen Unterschieds.<sup>29</sup> Die entscheidende Frage ist aber, ob solche Entwicklungen aus der Perspektive eines rebellischen Universalismus kritisiert werden oder ob sie willkommener Anlass sind, um emanzipatorische »Zumutungen« in toto diskreditieren zu können: »Kritik an der Identitätspolitik wird oft von weißen Männern geäußert, die gegenüber den Erfahrungen anderer ignorant oder apathisch bleiben. Sie wird aber auch von Linken geäußert, mit dem Ziel, jede politische Forderung abzulehnen, die nicht mit dem übereinstimmt, was als rein ökonomisches Programm gilt.«<sup>30</sup> Letzteres führt mich zum zweiten Vorwurf.

## Vorwurf der Ablenkung – Kulturtheater und Schönwetterpolitik

Der Vorwurf der Ablenkung operiert mit einer Entgegensetzung der materiellen Realität von Sozial- und Wirtschaftspolitik einerseits und postmaterialistischen Nebenwidersprüchen andererseits, die angeblich die moralischen Sehnsüchte privilegierter Bevölkerungsgruppen bedienen.

Kritisiert als »Pseudo-Politik« (Mark Lilla) oder »identitäre [...] Ersatzpolitik« (Wolfgang Streeck) wird das Ende der »Ära post-materialistischer, befindlichkeitsfixierter Schönwetterbewegungen« (Stefan Laurin) ausgerufen. Dabei geht es keineswegs nur um das beliebte Beispiel der Unisex-Toiletten, sondern auch um Bewegungen gegen sexuelle Gewalt oder die Polizeigewalt gegenüber Schwarzen. So ist in der linken Zeitung »Jungle World« zu lesen: »Egal ob es um den neuen Feminismus oder die ‚Black Lives Matter‘-Bewegung geht: Politisch zu sein, bedeutet heute nicht mehr, etwas über die Welt auszusagen, sondern über sich selbst.«<sup>31</sup> Wesen Welt ist das, in der die Kritik von Rassismus und Sexismus nichts über die Welt aussagt? Für wen scheint die Sonne der »Schönwetterbewegungen«, wenn diese doch mehrheitlich dafür gekämpft haben, dass Menschen, denen dies verwehrt wurde, als Menschen in Betracht gezogen werden? Indem die als identitätspolitisch bezeichneten Bewegungen darauf reduziert werden, hippe Ausdrucksformen ästhetischer Vorlieben zu sein, »wird die Eigenständigkeit und Tragweite rassistischer, nationalistischer, sexistischer und/oder homophober Unterdrückung sowie die existenzielle Dimension der dagegen gerichteten Kämpfe verkannt.«<sup>32</sup> Mit dem Label der »Pseudopolitik« wird zudem eine große Errungenschaft dieser Kämpfe negiert, haben sie doch gezeigt, dass es eine Machtfrage ist, zu definieren, was als legitime Politik fungiert und was als private oder kulturelle Angelegenheit ausgeschlossen bleibt.

Als die Feministin Silvia Federici Ende der 1970er Jahre zur geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung schrieb, »They say it's love. We say it's unwaged work«,<sup>33</sup> brachte sie diese Macht auf den Punkt und zeigte zudem, dass auch dort, wo vermeintlich nur die weiche Welt der Emotionalität wohnt, die politische Ökonomie zu Hause ist. In diesem Zusammenhang sei auch an den schwarzen Intellektuellen W. E. B. Du Bois erinnert, der Ende des 19. Jahrhunderts den Zusammenhang von Ausbeutung und Rassismus analysierte und aufzeigte, dass der »psychologische Lohn des Rassismus« die Arbeiterbewegung spaltete und die weißen Arbeiter an die weißen Unternehmer band.<sup>34</sup>

Das Etikett des Postmaterialismus ist aber nicht nur fraglich, weil Sexismus und Rassismus eng mit der Organisation der kapitalistischen Ökonomie zusammenhängen.<sup>35</sup> Faktisch haben zudem viele, wenngleich nicht alle, der kritisierten Bewegungen gegen Ausbeutung und ökonomische Deklassierung protestiert. Ta-Nehisi Coates, prominenter Intellektueller von »Black Lives Matter«, hat die Entmaterialisierung der Kritik sogenannter Minderheiten als Herrschaftsmechanismus angeprangert: Die Debatten um die Trump-Wahl kommentierte er auf Twitter mit der Beobachtung, »dass die Probleme der weißen Jungs ökonomisch sind und alle anderen

nur versuchen, ihre Gefühle zu diskutieren.«<sup>36</sup> Und wenn er hinzufügt, »In Amerika ist ›Klasse‹ nicht die einzige Art von Klasse«, dann weist er die implizite Verbindung von Klasse als analytische Kategorie mit dem Merkmal Weißsein zurück.

In der Anti-Identitätspolitik-Koalition wird hingegen die seit Gramsci vielfach aufgebrochene Entgegensetzung von Kultur und Ökonomie derzeit so radikalisiert, dass in Teilen eine »Rückkehr des Hauptwiderspruchs«<sup>37</sup> zu beobachten ist. Der absolute Vorrang ökonomischer und klassenpolitischer Anliegen wird von einigen Autor\*innen explizit formuliert,<sup>38</sup> kommt aber implizit auch in der Identifizierung von antirassistischer, queerer oder feministischer Politik als Politik der Privilegierten zum Ausdruck. Mit dieser Zuschreibung wird allein »Klasse« als hierarchiestiftender gesellschaftlicher Strukturgeber identifiziert, während andere gesellschaftliche Spaltungslinien – wider die Empirie – als kulturelle Variationen gefasst werden. In der aktuellen Debatte wäre eine Menge gewonnen, wenn deutlich würde, dass nicht nur die »Anderen« und Marginalisierten Identitäten haben: Dann ist die Wahl Trumps nicht mehr die – mit viel Verständnis analysierte – ökonomische Notwehr der deklassierten »Mehrheitsbevölkerung«, sondern eben auch – und ohne damit automatisch erfahrene Deklassierungen zu negieren – Ausdruck einer weißen Identitätspolitik, die Privilegien der Vergangenheit zu restaurieren versucht. »Make America Great Again« heißt kaum verhüllt – wie die Politikwissenschaftlerin Wendy Brown treffend formuliert – auch »Make America White Male Again«.<sup>39</sup>

Und wenn beklagt wird, dass die Schwulenbewegung nur für ihre Rechte und nicht für die der Stahlarbeiter auf die Straße gegangen ist, ist dies zwar richtig, es bleibt aber zugleich die Frage ungestellt, ob die Arbeiterbewegung sich ihrerseits stark für die Rechte Homosexueller gemacht hat und wie es um Homophobie in Arbeiter-Milieus steht.<sup>40</sup> So wenig von der Hand zu weisen ist, dass Kämpfe etwa für geschlechtliche Vielfalt »sich oftmals wenig bis gar nicht für Prozesse sozialer Deklassierung interessieren«,<sup>41</sup> so wenig liegt die Bringschuld in der notwendigen Zusammenführung von Klassenpolitik und emanzipatorischer Identitätspolitik ausschließlich und einseitig aufseiten der geschmähten Letzteren.

## Vorwurf der Komplizenschaft mit dem Neoliberalismus

Der wahrscheinlich härteste Schlag gegen die kritisierten Bewegungen dürfte im Vorwurf der Komplizenschaft mit dem Neoliberalismus liegen. Als »Reaganism for lefties« (Mark Lilla) und »Kulturprogramm der neo-

liberalen Erzeugung von Ungleichheit« (Robert Pfaller) kritisiert, wird von sehr unterschiedlichen Akteuren eine Allianz aus »Finanzkapitalismus und Emanzipation« (Nancy Fraser), aus »global governance und identitärer Ersatzpolitik« (Wolfgang Streeck) ausgemacht.<sup>42</sup> Fraser hat hierfür den Topos des »progressiven Neoliberalismus« geprägt, der »auf dem Bündnis ›neuer sozialer Bewegungen‹ (Feminismus, Antirassismus, Multikulturalismus und LGBTQ) mit Vertretern hoch technisierter, ›symbolischer und dienstleistungsbasierter Wirtschaftssektoren« beruhe.<sup>43</sup> Die paradigmatische Sozialfigur dieser Synthese ist der Kosmopolit, der Antirassismus, Weltgewandtheit und Toleranz mit einem Faible für neoliberale Politik verbinde.<sup>44</sup> Die Diagnose, dass Fragen der Verteilung von Ressourcen im Neoliberalismus immer weniger Gehör finden und dass klassenpolitische Mobilisierungen radikal geschwächt worden sind, ist ebenso richtig wie die Beobachtung, dass es liberale Gleichstellungspolitik gibt, die sich vor allem für den Frauenanteil in Dax-Vorständen interessiert. Fraglich hingegen ist der Schluss, hierfür zeichne »die Identitätspolitik« in Gänze beziehungsweise das Erbe der Neuen Sozialen Bewegungen und ihre »Vielfaltseuphorie«<sup>45</sup> verantwortlich.

Der Vorwurf der Komplizenschaft mit dem Neoliberalismus gibt sich soziologisch solide und schließt an die Diagnose der Vereinnahmung von Kritik im flexiblen Kapitalismus an, wie sie insbesondere von Luc Boltanski und Ève Chiapello ausgearbeitet worden ist.<sup>46</sup> Gesellschaftskritik taucht in der Moderne in zwei Formen auf, die Boltanski und Chiapello als »Sozialkritik« und »Künstlerkritik« bezeichnen: Erstere beziehe sich auf das Paradigma der sozialen Gerechtigkeit, Zweitere auf Fragen der Autonomie, im doppelten Sinne von Selbstbestimmung und Selbstentfaltung. Diese Kritik war historisch Intellektuellen vorbehalten, hat sich ab 1968 aber zunehmend verallgemeinert. Die Vereinnahmungsdiagnose besagt nun, dass die Künstlerkritik zum Motor neoliberaler Restrukturierungen geworden ist, während die Sozialkritik marginalisiert wurde.

Erst auf den zweiten Blick zeigt sich, dass wir es gegenwärtig mit einer Vereinnahmung dieser Diagnose zu tun haben: Es ist zwar richtig, dass sich Formen der Entfremungskritik und der Selbstorganisation wie auch Diversity- und Gleichstellungspolitiken als anschlussfähig an das neoliberale Projekt erwiesen haben. Die Kritik daran wird jedoch in einer Weise pauschalisiert, die jegliche Ambivalenz und Differenzierung tilgt. *Erstens* wird eine aktive Komplizenschaft unterstellt, wo die soziologischen Diagnosen historisch eine strukturelle Passfähigkeit der Inhalte und eine Umdeutung emanzipatorischer Perspektiven ausgemacht haben. *Zweitens* wird verkannt, dass im Zuge der Vereinnahmung reale Autonomie- und Anerkennungsgewinne zu verzeichnen waren – eine Ambivalenz, die in

den einschlägigen soziologischen Diagnosen zentral ist. *Drittens* werden die Anliegen der sogenannten Identitätspolitik in ihrem Kern als falsch und pseudopolitisch zurückgewiesen sowie als Egoismus partikularer Gruppen diskreditiert. In den Vereinnahmungsdiagnosen geht es, ganz im Gegenteil, um die Frage, wie originär emanzipatorische Anliegen kooptiert werden – und in diesem Prozess ihren Gehalt verändern. *Viertens* verallgemeinert der Vorwurf der Komplizenschaft die Kritik in einer Weise, die all jene Bewegungen unsichtbar macht, die sich als nicht anschlussfähig an das neoliberale Projekt erwiesen haben – und oft gerade deshalb aus dem Fokus der Öffentlichkeit verschwunden sind. Das hat dann aber wenig mit neoliberaler Komplizenschaft und viel mit neoliberaler Hegemonie zu tun; die Verkehrung des Zusammenhangs läuft in Zeiten erstarkender autoritärer Kräfte faktisch auf ein *blaming the victim* hinaus. Die große Anti-Identitätspolitik-Koalition trägt damit dazu bei, existierende emanzipatorische Kritiken wider den neoliberalen Mainstream zusätzlich zu schwächen und nur noch neoliberale Kosmopoliten zu sehen, wo es wesentlich mehr zu entdecken gäbe.

## Neue Klassenpolitik und rebellischer Universalismus

Die Delegitimierung von Identitätspolitik durch die Vorwürfe der Spaltung, der Ablenkung und der neoliberalen Komplizenschaft ist gegenwärtig auch deshalb so diskursprägend, weil sie von der ungewöhnlichen akademischen Diskursgemeinschaft (links-)liberaler und klassenpolitisch argumentierender Protagonist\*innen getragen wird und Widerhall im parteipolitischen wie medialen Feld findet. Die Angriffe auf linke Identitätspolitiken gehen dabei Hand in Hand mit einer »Rhetorik der Zärtlichkeit«<sup>47</sup> gegenüber den nach rechts Gewendeten, die sich angeblich vom moralischen Joch der Linken befreien. Das linke *self-blame* geht bisweilen sogar so weit, dass eine selbstverschuldete »linksautoritäre« Repräsentationslücke ausgemacht wird – und damit das Fehlen einer Kombination von sozialpolitisch linken, gesellschaftspolitisch aber autoritären Positionen. Diese Diagnose gipfelt in der Idee einer Verknüpfung von Sozial- und Identitätspolitik, »die auch für tendenziell links-autoritäre Menschen überzeugend«<sup>48</sup> wäre – womit das emanzipatorische Erbe der Neuen Sozialen Bewegungen nach 1968 ad absurdum geführt wird.

Die größte Gefahr für eine emanzipatorische Alternative zur Neuen Rechten besteht gegenwärtig darin, dass die Pole Klasse und Nation miteinander verschmolzen werden und in Gestalt eines linksnationalistischen (wenn es denn so etwas überhaupt geben kann) Elite-Volk-Dualis-

mus wiederauferstehen. Das ist dramatisch, denn der Umstand, dass die Klassenfrage zurück in der öffentlichen Debatte ist, dass materialistische Analysen (wieder) wahrgenommen und klassenpolitische Leerstellen von Antidiskriminierungspolitiken herausgefordert werden, ist in jeder Hinsicht zu begrüßen. Glücklicherweise gibt es eine Reihe von Autor\*innen, die im Sinne einer antinationalistischen, inklusiven Klassenpolitik argumentieren.<sup>49</sup> Für das emanzipatorische Projekt eines rebellischen Universalismus wird eine intersektionale, andere Unterdrückungsverhältnisse einbeziehende Erweiterung von Klassenpolitik allerdings nicht ausreichen.<sup>50</sup> Solange Rassismus, Sexismus, Homophobie oder Antisemitismus das Leben und die Entfaltungsmöglichkeiten von Menschen einschränken, solange die »Normalität« sie zu »Anderen« macht, wird es auch klassenübergreifende Bündnisse gegen diese Ausschlüsse und Diskriminierungen brauchen.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 9–11/2019 »Identitätspolitik«.*

## Anmerkungen

- 1 Marcus Roberts, Linke was hat dich bloß so ruiniert?, 10. 1. 2018, [www.ipg-journal.de/rubriken/soziale-demokratie/artikel/linke-was-hat-dich-bloss-so-ruiniert-2527](http://www.ipg-journal.de/rubriken/soziale-demokratie/artikel/linke-was-hat-dich-bloss-so-ruiniert-2527).
- 2 Mark Lilla, Das Scheitern der Identitätspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2017, S. 48–52, hier S. 51.
- 3 Francis Fukuyama, Against Identity Politics, in: Foreign Affairs 5/2018, S. 90–114.
- 4 Wolfgang Merkel, Die populistische Revolte, in: Kulturpolitische Mitteilungen 157/2017, S. 53–56, hier S. 54.
- 5 Bernd Stegemann, Der liberale Populismus und seine Feinde, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2017, S. 81–94, hier S. 81.
- 6 Christian Baron, Proleten, Pöbel, Parasiten. Warum die Linken die Arbeiter verachten, Berlin 2016, S. 202.
- 7 Dirk Jörke/Nils Heisterhagen, Was die Linken jetzt tun müssen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. 1. 2017, S. 9.
- 8 Ich werde abschließend darauf zurückkommen, dass es aktuell natürlich klassensoziologische Arbeiten gibt, die nicht in diese Richtung anschlussfähig sind.
- 9 Owen Jones, Prolls. Die Dämonisierung der Arbeiterklasse, Mainz 2012, S. 148.
- 10 Vgl. Lea Susemichel/Jens Kastner, Identitätspolitiken: Konzepte und Kritiken in Geschichte und Gegenwart der Linken, Münster 2018, S. 15.
- 11 Nancy Fraser, Vom Regen des progressiven Neoliberalismus in die Traufe des reaktionären Populismus, in: Heinrich Geiselberger (Hrsg.), Die große Regression. Eine internationale Debatte über die geistige Situation der Zeit, Berlin 2017, S. 77–91, hier S. 90.
- 12 Vgl. Mary Bernstein, Identity Politics, in: Annual Review of Sociology 31/2005, S. 47–74, hier S. 48.

- 13 Siehe hierzu auch den Beitrag von Jens Kastner und Lea Susemichel in dieser Ausgabe.
- 14 Vgl. exemplarisch Seyla Benhabib/Judith Butler/Drucilla Cornell/Nancy Fraser, *Der Streit um Differenz. Feminismus und Postmoderne in der Gegenwart*, Frankfurt/M. 1993.
- 15 Fukuyama (Anm. 3).
- 16 Frank Furedi, *Die verborgene Geschichte der Identitätspolitik*, in: Johannes Richardt (Hrsg.), *Die sortierte Gesellschaft*, Frankfurt/M. 2018, S. 13–25, hier S. 13.
- 17 Robert Pfaller, *Sprecht wie Mimosen! Handelt wie Bestien!*, in: Richardt (Anm. 16), S. 123–137, hier S. 129 f.
- 18 Harald Welzer, *Identitätspolitik: Krankheit oder Kur?*, in: *Philosophie Magazin* 2/2017, <http://philomag.de/identitaetspolitik-krankheit-oder-kur>.
- 19 Furedi (Anm. 16).
- 20 Combahee River Collective, *A Black Feminist Statement*, in: Cherríe Moraga/Gloria Anzaldúa (Hrsg.), *This Bridge Called My Back: Writings by Radical Women of Color*, New York 1983<sup>2</sup>, S. 210–218, hier S. 212.
- 21 Birgit Rommelspacher, *Was ist eigentlich Rassismus?*, in: Claus Melter/Paul Mecheril (Hrsg.), *Rassismuskritik*, Bd. 1, Schwalbach/Ts. 2009, S. 25–38, hier S. 32.
- 22 Patricia Putschert, *Es gibt kein Jenseits der Identitätspolitik. Lernen vom Combahee River Collective*, in: *Widerspruch* 1/2017, S. 15–22, hier S. 20.
- 23 Combahee River Collective (Anm. 20), S. 212.
- 24 Als Überblick dazu Andrea Maihofer, *Gleichheit und/oder Differenz? Zum Verlauf einer Debatte*, in: Eva Kreisky/Birgit Sauer (Hrsg.), *Geschlechterverhältnisse im Kontext politischer Transformationen*, Opladen 1998, S. 155–176.
- 25 Vgl. Susemichel/Kastner (Anm. 10), S. 107 ff., S. 136 f.
- 26 Donna Haraway, *Die Neuerfindung der Natur. Primaten, Cyborgs und Frauen*, Frankfurt/M.–New York 1995, S. 42.
- 27 Paul Gilroy, *Against Race*, Cambridge 2000.
- 28 Vgl. Stuart Hall, *Alte und neue Identitäten, alte und neue Ethnizitäten*, in: ders., *Rassismus und kulturelle Identität. Ausgewählte Schriften* 2, Hamburg 1994, S. 66–88, hier S. 78. In dieser Lesart ist Identitätspolitik eine Waffe zur Selbstverteidigung: »Die Identität ist genauso problematisch wie jede andere Waffe [...]. Dass du dich mit einer Waffe wie Identität bewaffnen mußt, heißt, daß du im Grunde von Anfang an verlorren bist. Dir bleibt trotzdem nichts anderes übrig.« Diedrich Diederichsen/Günther Jacob, *Differenz und Reaktion*, in: *Konkret* 2/1994, S. 52–55, hier S. 53.
- 29 Vgl. als Beispiel für die Kritik einer solchen Entwicklung im Kontext von »Critical Whiteness«-Perspektiven: Asad Haider, *Mistaken Identity. Race and Class in the Age of Trump*, London 2018. Zur Entwicklung eines »queeren Identitätsfetisch« siehe Susemichel/Kastner (Anm. 10), S. 126.
- 30 Ebd., S. 20 f.
- 31 Tim Black, *Kultur ersetzt Politik*, in: *Jungle World*, 21. 6. 2018, S. 22.
- 32 Silke van Dyk/Stefanie Graefe, *Identitätspolitik oder Klassenkampf? Über eine falsche Alternative*, in: Karina Becker/Klaus Dörre/Peter Reif-Spire (Hrsg.), *Arbeiterbewegung von rechts?* Frankfurt/M.–New York, S. 337–354, hier S. 346.
- 33 Silvia Federici, *Wages Against Housework*, Bristol 1975.

- 34 W.E.B. Du Bois, *Black Reconstruction in America*, Oxford 2014 (1935).
- 35 Vgl. Immanuel Wallerstein, *Ideologische Spannungsverhältnisse im Kapitalismus: Universalismus vs. Sexismus und Rassismus*, in: Étienne Balibar/ders., *Rasse, Klasse, Nation. Ambivalente Identitäten*, Hamburg–Berlin 1990, S. 39–48.
- 36 Tweet vom 1. 12. 2016.
- 37 Emma Dowling/Silke van Dyk/Stefanie Graefe, *Rückkehr des Hauptwiderspruchs? Anmerkungen zur aktuellen Debatte um den Erfolg der Neuen Rechten und das Versagen der »Identitätspolitik«*, in: *Prokla* 188/2017, S. 411–420, hier S. 411.
- 38 Vgl. Baron (Anm. 6), S. 202; Pfaller (Anm. 17), S. 137.
- 39 Wendy Brown, *Demokratie unter Beschuss: Donald Trump und der apokalyptische Populismus*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8/2017, S. 46–60, hier S. 51.
- 40 Vgl. Stefan Laurin, *Willkommen im Zeitalter der Postidentitätspolitik*, in: Richardt (Anm. 16), S. 113–122, hier S. 116. Interessanterweise wird dieser Aspekt aus Didier Eribons »Rückkehr nach Reims« (2016) kaum rezipiert, obwohl seine biografisch verarbeitete Klassenflucht aus der Arbeiterklasse für ihn mit seiner Homosexualität zusammenhing. Siehe dazu auch ein Interview mit Eribon, indem er sich u. a. kritisch zur klassenpolitisch verengten Rezeption seines Buches in Deutschland äußert: *Das Problem ist sicher nicht der Feminismus*, 19. 2. 2018, [www.republik.ch/2018/02/19/interview-eribon-teil1](http://www.republik.ch/2018/02/19/interview-eribon-teil1).
- 41 Van Dyk/Graefe (Anm. 32), S. 344.
- 42 Dieser Abschnitt beruht auf einem mit Stefanie Graefe konzipierten Vortrag anlässlich des Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie im September 2018 in Göttingen.
- 43 Fraser (Anm. 11), S. 78.
- 44 Vgl. Merkel (Anm. 4).
- 45 Jörke/Heisterhagen (Anm. 7).
- 46 Vgl. Luc Boltanski/Eve Chiapello, *Der neue Geist des Kapitalismus*, Konstanz 2006.
- 47 Max Czollek, *Desintegriert euch*, München 2018, S. 117.
- 48 Dirk Jörke/Oliver Nachtwey, *Die rechtspopulistische Hydraulik der Sozialdemokratie*, in: dies. (Hrsg.), *Das Volk gegen die (liberale) Demokratie*, Baden-Baden 2017, S. 163–186, hier S. 179.
- 49 Vgl. Eribon 2018 (Anm. 40); Klaus Dörre, *Demokratische Klassenpolitik – eine Antwort auf den Rechtspopulismus*, in: Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges/Bettina Lösch (Hrsg.), *Auf dem Weg in eine andere Republik?*, Weinheim 2018, S. 120–143.
- 50 Vgl. Brigitte Aulenbacher/Michael Meuser/Birgit Riegraf, *Geschlecht, Ethnie, Klasse im Kapitalismus*, in: *Berliner Journal für Soziologie* 1/2012, S. 5–27; Ceren Türkmen, *Eine neue internationalistische Linke muss her*, 17. 4. 2018, [www.akweb.de/ak\\_s/ak637/02.htm](http://www.akweb.de/ak_s/ak637/02.htm).

## Bürgerliche Bekenntniskultur statt Identitätspolitik

Ich, Ich, Ich. Ich großgeschrieben, Ich durchgestreckt. Überall Ich. Francis Fukuyamas neue Großthese lautet, dass Politik weltweit von einer ökonomisch grundierten Rechts-links-Unterscheidung auf eine »identity axis«, eine »Identitätsachse«, umschwenkt, die Fortschritt anhand von Kleingruppenbildung nach den Kriterien Ethnie, Religion oder Geschlecht misst.<sup>1</sup> Identitätspolitik wird dann gefährlich, so Fukuyama, wenn sie nicht mehr nur Gleichheit herstellen, sondern bestimmte Charakteristika hervorheben und gegenüber anderen als überlegen konstituieren will. Wenn also das Ich über das Wir siegt, Differenzen stärker betont werden als Gemeinsamkeiten.

Ihren symbolischen Ausdruck findet diese allgemeine »Tendenzwende« in den unterschiedlichsten Sphären: In der deutschen Theaterlandschaft etwa spiegelt sie sich eindrücklich in der Ablösung der sozialkritischen Berliner Volksbühne durch das diversitätzentrierte Maxim-Gorki-Theater als maßgebliches Schauspielhaus mit politischem Anspruch. Das Gorki ist in der Tat das erste »identitäre Theater« Deutschlands, weil es sich von dem universellen Freiheitsversprechen der Kunst verabschiedet und zum Ritualplatz einer abgrenzenden Selbstvergewisserung für einzelne Identitätskollektive geworden ist. Nicht mehr auf den Nachvollzug eines überindividuellen Arguments wird hier die Hoffnung gesetzt, sondern auf Identifikationsangebote für eine je nach Hautfarbe und Herkunft changierende Minderheit. Von der Beschäftigung mit der – berechtigten – Frage nach der Repräsentanz benachteiligter Gruppen auf deutschen Bühnen führt kein Weg mehr zum Ideal der Gesamtgesellschaft und der Frage nach ihrem utopischen Potenzial.

Dabei erscheint die identitäre Agenda genau genommen als inkonsequent. Zwar toleriert man es auf vielen Bühnen nicht mehr, wenn eine schwarze Rolle mit einer nicht schwarzen Schauspielerin besetzt wird, und kritisiert, wenn ein türkischer Gemüsehändler nicht von einem tür-

kischstämmigen Darsteller gespielt wird. Aber, so der Journalist Christian Baron: »Interessanterweise verlangt niemand, dass der türkische Gemüsehändler auch von einem Gemüsehändler oder zumindest vom Sohn eines solchen gespielt wird. Bei ethnischen Zuschreibungen ist die Echtheit für die tonangebende Kulturkaste also ein moralisches Gebot, im Falle der sozialen Klassenlage dagegen ist die Mimesis nach wie vor erlaubt und erwünscht.«<sup>2</sup>

Identität ist das Schlagwort der Stunde. Was früher die Konfession war, später die Ideologie wurde, ist heute die Identität: das erfolgversprechendste Mittel, um Zugehörigkeit zu signalisieren. Identität ist ein Begriff, der auch deshalb im bedrohlich unübersichtlichen 21. Jahrhundert eine solche Anziehung entwickelt, weil er einen Anspruch auf besonderen Schutz geltend macht. Er lässt sich einsetzen wie ein Schild, hinter dem man sich verschanzen und angegriffen fühlen kann. Denn gegen Identität lässt sich nur schwer argumentieren. Angesiedelt in einer »Zwischenzone zwischen Selbstauskunft und Fremdbeschreibung«<sup>3</sup> behauptet der Begriff, Tatsache zu sein, ohne auf seinen transitiven Status verzichten zu wollen: Jede Identitätsbehauptung ist durch faktische Entwicklungen sowie durch ein komplexes Sprachspiel der Identitätszuschreibungen konstituiert. Damit ist Identität an sich eine offene Bestimmung, etwas, »das noch nicht ganz oder noch nicht genug da ist und das vervollständigt werden muss«.<sup>4</sup>

Begriffsgeschichtlich lässt sich Identität bis ins Mittelalter zurückverfolgen. Erstmals gebraucht wurde der lateinische Begriff »identitas« im 12. Jahrhundert als Bezeichnung für diejenigen Merkmale, die verschiedenen Elementen einer Gruppe gemeinsam waren. Von diesem logischen oder ontologischen Identitätsbegriff, der die Zugehörigkeit verschiedener Gegenstände oder Personen zu einer einheitlichen Klasse oder Art beschreibt, unterscheidet sich der Begriff der individuellen Identität.

Während der Begriff in der Metaphysik, Logik und Mathematik lange Zeit verwendet wurde, um die Übereinstimmung zweier oder mehrerer Bezugsgegenstände zu bezeichnen, machte der US-amerikanische Psychoanalytiker Erik H. Erikson den Begriff in den 1950er Jahren als Ausdruck eines einzigartigen Selbst populär.<sup>5</sup> Unter Identität verstand er nun die subjektive Selbstdefinition verbunden mit der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe. Erikson ging es darum, die weit verbreiteten Gefühle von Unsicherheit und Entfremdung in den USA des Kalten Krieges zu beschreiben. Pointiert gesagt, brachte er Identität in Stellung, um von einer »Identitätskrise« sprechen zu können. In der Psychoanalyse liegt somit die Wurzel unserer Vorstellung von individueller Identität.

## Identität als politisches Mittel

Die Stärkung partikularer Interessen, vor allem auch das Aufbegehren gegen Diskriminierung und der Kampf um Gleichstellung, wurden zuerst in den USA zum Inhalt einer sogenannten Identitätspolitik (*identity politics*), da sich hier das Versprechen der allgemeinen Gleichheit und Freiheit für Teile der Bevölkerung nicht erfüllte. Die Erfüllung einer liberalen Agenda sollte in den USA in einer Gesellschaft geschehen, die durch rassistische Segregation und Diskriminierung geprägt war. Folglich verwundert es nicht, dass sich der Kampf um Freiheit mit einer affirmativen Aneignung ethnischer oder kultureller Typen zur Bildung von Interessenverbänden verknüpfte. Die Festlegung ethnischer und kultureller Typen bemüht jedoch, wenn er als überzeitliche Wahrheit genommen wird und nicht als Ausdruck lokal durchzusetzender Interessen, einen starren Begriff von kollektiver Identität, wie er auch rassistische Vorstellungen auszeichnet.

Immer wieder ist heute nun mit Blick auf die politische Linke von Identitätspolitik oder *identity politics* die Rede. Was damit bezeichnet wird, verbindet die psychoanalytisch beschriebene Ich-Identität als ideales Ziel, die Emanzipation, mit dem Mittel der Affirmation und Stärkung teils zugeschriebener, teils selbstgewählter Kollektividentitäten. Solange das ideale Ziel der Emanzipation nicht erreicht ist, macht aber das, was eigentlich als Mittel gedacht war, das Ziel des politischen Handelns aus: das Bekenntnis zur diskriminierten Gruppe.

Darüber hinaus begegnet uns das Wort Identität aber auch am politisch gegensätzlichen Ende, im Namen der »Identitären Bewegung«. Im Gegensatz zu denjenigen, die in der Rücksichtnahme auf oder in der Angleichung des Allgemeinen an das Besondere das höchste politische Gut sehen, sehen sich die Anhänger der »Identitären Bewegung« als Verteidiger einer lokalen kollektiven Identität, die sich im Prozess der Globalisierung aufzulösen drohe. Beiden politischen Mobilisierungen des Identitätsbegriffs geht eine vopolitische Fixierung auf das Individuelle voraus.

## Wandel des kulturellen Bewusstseins

Welche gesellschaftlichen Strukturprobleme verbergen sich hinter einer solchen Fixierung auf das eigene Ich? Der Soziologe Andreas Reckwitz beschreibt unsere Gesellschaft als eine »Gesellschaft der Singularitäten«,<sup>6</sup> die nicht mehr von allgemeinen Standards geprägt sei, sondern von Prozessen der Vereinzelung, der Herausbildung von individualistischer Identität. Der radikale Wandel von der industriellen zur digitalen Spätmo-

derne hinterlasse seine Spuren nicht nur im Arbeitsleben, wo nur noch ein Bruchteil der ursprünglichen Erwerbstätigen im industriellen Sektor tätig sei, während die Dienstleistungsberufe absolut dominierten, sondern auch im kulturellen Bewusstsein, also der Mentalität: Reckwitz beobachtet für den Zeitraum seit den 1980er Jahren eine »Erosion klassischer Pflicht- und Akzeptanzwerte [...] und dafür einen Aufstieg von Selbstentfaltungs- und Selbstverwirklichungswerten, eine singularistische Wertestruktur, in der der Einzelne sich selber und seine eigenen Bedürfnisse und deren Entfaltung mehr ins Zentrum stellt«. <sup>7</sup> Die Folge sei die Fragmentierung der Gesellschaft. Immer mehr Identitäten erheben Anspruch auf Anerkennung und Schutz, wollen sich aber nicht mehr zu einem Ganzen bekennen – außer dem Ganzen, das sie selbst zu sein meinen.

Der ökonomische Individualismus geht einher mit einem kulturellen. In diesem Zuge wird das politische Links-rechts-Schema überlagert von einem neuen Gegensatz: Auf der einen Seite steht eine Wertestruktur, die Öffnung als zentrales Leitmotiv setzt: Öffnung der Identitäten, der Märkte und der Grenzen werden zusammengedacht und somit linke wie wirtschaftsliberal-rechte Werte miteinander gemischt. Auf der anderen Seite findet sich ein starker Hang zur Regulierung, Ordnung und Kollektivität, zu nationaler Homogenität, traditionelleren Geschlechterrollen, religiösen Bindungen. Genauso finden sich aber auch Versatzstücke traditionell linker Sozialpolitik wie etwa stärkere staatliche Regulierung des Marktgeschehens, nicht selten verbunden mit einem Bezug auf die Interessen des Arbeitermilieus.

Grundsätzlich steht das Lebensgefühl eines liberalen Kosmopolitismus einer von Entwertungserfahrungen gekennzeichneten Lebenslage moralisch oder materiell Deklassierter gegenüber. Immer stärker wird deutlich, dass Begriffe wie »Emanzipation«, »Migration« oder »Digitalisierung« unterschiedlich wahrgenommen und bewertet werden. Dass der globale Erfolg populistischer Politik auf fatale Weise mit der linken Hinwendung zu Identitätspolitik und Moralthemen und der Vernachlässigung der sozialen Frage zusammenhängt, hat der US-amerikanische Politikwissenschaftler Mark Lilla vielleicht nicht als Erster, aber auf besonders prägnante Weise erkannt. In einem Artikel für die »New York Times« forderte er im November 2016 ein Ende der euphorischen Differenzaufzählung als Fundament demokratischer Politik. Wer über Gesellschaft nur als Ansammlung von Minderheiten spreche, befeue eine narzisstische Opfermentalität, die sich nur noch für die eigenen Lebensumstände interessiere. Der universale Anspruch, über Gesellschaft als Ganzes zu sprechen, werde als diskriminierend und homogenisierend diffamiert und das Engagement für benachteiligte Gruppen zum höchsten politischen Ziel erklärt.

Folgt man Mark Lillas Ansicht, lässt sich erkennen, wie sehr der vorpolitische Individualismus mit dem identitätspolitischen Bemühen verbunden ist, diskriminierten Minderheiten allein mittels einer »identitären« Symbolpolitik einen besseren Stand zu verschaffen. Einerseits hat der Einsatz für eine sogenannte diskriminierungsfreie Sprache durchaus Berechtigung, weil er uns daran erinnert, dass im kommunikativen Umgang Stereotypisierungen zu meiden sind. Es wäre jedoch fatal, beispielsweise anzunehmen, die Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter sei mit Sprachregelungen durchzusetzen. Bei faktischer Gleichstellung wäre es gar nicht nötig, das Wort »man« als »Mann« misszuverstehen. Denn der Sinn der Vokabel besteht ja gerade darin, dass er allumfassend beziehungsweise generisch alle Mitglieder einer nicht näher bestimmten Gruppe umfasst. Wie gesagt, die reine Symbolpolitik hat die Tendenz, das Ziel wirklicher Gleichstellung innerhalb eines politischen Gefüges zu verschleiern. An dessen Stelle tritt dann unter Umständen auch die Zielvorstellung einer vorpolitischen Freiheit, die einer »singularistischen Wertestruktur« das Wort redet. Jene ist aber per se nicht politisch, betrifft nicht die Organisation des Gemeinwesens, sondern nur die Befriedigung von Konsum- und Schutzbedürfnissen Einzelner. Dann wird eben durch das Bekenntnis der Zugehörigkeit zu einer diskriminierten Minderheit kein politischer Kampf um Gleichstellung mehr geführt, sondern es dient als Schutzmantel, um sich ungestört der Befriedigung eigener Bedürfnisse zu widmen.

Lilla attestiert den amerikanischen Linksliberalen eine »obsession with diversity« und erinnert dagegen an den bindenden Wert des Gemeinsinns: »National politics in healthy periods is not about ›difference‹, it is about commonality.«<sup>8</sup> Nur wenn sich die Linke von ihrem neuen moralpolitischen Kurs verabschiede und sich wieder Fragen der Klasse, der Wirtschaft und der Solidarität zuwende, habe sie eine Chance gegen den grassierenden Populismus.

## Identitätspolitik ist nicht politisch

Inzwischen werden auch Stimmen laut, die hierzulande eine Hinwendung von Linksliberalen zu Identitätspolitik scharf kritisieren: Der Kultursoziologe Wolfgang Engler etwa argumentiert, dass sich »der globalisierungsaffine Teil der ökonomisch Beherrschten mittels Identitätspolitik und politischer Korrektheit kulturelle Herrschaft über die Zurückgebliebenen«<sup>9</sup> anmaße und diese durch ihren eigenen bewussten Konsum, ihre eigene besonnene ökologische und achtsame Lebensführung in einen stän-

digen Rechtfertigungszwang versetze. Ihr individualistischer Slogan laute »Weltveränderung als Selbstveränderung«<sup>10</sup> und passe hervorragend in das Anforderungsprofil des Kapitalismus. Auch der Philosoph Robert Pfaller bringt die Vernachlässigung sozialer Konflikte gegen eine identitäre Kultur der Achtsamkeit in Stellung: »Auf der einen Seite haben sich die Verhältnisse brutalisiert, wenn jedes fünfte Kind unter der Armutsgrenze lebt in so einem reichen Land. Auf der anderen Seite sind genau diese Entwicklungen, die dann immer härtere Verhältnisse hervorgebracht haben, von einer Kultur begleitet worden, die ein immer zartfühlenderes Verständnis für irgendwelche Verletzlichen entwickelt hat.«<sup>11</sup>

Polemisch zugespitzt lässt sich sagen: Eine Politik, die an vereinzelten Identitäten orientiert ist, statt unter Anerkennung von Unterschieden das Gemeinsame zu suchen, hört auf, Politik zu sein, und begünstigt sozialen Partikularismus. Dann interessiert sich das Bewusstsein eines politischen Subjekts nicht mehr für institutionelle Machtzusammenhänge und die Verteilungskämpfe zwischen legislativer, judikativer und exekutiver Gewalt. Eine solche politische Haltung spielt einem ideologischen Neoliberalismus durchaus in die Hände. Denn die einzelnen Personen werden insgeheim nur noch als Konsumenten oder Produktivkräfte gedacht: Wenn aber die Dienstleistung für Lohn als Selbstverwirklichung gelten kann, ist sie kein Problem mehr, sondern das höchste Gut einer individualistischen Ethik. So bewirkt Identitätspolitik gerade nicht die politische Emanzipation von Benachteiligten. Vielmehr negiert sie den selbstbewussten Freiheitssinn des Einzelnen, weil er sich nicht mehr durch seine aktive Tätigkeit als Bürger, sondern nur noch über Äußerlichkeiten wie Hautfarbe, sexuelle Orientierung und Migrationserfahrung, aber denkbarerweise auch Körpergewicht, Alter oder den Grad an individueller Sensibilität bestimmen kann. Vielmehr als Emanzipation bedeutet Identitätspolitik deshalb Einordnung unter kleinkollektive Identitätsmarken. Die »Identitäre Bewegung« ist dann nur die radikale Gegenseite derselben Medaille. Nur wird hier unter Identität nicht das Selbstverständnis als Frau, Schwarzer oder Homosexueller verstanden, sondern die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft, die sich durch Ethnizität bestimmt und damit essenzialistisch auf Partikularität fixiert bleibt.

Jedes Hantieren mit Identität hat somit immer einen antiuniversalistischen Effekt. Es geht, wie Lilla pointiert dargestellt hat, um subjektive Expression, nicht um allgemeine Überzeugung – man könnte auch sagen um Gefühl, nicht um Verantwortung. Im Grunde bedeutet die Tendenzwende hin zur Identitätspolitik eine Schwächung wirklicher Politik, also des Strebens nach dem größtmöglichen Gemeinwohl.

## Bürgerliche Bekenntniskultur

Es ist heute dringend nötig, an einer neuen Form von Bekenntniskultur zu arbeiten, die sich der politischen Auseinandersetzung über das gemeinsame Gut stellt. Ausgangspunkt einer solchen Arbeit wäre eine prinzipielle Neuverhandlung dessen, was unter dem »Allgemeinen« zu verstehen ist. Denn Politik ist, wenn nicht viel mehr, so zumindest das: die Organisation des gemeinsamen Zusammenlebens über das Private hinaus. Worauf könnte sich also ein »Wir« beziehen lassen, wenn nicht auf Kleingruppen oder auf eine neovölkische Vorstellung von schicksalhafter Zugehörigkeit? Zwar hat der israelische Philosoph Omri Boehm nicht Unrecht, wenn er mit Blick auf die USA im patriotischen Liberalismus nur eine weitere Spielart des Identitätsliberalismus erkennt, »eine Variante nicht für Frauen, Schwarze, LGBTQ oder Muslime, sondern für all jene, die politische Debatten mit dem Ausdruck ›wir Amerikaner‹ beginnen können«. <sup>12</sup> Allerdings ist die Kategorie des Nationalstaates eben umfassender, gleichsam beweglicher und damit integrativer als andere Bezugsgrößen. Von Europa als Zentrum der politischen Integration zu träumen, ist trotzdem weiterhin erlaubt.

Entscheidend ist die Frage, ob man sich heute gesellschaftliche Veränderung im Ganzen jenseits eines Kampfes für Partikularrechte überhaupt noch vorstellen kann. Ob es eine Rückkehr vom unternehmerischen Individualismus zur gemeinsamen Bestimmung geben kann und wie sich erneut ein universales Interesse am Schicksal der umgebenden Welt jenseits der eigenen vier Identitätswände stimulieren ließe. Die Kategorien »Rasse« und »Klasse« sind verbraucht. Zu viel Schreckliches wurde in ihren Namen getan. Die Kategorie »Bürger« hingegen ist einigermaßen unbeschadet aus den Verheerungen der Jahrhunderte hervorgegangen. Sie kann noch heute Anziehung und Bindungskraft entwickeln, auch wenn ihre Ursprünge bis in die Antike, insbesondere in die römische Republik, zurückreichen.

## Politische Integration der Gesellschaft

Roms Oberschicht war nicht einfach nur eine für vormoderne Hochkulturen typische Form der Aristokratie, die Ehre, Reichtum und Macht qua Erbfolge bei sich monopolisierte. Sie musste sich vielmehr ihrer Prestigestellung durch die Teilnahme an der politischen Organisationsstruktur stets neu versichern und ihre individuelle soziale Schätzung durch die Wahl in politische Ämter bestätigen lassen. Nur wer ein hohes Amt bekleidete, wurde auch hoch angesehen. Politik beziehungsweise die Ausübung

politischer Ämter war in der stratifizierten römischen Gesellschaft somit das entscheidende Mittel der Rangmanifestation. Der Historiker Aloys Winterling bringt diesen Umstand auf die Formel einer »politischen Integration der Gesellschaft«<sup>13</sup> und verweist gleichzeitig auf den besonderen, weil antimonarchisch-städtischen Kontext dieser Ordnung, die mit einer Trennung von Amt und Person einherging und deren Integrationswirkung sich auch auf alle wählenden männlichen Vollbürger übertrug, die durch die Teilnahme an der Volksversammlung ihre Zugehörigkeit zum Gemeinwesen beglaubigten.

Der antike Bürgerbegriff ist bekanntlich beschränkt, schließt Frauen, Unfreie und Ausländer aus. Aber in einer modernisierten, rechtlich erweiterten Form könnte er dem ideologiemüden und populismusgefährdeten 21. Jahrhundert durchaus wieder von Nutzen sein. Denn wenn Bürgerlichkeit heute unter dem Eindruck der technologischen Transformationen nicht mehr allein von der Erwerbsarbeit her gedacht werden kann, gesellschaftliche Teilhabe unabhängig von Lohnarbeit definiert werden muss, dann bietet sich die Politik wieder als geeignetes Integrationsfeld an. Dabei ist Bürgerlichkeit immer als ein Status zu verstehen, der durch Teilnahme gewonnen wird, nicht als unbestreitbare Eigenschaft vorhanden ist.

Eine solche »bürgerliche Bekenntniskultur« würde das Individuum zualtererst wieder zum selbstverantwortlichen Subjekt machen und es aus seinem identitären Kokon, seiner Rolle als einem von Staat und Gesellschaft schlecht behandelten Kunden befreien. Die Wiederbelebung des Bürgerempfindens hätte zur Folge, dass der soziale Partikularismus zugunsten eines politischen Universalismus verabschiedet würde, damit gemeinwohlorientierte Ziele formuliert und überindividuelle Fragen nach Gerechtigkeit, Machtverteilungen und Verantwortungen gestellt werden können. Übergeordnetes Ziel wäre eine Versöhnung der verschiedenen Identitätskollektive und Subjektgruppen, denn nur eine versöhnte oder zumindest versöhnliche Gemeinschaft kann auf Dauer stark bleiben, eine Demokratie sich nur halten, wenn die Teilhabe an ihr nicht nur individuelle Vorteile, sondern auch kollektive Verantwortung bedeutet – wenn Solidaritätserfahrungen und Pflichtenforderungen Hand in Hand gehen.

## Aufruf zum republikanischen Wir

Im Sinne Kennedys berühmten »ask not what your country can do for you – ask what you can do for your country« ginge es einer postidentitären Bekenntniskultur darum, wieder das Leitbild einer möglichen gemeinsamen Handlung ins Zentrum zu stellen. Das bedeutet, dass die Politik ihre

Bürger eben nicht im Stil einer wohlfeilen Pseudopädagogik dort abholt, wo sie stehen, sondern ihnen die Möglichkeit gibt, auf eigene Faust zu handeln. Also ihnen Lust macht auf ein bürgerschaftliches Selbstbewusstsein und darauf, Verantwortung für eine größere Sache als den eigenen Gartenzaun zu übernehmen. Im Grunde ist die politische Gemeinschaft auch eine Möglichkeit, sich von der Überforderung der Einzel-Existenz zu entlasten. Die Notwendigkeit des Miteinanders, des Gefühls eines »republikanischen Wir«,<sup>14</sup> ergibt sich aus der Unvollkommenheit des Einzelnen. Der Bürger ist als politisches, nicht als biedermeierliches Subjekt eine zwischen lokaler Gemeinschaft und globaler Gesellschaft verantwortlich vermittelnde Person, die ohne Bevormundung nach milieu-übergreifenden Gemeinsamkeiten sucht. Damit ist für den Bürger Politik ein nie endender Prozess der Einigung und Versöhnung von Unterschieden.

Auf welches Ideal weist das schlussendlich hin? Gefordert wäre ein Begriff von Gemeinwohl, der jenseits von Konsum und Moral auch für bürgerliche Verantwortung und politische Integration steht. Dieses Bekenntnis zum Gemeinwohl impliziert *erstens*, dass die Kategorie des Bürgers gegenüber dem Konsumentendasein zurückerobert wird; *zweitens*, dass die soziale Frage nach universaler Gerechtigkeit über die identitäre Frage nach individueller Gruppenzugehörigkeit gestellt wird; und *drittens*, dass der verbale Konflikt neu wertgeschätzt wird. Harmonie an sich ist kein Gut: Politik lebt von der Debatte, stetige Konsensbehauptung hat den Rückzug ins Private zur Folge, wenn dieser Konsens nicht erreicht wird – mit der Konsequenz, dass wir nicht mehr in einer Gesellschaft der Freiheit, sondern der Freizeit leben.

Politik im 21. Jahrhundert kann nicht nur heißen: schnelles Internet, kundenfreundliche Bedienung und richtige Anrede auf Behördenformularen. Es muss auch um Fragen des politischen Bewusstseins gehen: Wie kann der kollektiv aufgekratzte und von allen technischen Revolutionen enorm in Mitleidenschaft gezogene menschliche Geist beruhigt werden? Welche Art der Bildung kann für uns eine gute Zukunft bedeuten? Wie reagieren wir als säkularisierter Westen auf die durch Migration und Kulturtransfer initiierte Renaissance der Religion? Eine bürgerliche Bekenntniskultur erlaubt es, sich diesen Fragen mit Enthusiasmus und Zuversicht zu stellen. Der Bürger ist nämlich, anders als der Identitäre, nicht von seinem Gewissen gefangen, sondern hat ein freies Bewusstsein. Ihm geht es ums Ganze. Denn er weiß sich als Teil davon.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 9–11/2019 »Identitätspolitik«.*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Francis Fukuyama, *Ideology Is Out, Identity Is In*, 25. 12. 2018, <https://reason.com/archives/2018/12/25/ideology-is-out-identity-is-in>.
- 2 Christian Baron, *Wir schreiben Gedichte im Kollektiv*. Männerdämmerung: Wieder einmal ist die Geschlechtergerechtigkeit das große Thema beim Theatertreffen, 17. 5. 2018, [www.neues-deutschland.de/artikel/1088546.berliner-theatertreffen-wir-schreiben-gedichte-im-kollektiv.html](http://www.neues-deutschland.de/artikel/1088546.berliner-theatertreffen-wir-schreiben-gedichte-im-kollektiv.html).
- 3 Valentin Gröbner, *Identität*. Anmerkungen zu einem politischen Schlagwort, in: *Zeitschrift für Ideengeschichte* 3/2018, S. 109–115, hier S. 111.
- 4 Ebd., S. 110.
- 5 Vgl. Erik H. Erikson, *The Problem of Ego Identity*, in: *Journal of the American Psychoanalytic Association* 1/1956, S. 56–121.
- 6 Vgl. Andreas Reckwitz, *Die Gesellschaft der Singularitäten*. Zum Strukturwandel der Moderne, Frankfurt/M. 2017.
- 7 Ders., *Die Drei-Drittel-Gesellschaften*, in: *Theater heute Jahrbuch* 2018, S. 40.
- 8 Mark Lilla, *The End of Identity Liberalism*, 18. 11. 2016, [www.nytimes.com/2016/11/20/opinion/sunday/the-end-of-identity-liberalism.html](http://www.nytimes.com/2016/11/20/opinion/sunday/the-end-of-identity-liberalism.html).
- 9 »Mehr als Gegenwart plus Zinssatz«, Klaus Lederer und Wolfgang Engler im Gespräch, in: *Theater der Zeit* 2/2018, S. 12 f.
- 10 Ebd., S. 14.
- 11 Zit. nach Baron (Anm. 2).
- 12 Omri Boehm, *Wer ist das Wir?*, 16. 8. 2017, [www.zeit.de/2017/34/mark-lilla-usa-linke-donald-trump](http://www.zeit.de/2017/34/mark-lilla-usa-linke-donald-trump). Omri Boehm verwendet den Ausdruck »liberal«, um Positionen zu kennzeichnen, die andernorts wohl eher als linksliberal bezeichnet werden. Der patriotische Liberalismus meint damit eine linksliberale Haltung, die die Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft betont. Paradigmatisch für diese Haltung steht, so Boehm, der Appell des Philosophen Richard Rorty, dass das »Wir-Gefühl« konstitutiv für liberale Politik ist.
- 13 Vgl. Aloys Winterling, »Staat«, »Gesellschaft« und politische Integration in der römischen Kaiserzeit, in: *Klio* 1/2001, S. 93–112.
- 14 Vgl. Carolin Emcke, *Wir*, 16. 6. 2017, [www.sueddeutsche.de/politik/kolumne-wir-1.3547382](http://www.sueddeutsche.de/politik/kolumne-wir-1.3547382).

## Eine Sache der Eliten?

### Identitätspolitik zwischen demokratischer Repräsentation und *elite capture*

Ein Grundprinzip der Demokratie ist die Gleichheit der Bürger\_innen. Das Prinzip der Gleichheit ist zentral für demokratische Repräsentation. Es bedeutet, dass die Stimmen der Bürger\_innen gleich viel zählen und dass ihre Interessen durch Repräsentant\_innen möglichst gut abgebildet und vertreten werden. Es gilt sowohl für formale Repräsentation in den politischen Institutionen, insbesondere bei Wahlen, als auch für sogenannte informelle Repräsentationsverhältnisse in der Öffentlichkeit, Kultur und Wissenschaft. Doch die real existierende Demokratie ist vom Ideal der Gleichheit weit entfernt. Sie ist asymmetrisch und exkludierend. Die Stimmen privilegierter Menschen sind überrepräsentiert, während die Stimmen von diskriminierten Menschen unterrepräsentiert oder sogar ganz ausgeschlossen sind.

### Identitätspolitik als unendliche Aufgabe der Demokratie

Identitätspolitik ist eine Antwort auf diesen Ausschluss. Sie ist nötig, um die Demokratie weiter zu demokratisieren – also die durch historischen Unrecht verzerrten Repräsentationsverhältnisse zu reparieren. »Identitätspolitik« bezeichnet im Sinne der Entstehungsgeschichte des Begriffs wie auch der aktuellen Debatten die politische Praxis marginalisierter Gruppen, sich gegen ihre Benachteiligung durch Strukturen, Kulturen und Normen der Mehrheitsgesellschaft zu wehren und dabei eine kollektive Identität und einen kollektiven Standpunkt zu entwickeln. Ich stütze die Interpretation von Identitätspolitik als einer Demokratisierung der Demokratie auf die radikale Demokratietheorie,<sup>1</sup> insbesondere auf die Arbeiten von Claude Lefort, Ernesto Laclau, Chantal Mouffe und Jacques Rancière.<sup>2</sup> Diese Theoretiker\_innen entwickelten ein Verständnis der bestehen-

den politischen Ordnung als einer notwendigerweise partikularistischen und exkludierenden. Demokratie hingegen sei der fortwährende Kampf für die demokratischen Grundwerte der Gleichheit und Freiheit und ziele daher darauf ab, die real existierenden demokratischen Institutionen zu verändern und inklusiver zu gestalten.<sup>3</sup> Doch dabei können die universalen Ansprüche von Gleichheit und Freiheit nur durch ihre wiederholte Aktualisierung in partikularen Auseinandersetzungen konkretisiert werden. Dies liegt daran, dass die Ausschlüsse auch ein Problem der politischen Epistemologie sind, das heißt, sie hängen mit den Möglichkeiten und Blockaden von (politisch relevantem) Wissen zusammen. Für die Perspektive der Mehrheitsgesellschaft ist es schwer, strukturelle Diskriminierungen zu verstehen und angemessen zu thematisieren, insbesondere weil sich diese Mehrheitsperspektive oft so versteht, als würde sie eine universelle Auffassung formulieren, bei der die soziale Position gar keine Rolle spiele. Leichter fällt diese Thematisierung vom partikularen Standpunkt der von Diskriminierungen Betroffenen. Das disruptive Durchbrechen etablierter Verständnisse des Universalen durch partikulare Identitätspolitik ist deshalb zentral für die weitere Demokratisierung der Demokratie. Die demokratisierende Funktion der Identitätspolitik liegt also nicht nur darin, vergangenes Unrecht zu korrigieren und verzerrte Repräsentationsverhältnisse zu reparieren. Vielmehr kann Identitätspolitik insofern als das Zentrum der Demokratie verstanden werden, als auch korrigierte Repräsentationsverhältnisse stets neue Ausschlüsse produzieren, die es zu thematisieren gilt. Partikulare Identitätspolitik ist somit die unendliche Aufgabe der Demokratie. Sie ist nötig zur kontinuierlichen Korrektur von falschen Universalismen und den dadurch verursachten Schließungen.

## Das Problem des *elite capture*

Doch Identitätspolitik ist nicht nur ein Mittel zur Korrektur verzerrter Repräsentation. Sie bringt auch selbst eine Reihe von Problemen der Repräsentation mit sich: Wer darf für eine Gruppe sprechen? Wie lässt sich legitime von illegitimer Repräsentation unterscheiden? Und auf wen sollte gehört werden, wenn verschiedene Akteure für sich in Anspruch nehmen, eine Gruppe zu repräsentieren? Ein Problem ist dabei besonders zentral: »*elite capture*«, also die »Einnahme« von Identitätspolitik beziehungsweise die Aneignung ihrer Anliegen durch Eliten. Sind die selbsternannten Repräsentant\_innen der Identitätspolitik nicht meist aus einer gebildeten und selbst privilegierten Schicht, die mit komplizierten Theorien an den eigentlich diskriminierten Menschen vorbeireden? Verfol-

gen sie nicht eigene politische Ziele, die sie meist an Universitäten gelernt haben – wie beispielsweise politisch korrekte Sensibilität gegenüber Ausdrucksweisen – und die gar nichts mit den Interessen der Leute »auf der Straße« zu tun haben? Machen Sie nicht selbst Karriere, indem sie sich als *woke* Fürsprecher von Minderheiten ausgeben?

Das Problem des *elite capture* ist auch deshalb so wichtig, weil es einerseits real ist – es wird von Theoretiker\_innen der Identitätspolitik diskutiert<sup>4</sup> und ist Teil der kontinuierlichen selbstkritischen Debatten, die ein Wesenskern von (guter) Identitätspolitik sind.<sup>5</sup> Andererseits ist es aber auch ein Teil des argumentativen Waffenarsenals, das in den aktuell heiß gelaufenen Debatten von konservativer Seite gegen Identitätspolitik vorgebracht wird. Identitätspolitik wird hier insgesamt als eine Gefahr für die Demokratie dargestellt, weil sie durch ihren Partikularismus die demokratische Einheit spalte. Hier wird davon ausgegangen, dass es einen universalistischen Bezugspunkt der Politik gäbe, der die real existierende demokratische Praxis schon maßgeblich bestimme, weshalb diese nicht fundamental von Ausschlussverhältnissen strukturiert sei.<sup>6</sup> Das ist also genau das Gegenteil der radikaldemokratischen Diagnose, dass Demokratisierung nur über je partikuläre Überwindungen von Ausschlüssen zu erreichen ist. Das Argument, dass Identitätspolitik nur ein abgehobenes Elitenprojekt sei, ist aus dieser identitätspolitikkritischen Sicht der Todesstoß: Identitätspolitik zersetze nicht nur die Demokratie, indem sie Minderheiten zu viel Macht gebe, sondern sie repräsentiere noch nicht mal die Interessen dieser Minderheiten.<sup>7</sup> Um die Interpretation von Identitätspolitik als notwendig für die Demokratisierung der Demokratie zu verteidigen, ist es also wichtig, Antworten auf das reale, zugleich aber auch strategisch in Anschlag gebrachte Problem des *elite capture* zu formulieren. Dazu entwickle ich im Folgenden Vorschläge, indem ich neuere Repräsentationstheorien im Hinblick auf identitätspolitische Repräsentation diskutiere.

## Representational turn

Der Begriff der Repräsentation war in der politischen Theorie lange mit der Vorstellung eines Defizits verbunden: Repräsentation wurde tendenziell als ein Gegensatz zur Demokratie gesehen, eher als ein notwendiges Übel moderner Politik denn als notwendiges Element von Demokratie. Dies lässt sich auf die Präferenz für direkte Demokratie in der normativen Demokratietheorie zurückführen, die die Forschung lange geprägt hat<sup>8</sup> und in der bewegungsnahen Theoriebildung teilweise bis heute noch anhält.<sup>9</sup> Und auch die deliberative Demokratietheorie hat der Repräsentation

tion einen untergeordneten Stellenwert zugesprochen und stattdessen die Öffentlichkeit als eine Sphäre des möglichst rationalen Austauschs von Argumenten ins Zentrum gestellt.<sup>10</sup> Dies hat sich mit dem »representational turn« seit den 2000er Jahren gewandelt. Repräsentation wurde konzeptuell und normativ ins Zentrum der Demokratie gerückt: ohne Repräsentation keine Demokratie.

Das Kernargument des *representational turn* ist, dass der Wille des Volkes, das in der Demokratie (demos = Volk, kratie = Herrschaft) herrschen soll, erst durch Repräsentation hergestellt wird. Das liegt eigentlich auf der Hand: Der Volkswille ist ja nicht einfach da, sondern muss ausgehandelt, dargestellt, beschrieben, eingegrenzt, auf einen Begriff gebracht werden. Das geschieht durch Repräsentation.<sup>11</sup> Iris Marion Young hat die Vorstellung einer ursprünglichen Einheit des Volkes und seines Willens als »Metaphysik der Präsenz« kritisiert.<sup>12</sup> Sie weist darauf hin, dass die konstituierende Macht in sich differenziert ist und erst durch Repräsentationsprozesse, in denen diese Differenzen ausgehandelt werden, zum Volk wird und einen Willen entwickelt. Ohne Repräsentation gibt es also keinen demokratischen Souverän. Während der *representational turn* die grundsätzliche Bedeutung von Repräsentation für demokratische Aushandlungsprozesse erläutert, rückt der »constructivist turn« das in der Debatte um Repräsentation bereits angelegte konstruktivistische Element in den Mittelpunkt: Die unterschiedlichen Identitäten und Interessen von Gruppen der konstituierenden Macht sind nicht vorhanden, bevor sie repräsentiert werden, sondern werden erst durch Repräsentation konstruiert.<sup>13</sup> Die Beziehung zwischen Repräsentierten und Repräsentant\_innen ist also keine spiegelbildliche Korrespondenz, sondern ein dynamischer gegenseitiger Konstitutionsprozess.<sup>14</sup>

Eine zentrale Diagnose der konstruktivistischen Repräsentationstheorie ist, dass ein klassischer, formal-institutioneller Repräsentationsbegriff, der auf Repräsentation im Rahmen eines durch Wahlen erteilten Mandates fokussiert, für die Gegenwart nicht mehr ausreichend ist. Vielmehr ist informelle Repräsentation jenseits der Mandatsrepräsentation in Parlamenten immer wichtiger geworden. Dies liegt unter anderem an der durch Globalisierungsprozesse komplexer und indirekter gewordenen politischen Steuerung, in der politische Macht weniger in nationalen Parlamenten zentriert ist, sondern dezentral in Form mannigfaltiger Abhängigkeiten zwischen internationaler Politik, ökonomischen Prozessen, rechtlichen Rahmenbedingungen, der öffentlichen Debatte und wissenschaftlichen Erkenntnissen existiert.<sup>15</sup> Entscheidungen werden heute stärker als zuvor durch Expert\_innen, internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Akteure beeinflusst – und solche Einflüsse lassen sich als informelle

Akte der Repräsentation verstehen. Informelle Repräsentation ist weniger von einem bestimmten Ort abhängig als formelle<sup>16</sup> und sie nimmt etwa durch die Repräsentation unterschiedlicher Positionen in Diskursen entscheidenden Einfluss auf längerfristige politische Entwicklungen.<sup>17</sup>

Nun könnte dieser Rückgang parlamentarischer Macht als Krisendiagnose zum Zerfall der Demokratie verstanden werden. Hier setzt die neue Repräsentationstheorie ein und verkompliziert das Bild, indem sie unseren normativen Begriff von Demokratie korrigiert, der durch eine Beschränkung auf Wahlen und formelle Repräsentation wichtige Aspekte moderner Politik nicht berücksichtigt. Nadia Urbinati weist darauf hin, dass Demokratie nicht nur eine Sache des Willens und der Entscheidung ist, sondern auch des Urteilens. Repräsentation setzt Diskurse und Debatten in Gang – sie ist quasi das »Schmiermittel« der öffentlichen Deliberation, durch die Bürger\_innen demokratische Kontrolle ausüben: Ideen werden auf Grundlage ihrer Repräsentation diskutiert, der (immer vorläufige) politische Wille wird so gebildet, und Regierungen sind temporär mit seiner Umsetzung in Entscheidungen vertraut. Effektive öffentliche Debatte und Kontrolle sind in diesem Modell also unverzichtbares Komplement von Wahlen und parlamentarischer Entscheidungsfindung. Der deliberativen Demokratietheorie wirft Urbinati hingegen vor, die Bedeutung von institutionalisierten Entscheidungen zu vernachlässigen und so ein unvollständiges Bild von repräsentativer Demokratie zu zeichnen.<sup>18</sup>

## Repräsentation als *claim making*

Aber wie trägt Repräsentation zur Konstitution von Gruppen und zur öffentlichen Deliberation bei? Michael Saward erläutert, dass Repräsentation als »claim making« verstanden werden sollte, also als das Vorbringen von Repräsentationsansprüchen.<sup>19</sup> Das geschieht auch jenseits von Wahlen und Institutionen; im Mittelpunkt steht vielmehr die Performativität.<sup>20</sup> Repräsentationsansprüche sind Identitätsangebote, die angenommen, diskutiert, kritisiert und abgelehnt werden können und so zur Konstitution von Identität und Interessen beitragen. Repräsentation entsteht, wenn ein\_e Repräsentant\_in *claims* über sich selbst, ihre *constituency* (die zu repräsentierende Gruppe) und die Verbindung zwischen beiden macht und diese *claims* dann vom Publikum angenommen werden. Genauer: »A maker of representations (M) puts forward a subject (S) which stands for an object (O) which is related to a referent (R) and is offered to an audience (A).«<sup>21</sup> Diese differenzierte Definition ermöglicht es, unterschiedliche Arten von Repräsentation zu analysieren. Es handelt sich zum Beispiel auch um

Repräsentation, wenn »woke« Aktivist\_innen (*maker*) konservativen (eventuell alten, eventuell männlichen) politischen Gegnern (*referent*) vorwerfen, wie ein »alter Weißer Mann« (*subject*) zu argumentieren und damit das Patriarchat (*object*) zu verkörpern; ein *claim*, der bei »woken« Publika (*audience*) wohl mehr Akzeptanz finden wird als bei konservativen. In diesen Differenzierungen wird der konstitutive Aspekt der Repräsentation deutlich: Sie referiert nicht einfach auf eine gegebene *constituency* (hier der konservative politische Gegner), sondern konstruiert sie, indem sie eine Idee darüber vorschlägt, wie diese *constituency* ist (Patriarchat).<sup>22</sup> Gleiches gilt natürlich für einfachere, positive Fälle: Angela Merkel stellte sich als Kanzlerin (*maker* und *subject*) dar, die für das Wohl der Deutschen agiert (*object*), um die Deutschen (*referent*) zu repräsentieren, damit sie von Wähler\_innen gewählt und international respektiert wird (*audience*). »Die Deutschen« gibt es nur durch solcherlei Repräsentationsansprüche, die Angebote zu ihrer Charakterisierung unterbreiten. Im Hinblick auf die Diskussion der Rolle von Eliten ist es wichtig, den radikaldemokratischen Gehalt der konstruktivistischen Repräsentationstheorie hervorzuheben: Repräsentant\_in kann grundsätzlich jede\_r sein, denn alle Personen können Repräsentationsansprüche erheben; und die Positionen der Repräsentant\_innen und *constituencies* sind deshalb nicht festgelegt, sondern kontestabel und reversibel.

Unbeschadet dieser grundsätzlichen radikaldemokratischen Möglichkeit der Revision von Repräsentation, zeigt der konstruktivistische Repräsentationsbegriff auch die Gefahr des *elite capture* auf: Wenn die Gruppenidentität und Interessen der *constituencies* aktiv von Repräsentant\_innen hervorgebracht werden, können Eliten – verstanden als privilegierte Repräsentant\_innen mit großen monetären, sozialen oder kulturellen Ressourcen, die von historischen Ungerechtigkeiten profitieren – diese Gruppenidentität nach ihren eigenen Interessen formen. Das Problem ist nicht nur ein empirisches, sondern ein grundsätzliches: Lassen sich »wahre Interessen« der *constituencies* überhaupt von solchen unterscheiden, die ihnen durch Manipulation von Repräsentant\_innen aufgedrängt werden? Lisa Disch gibt drei aufeinander aufbauende Antworten auf dieses Problem.<sup>23</sup> Zunächst die empirische und realistische Analyse, dass politische Repräsentation immer auch Anteile von strategischem Machthandeln hat, das als manipulativ bezeichnet werden könnte. Das allein ist aber nicht schon problematisch, weil die im strategischen politischen Wettkampf erhobenen Repräsentationsansprüche notwendig dafür sind, dass Bürger\_innen überhaupt stabile und kohärente Präferenzen ausbilden können.<sup>24</sup> Dies geht zweitens damit einher, die Unterscheidung zwischen Manipulation und wahren Interessen beziehungsweise herrschaftsfreier Kommunikation, die üblicherweise als »bedrock norm«<sup>25</sup> dafür angesehen werden, dass Repräsentation demo-

kratisch ist, zu kritisieren. Legitimität über gegebene Präferenzen (klassische Repräsentationstheorie) oder kommunikatives Handeln (deliberative Demokratietheorie) zu bestimmen, ist sozialtheoretisch problematisch, weil diese Kriterien nicht erfüllbar sind.<sup>26</sup> Einflussnahme und strategisches Handeln, das zur Ausbildung von Identitäten und Interessen führt, sind in der Politik allgegenwärtig, ohne dass dies als Manipulation skandalisiert werden sollte. Drittens erläutert Disch mit der »mobilizing conception« eine angemessenere Normativität der Repräsentation: Reflexivität, verstanden als das Mobilisieren von Einwänden der Repräsentierten. Reflexive Repräsentation ist produktiv und für den demokratischen Prozess unverzichtbar, weil sie politische Konflikte klärt und so bearbeitbar macht. Zentral ist, ob es effektive Mechanismen gibt, mit denen Einwände von unterschiedlichsten Seiten nicht nur vorgetragen werden, sondern sich auch Gehör verschaffen können.<sup>27</sup> Das Augenmerk liegt hier also auf den Prozessen der Auseinandersetzung, Kritik und Reflexion, die durch Repräsentationsangebote – einschließlich des strategischen Handelns von Eliten – in Gang gesetzt werden. Und *elite capture* ist nur dann ein Problem der Repräsentation, wenn es solche Reflexivität nicht gibt – beispielsweise im Falle des Repräsentationsanspruchs Wladimir Putins gegenüber dem russischen Volk.

Für Identitätspolitik bedeutet die neue Repräsentationstheorie zunächst: Ohne Repräsentation kann es gar keine Identitätspolitik geben. Wie überall in der Politik ist auch hier Repräsentation konstitutiv. Und das heißt natürlich auch, dass in der Identitätspolitik *elite capture* auftreten kann. Die Repräsentationstheorie hilft aber, das Problem des *elite capture* in der Identitätspolitik zu differenzieren, durch eine Verallgemeinerung und eine Präzisierung: *Elite capture* ist kein spezifisches Problem der Identitätspolitik, sondern ein allgemeines Problem aller Repräsentation – das ist ein wichtiges Argument gegen die konservativen Kritiker\_innen, die *elite capture* nur bezüglich Identitätspolitik kritisieren. Und es ist, sowohl im Allgemeinen als auch im speziellen Fall der Identitätspolitik, nur ein potenzielles Problem, das dann auftritt, wenn Repräsentation nicht reflexiv ist. Was das für identitätspolitische Repräsentation genau bedeutet, wie sie also demokratisch und nicht manipulativ gestaltet werden kann, diskutiere ich im nächsten Abschnitt.

## Legitime Repräsentation und demokratische Identitätspolitik

In der Identitätspolitik spielen selbsternannte Repräsentant\_innen eine besondere Rolle.<sup>28</sup> Identitätspolitikern sind verhältnismäßig wenig partei-

politisch institutionalisiert, und identitätspolitische Repräsentation findet deshalb zu einem erheblichen Maß jenseits der Legitimation durch Wahlen statt. Solche informelle identitätspolitische Repräsentation ist nicht weniger wichtig für die Demokratisierung der Demokratie als parlamentarische Repräsentation. Im Gegenteil, sie ist sogar die Grundlage und der Anfangspunkt für jede Institutionalisierung inklusiver Politik. Allerdings bringen die bei selbsternannten Repräsentant\_innen eingeschränkten formalen Kontroll- und Legitimationsmechanismen spezifische Gefahren des Scheiterns und des Missbrauchs mit sich, wie sie als Problem des *elite capture* bereits diskutiert wurden.

Laura Montanaro zeigt, dass die entscheidende Frage zur Beurteilung dieser Gefahr ist, ob selbsternannte Repräsentant\_innen von ihrer *constituency* autorisiert werden und ihr gegenüber Rechenschaft ablegen.<sup>29</sup> Dies kann durch Organisationen oder diskursiv geschehen: die Mitgliedschaft in Organisationen, Spenden und interne Wahlen einerseits, Zustimmung zu und Verbreitung von öffentlichen Statements, insbesondere über Social Media, andererseits.<sup>30</sup> Wichtig ist, dass es sich um serielle, also offene und kontinuierliche Prozesse handelt, durch die Reflexion, Aushandlung und damit Identitätsbildung stattfinden können.<sup>31</sup> Natürlich kann dabei die Autorisierung auch entzogen werden, beispielsweise durch Austritte aus Organisationen oder öffentliche Kritik. Die teilweise heftigen Dynamiken bei identitätspolitikinterner Kritik und beim »Canceln« von diskursbestimmenden Personen bei (vermeintlichen) Fehlritten lässt sich als Bestandteil solcher Repräsentationsprozesse nachvollziehen, für die es notwendig ist, dass selbsternannte Repräsentant\_innen zur Rechenschaft gezogen werden. Die Existenz solcher effektiven Kontrollmechanismen ist ein Hinweis auf funktionierende identitätspolitische Repräsentationsmechanismen – und kann deshalb als Beleg für die Legitimität der nicht-kritisierten Repräsentant\_innen gewertet werden. Die zentrale Frage zur Bewertung von identitätspolitischer Repräsentation ist, inwieweit die *constituency* ermächtigt wird und einen eigenen Standpunkt entwickelt, indem sie Repräsentant\_innen autorisiert und zur Rechenschaft zieht. Legitim sind nach Disch solche Repräsentationsansprüche, die von der *constituency* angenommen werden.<sup>32</sup> Die dafür notwendige kritische Reflexion der Repräsentationsangebote wird durch gelungene – plurale und empowernde – Prozesse der Repräsentation ermöglicht. Wichtig ist dabei, dass auch tatsächlich diejenigen ermächtigt werden, Einfluss auszuüben, von denen die selbsternannten Repräsentant\_innen behaupten, sie zu vertreten. Legitim ist selbsternannte Repräsentation also, wenn die Stimmen derjenigen, um die es dabei geht, gestärkt werden.<sup>33</sup> Dieses Empowerment durch legitime Repräsentation bedeutet auch, dass die dadurch eta-

blierten Machtverhältnisse und Identitätskonzeptionen es ermöglichen, dass Repräsentierte selbst als Repräsentant\_innen aktiv werden können. Während also die Differenz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten unaufhebbar ist, misst sich die Legitimität von Repräsentation auch daran, wie reversibel diese Positionen sind.

Selbsternannte Repräsentation kann also auch scheitern. Montanaro unterscheidet drei Fälle eines solchen Scheiterns, wobei der erste, die verzerrte Repräsentation, besonders relevant für das Problem des *elite capture* in der Identitätspolitik ist. Verzerrt ist Repräsentation dann, wenn sie asymmetrisch privilegierte Subgruppen – mit anderen Worten: Eliten – befördert. Das Besondere an solch verzerrter Repräsentation ist, dass das Publikum (in diesem Fall die Mehrheitsgesellschaft) sie oft als legitim wahrnimmt. So baut eine privilegierte Subgruppe ihre Stellung auf Kosten von anderen Subgruppen aus, die dadurch für die Mehrheitsgesellschaft unsichtbar gemacht werden. Dies geht meist mit einer einseitig essenzialisierenden und ausschließenden Konstruktion der infrage stehenden Identität einher. Es geht beim Problem der verzerrten Repräsentation also um die Frage, wer eigentlich zur jeweiligen Identität zählt. Bei verzerrter Repräsentation wird sie einseitig, unter Ausblendung von Intersektionalität, beantwortet. Montanaro führt als Beispiel hierfür an, wie in der Frauenbewegung lange Zeit Rassismus und Klassenposition als zweitrangige Probleme behandelt wurden, was feministische Repräsentation zum Vorteil von Weißen bürgerlichen Frauen verzerrt hat. Deren spezifische soziale Position wurde so zur allgemeinen Identität des Frauseins gemacht.<sup>34</sup> Und die Repräsentation der schwulen Identitätspolitik lässt sich als verzerrt in Richtung einer bürgerlichen Homonormativität beschreiben, bei der es vor allem um den Einsatz für die Ehe für alle geht, wodurch queere Lebensstile abgewertet werden.<sup>35</sup> Solche verzerrte Repräsentation lässt sich unter anderem mit einer asymmetrischen Macht- und Ressourcenverteilung innerhalb einer identitätspolitischen *constituency* erklären. Die Kritik dieser Verteilung und damit die Neuaushandlung, wie die Identität überhaupt verstanden werden sollte, gehören gewissermaßen zur DNA der Identitätspolitik.<sup>36</sup> Sie ist die immerwährende Kritik verzerrter Repräsentation, sowohl in Bezug auf die formalen politischen Institutionen als auch in Bezug auf gesellschaftliche Machtverhältnisse innerhalb und außerhalb identitätspolitischer Projekte. Mit anderen Worten: Legitime identitätspolitische Repräsentation ist intersektional. Genau darum geht es in dem Text, der heute als Gründungsdokument der Identitätspolitik gilt: Das Combahee River Collective begründet den Fokus auf die eigene Repression als Schwarze Frauen, den es als Identitätspolitik definiert, mit verzerrter Repräsentation.<sup>37</sup> Sowohl in der Schwarzen Bürgerrechtsbewegung als

auch im Weißen Feminismus waren sie zwar mitgenannt, aber nicht mitgemeint – sie waren nicht repräsentiert.

Während diese verzerrte Repräsentation zwar ein Problem von Machtasymmetrien und Privilegien ist, was man mit dem Begriff des *elite capture* bezeichnen kann, sollte dieses Problem unterschieden werden von der Kritik an identitätspolitischer Repräsentation durch herausgehobene Repräsentant\_innen. Die Diskussionen um verzerrte Repräsentation sind Teil der langfristigen diskursiven Entwicklung von identitätspolitischen Projekten und der Machtkämpfe, die innerhalb dieser Projekte von unterschiedlichen Subgruppen ausgetragen werden. Diese Subgruppen werden wiederum selbst durch Repräsentant\_innen konstituiert und moderiert. Kurz, verzerrte Repräsentation ist nicht ein Problem des Einflusses identitätspolitischer »Eliten«, verstanden als herausgehobene Repräsentant\_innen jeweiliger (Sub-)Gruppen und Diskurse. »Eliten« in diesem Sinne gibt es nicht nur auf allen Seiten identitätspolitischer Auseinandersetzungen – es gibt »Eliten« des Schwarzen Feminismus genauso wie »Eliten« des Weißbürgerlichen Feminismus, es gibt queere »Eliten« genauso wie schwule »Eliten«. Solche »Eliten«, also herausgehobene, diskurstiftende Repräsentant\_innen, sind darüber hinaus notwendig zur weiteren Entwicklung der jeweiligen kritischen Positionen.

Das Problem des *elite capture* in der Identitätspolitik wird so also verschoben: Es ist nicht zentral, wie »elitär« identitätspolitische Repräsentant\_innen sind und ob sie auch eigene Interessen verfolgen. Beides wird man den meisten identitätspolitischen Repräsentant\_innen in der einen oder anderen Form nachweisen können. Vielmehr ist das zentrale Kriterium für *elite capture*, ob privilegierte Subgruppen die identitätspolitische Repräsentation verzerren und dabei interne Diskriminierungsverhältnisse stärken und so intersektionale Gleichheit verhindern. Der normative Maßstab, an dem identitätspolitische »Eliten« gemessen werden sollten, ist deshalb, ob sie durch ihre Repräsentationsangebote zum Empowerment ihrer *constituency* beitragen, Machtasymmetrien und verzerrte Repräsentation zu kritisieren, und so die Entwicklung eines gemeinsamen identitätspolitischen Standpunktes unterstützen. Identitätspolitik kann demokratisch genannt werden, wenn sie beim Ringen um bessere Repräsentation in den Institutionen der Mehrheitsgesellschaft wirksam gegen eigene Repräsentationsverzerrungen vorgeht.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Karsten Schubert/Helge Schwiertz, Konstruktivistische Identitätspolitik. Warum Demokratie partikuläre Positionierung erfordert, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4/2021, S. 565–593.
- 2 Vgl. Claude Lefort, *Democracy and Political Theory*, Cambridge 1988; Ernesto Laclau/Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*, London 2001; Chantal Mouffe, *On the Political*, London 2005; Jacques Rancière: *Disagreement. Politics and Philosophy*, Minneapolis 1999.
- 3 Weil diese Spannung zwischen etablierten Institutionen und demokratischer Praxis konstitutiv für die Demokratie ist, kann sie als »demokratische Differenz« bezeichnet werden, vgl. Helge Schwiertz, *Migration und radikale Demokratie. Politische Selbstorganisation von migrantischen Jugendlichen in Deutschland und den USA*, Bielefeld 2019, S. 68 ff.
- 4 Vgl. Olúfẹ́mi O. Táíwò, *powerful took over identity politics (and everything else)*, London 2022; ders., *Identity Politics and Elite Capture*, in: *Boston Review*, 7. 5. 2020, <https://bostonreview.net/articles/olufemi-o-taiwo-identity-politics-and-elite-capture>; ders., *Being-in-the-Room Privilege: Elite Capture and Epistemic Deference*, in: *The Philosopher*, 30. 11. 2020, <https://www.thephilosopher1923.org/post/being-in-the-room-privilege-elite-capture-and-epistemic-deference>.
- 5 Vgl. Schubert/Schwiertz (Anm. 1).
- 6 Diese Kritik ist nicht nur im öffentlichen Diskurs verbreitet, sondern auch in der politischen Theorie. Der universalistische Bezugspunkt wird in verschiedenen Traditionen der politischen Theorie unterschiedlich konzeptualisiert und entsprechend auch unterschiedlich gegen identitätspolitische Spaltung in Stellung gebracht. Liberale und deliberative Theoretiker\_innen sehen den freien Diskurs in der Öffentlichkeit gefährdet, kommunitaristische Theoretiker\_innen die demokratische Gemeinschaft und kritische Theoretiker\_innen das Projekt der kapitalismuskritischen Gesellschaftskritik, siehe ebd.
- 7 Vgl. Sahra Wagenknecht, *Die Selbstgerechten. Mein Gegenprogramm – für Gemeinsinn und Zusammenhalt*. Frankfurt–New York 2021, S. 113.
- 8 Vgl. Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford–New York 2000, S. 124 f.
- 9 Vgl. Isabell Lorey, *Demokratie im Präsens. Eine Theorie der politischen Gegenwart*, Berlin 2020.
- 10 Vgl. Mónica Brito Vieira, *Introduction*, in: dies. (Hrsg.), *Reclaiming Representation*, New York 2017, S. 1–21, hier S. 1 f.
- 11 Vgl. Marina Martínez Mateo, *Politik der Repräsentation*, Wiesbaden 2018, S. 17.
- 12 Vgl. Iris Marion Young, *Deferring Group Representation*, in: Ian Shapiro/Will Kymlicka (Hrsg.), *Ethnicity and Group Rights*, New York 1997, S. 349–376.
- 13 Siehe dazu die Sammelbände Mónica Brito Vieira (Hrsg.), *Reclaiming Representation*, New York 2017; Dario Castiglione/Johannes Pollak (Hrsg.), *Creating Political Presence: The New Politics of Democratic Representation*, Chicago–London 2019; Lisa Jane Disch/Mathijs van de Sande/Nadia Urbinati (Hrsg.), *The Constructivist Turn in Political Representation*, Edinburgh 2019.
- 14 Vgl. Lisa Disch, *The »Constructivist Turn« in Democratic Representation. A Normative Dead-End?*, in: *Constellations* 4/2015, S. 487–499.

- 15 Vgl. Suzanne Dovi, Political Representation, in: Edward N. Zalta (Hrsg.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2018 Edition), <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/political-representation>.
- 16 Vgl. Sofia Näsström, Where is the representative turn going?, in: *European Journal of Political Theory* 4/2011, S. 501–510, hier S. 508 f.
- 17 Vgl. John S. Dryzek/Simon Niemeye, Discursive Representation, in: *American Political Science Review* 4/2008, S. 481–493.
- 18 Vgl. Nadia Urbinati, Judgment Alone. Cloven Citizens in the Era of the Internet, in: Castiglione/Pollak (Anm. 13), S. 61–85.
- 19 Vgl. Michael Saward, The Representative Claim, in: *Contemporary Political Theory* 3/2006, S. 297–318; Michael Saward, *The Representative Claim*, Oxford 2010.
- 20 Vgl. Michael Saward, Performative Representation, in: Brito Vieira (Anm. 13), S. 75–94; Michael Saward, Shape-Shifting Representation, in: *American Political Science Review* 4/2014, S. 723–736, hier S. 725 f.
- 21 Saward 2006 (Anm. 19), S. 302.
- 22 Vgl. Disch (Anm. 14), S. 493.
- 23 Vgl. Lisa Disch, Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation, in: *American Political Science Review* 1/2011, S. 100–114; Disch (Anm. 14).
- 24 Vgl. Disch (Anm. 23), S. 101.
- 25 Ebd., S. 100.
- 26 Vgl. ebd., S. 102.
- 27 Vgl. ebd., S. 110 f.
- 28 Vgl. Laura Montanaro, Who Counts as a Democratic Representative? On Claims of Self-Appointed Representation, in: Castiglione/Pollak (Anm. 13), S. 187–203.
- 29 Vgl. ebd.
- 30 Vgl. ebd., S. 191.
- 31 Vgl. ebd., S. 193.
- 32 Vgl. Disch (Anm. 14).
- 33 Vgl. Laura Montanaro, The Democratic Legitimacy of Self-Appointed Representatives, in: *The Journal of Politics* 4/2012, S. 1094–1107, hier S. 1095 f.
- 34 Vgl. Montanaro (Anm. 28), S. 196.
- 35 Vgl. Karsten Schubert, New Era of Queer Politics? PrEP, Foucauldian Sexual Liberation, and the Overcoming of Homonormativity, in: *Body Politics* 12/2020, S. 214–261.
- 36 Vgl. Schubert/Schwiertz (Anm. 1).
- 37 Vgl. Combahee River Collective, A Black Feminist Statement, in: Zillah R. Eisenstein (Hrsg.), *Capitalist Patriarchy and the Case for Socialist Feminism*, New York 1979, S. 210–218.



Polizisten stehen am 29. August 2020 vor dem Reichstagsgebäude in Berlin, nachdem zuvor Demonstrantinnen und Demonstranten gegen die staatliche Corona-Politik die Absperrung vor dem Gebäude durchbrochen hatten.



4

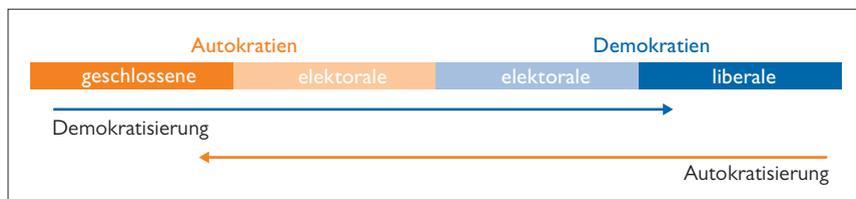
Gefährdete Demokratie?

## Demokratie in Gefahr?

Wer verstehen möchte, wie demokratisch die Welt heute ist, muss zunächst definieren, was »demokratisch« bedeutet, was also eine Regierung demokratisch und eine andere undemokratisch oder autokratisch macht.<sup>1</sup> Der altgriechische Ursprung des Wortes »Demokratie« – *δημοκρατία* – setzt sich zusammen aus *δῆμος* – dem normalen Volk, den Bürgern – sowie *κράτος* – der Herrschaft. Demokratie ist also wortwörtlich die »Herrschaft des Volkes«.

Allerdings ist mit dieser allgemeinen Definition für die vergleichende empirische Analyse noch nicht viel gewonnen. Eine Möglichkeit, Regime weltweit zu kategorisieren, ist das sogenannte Regimes-of-the-World-Schema (RoW).<sup>2</sup> Dieses teilt Regierungen auf der ganzen Welt in vier Kategorien ein: in zwei Formen der Autokratie und zwei Formen der Demokratie (Abbildung 1). In *geschlossenen Autokratien* übt ein Einzelner oder eine Gruppe unkontrolliert Macht aus, es handelt sich also um klassische Diktaturen. Im Gegensatz dazu weist eine *elektorale Autokratie* teilweise demokratische Elemente auf. Zum Beispiel gibt es in diesen Ländern zwar laut Gesetz Wahlen, diese sind aber in der Realität weder frei noch fair. Als »fair« werden Wahlen unter anderem dann bezeichnet, wenn sich alle Parteien in einem fairen Wettbewerb miteinander befinden und politische Wettbewerber nicht systematisch von den Amtsinhabern bedroht oder sogar de facto an einer Wahlteilnahme gehindert werden. Die beiden demokratischen Regierungsformen zeichnen sich ihrerseits durch Wah-

Abb. 1: Regierungsformen nach dem »Regimes of the World«-Schema



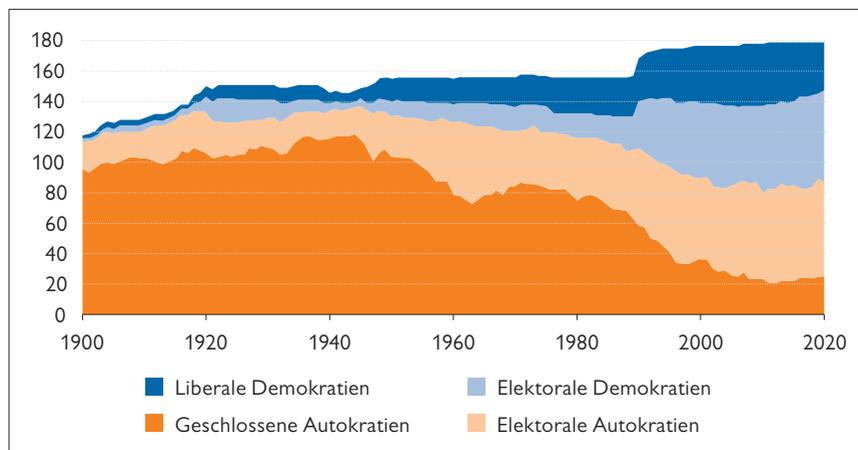
Quelle: Eigene Darstellung

len aus, in denen mehr als eine Partei frei und fair gewählt werden kann. Doch auch hier gibt es qualitative Unterschiede: In *elektoralen Demokratien* sind Wahlen zwar frei und fair, aber die Gewaltenteilung ist beispielsweise nicht vollständig ausgeprägt, sodass etwa das Staatsoberhaupt nur einer schwachen oder gar keiner Kontrolle durch die Judikative oder das Parlament unterliegt. In der *liberalen Demokratie* wiederum sind die demokratischen Grundideale und Institutionen am effektivsten realisiert, und zwar in Form eines starken Rechtsstaats mit Gewaltenteilung und deutlich ausgeprägten Bürgerrechten, der auch Minderheiten wirkungsvoll zu schützen vermag.

Abbildung 2 zeigt die weltweite Anzahl der Regierungen in jeder der vier Kategorien seit 1900. Anfang des 20. Jahrhunderts waren (geschlossene) Autokratien die weltweite Norm, doch seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und später des Kalten Krieges ist die Zahl der Demokratien deutlich gewachsen. Im Jahr 2020 gab es nach der RoW-Kategorisierung insgesamt 87 autokratische und 92 demokratische Länder (25 geschlossene Autokratien, 62 elektorale Autokratien, 60 elektorale Demokratien und 32 liberale Demokratien). Die Mehrheit der Länder war also demokratisch – auch wenn die elektorale Autokratie der häufigste der hier unterschiedenen Regierungstypen war. Steckt die Demokratie also vielleicht gar nicht in der Krise? Sehen wir etwas genauer hin.

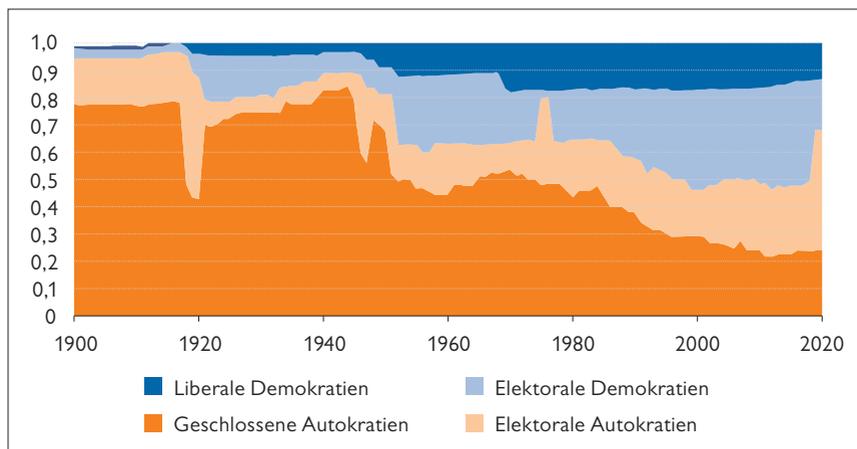
Will man die Demokratieentwicklung weltweit und über die Zeit hinweg untersuchen, ist es wichtig, zu wissen, wie viele Menschen über-

Abb. 2: Anzahl der Staaten nach Regierungsform, 1900–2020



Quelle: Eigene Darstellung, V-Dem-Datensatz, Version 11.1

Abb. 3: Anteil der Weltbevölkerung, der unter der entsprechenden Regierungsform lebt, 1900–2020



Quelle: Eigene Darstellung, V-Dem-Datensatz, Version 11.1

haupt entsprechende demokratische Freiheitsrechte genießen. *Abbildung 3* zeigt den Anteil der Weltbevölkerung, der in jeder der vier Regimetypen im Zeitverlauf gelebt hat. 2020 beispielsweise lebten 68 Prozent der Weltbevölkerung unter autokratischer Herrschaft. Genauer gesagt lebten 25 Prozent der Weltbevölkerung in geschlossenen Autokratien, 43 Prozent in elektoralen Autokratien, 19 Prozent in elektoralen Demokratien und nur 14 Prozent in liberalen Demokratien. Die in den vergangenen Jahren zu beobachtende starke Zunahme jenes Anteils der Weltbevölkerung, der in elektoralen Autokratien lebt, hat zum Teil damit zu tun, dass bevölkerungsreiche Länder wie Indien (das bislang mit seinen 1,37 Milliarden Bürgerinnen und Bürgern als »größte Demokratie der Welt« galt) oder die Türkei zunehmend als autokratisch klassifiziert worden sind. »Der Grad an Demokratie, den der weltweite Durchschnittsbürger genießt, ist 2020 auf ein Niveau gesunken, wie es zuletzt 1990 zu beobachten war.«<sup>3</sup>

Die beiden *Abbildungen 2* und *3* zeigen auch, dass sich die Anzahl der Länder (und damit auch der Bevölkerungsanteil) in den beiden mittleren Kategorien – der elektoralen Autokratie sowie der elektoralen Demokratie – seit Ende des Kalten Krieges stetig vergrößert hat. Dies gibt durchaus Anlass zur Besorgnis, da sich empirisch gezeigt hat, dass die Länder zwischen harter Autokratie auf der einen und konsolidierter Demokratie auf der anderen Seite anfälliger sind für politische Instabilitäten und gesellschaftliche Konflikte. Ihre institutionelle Basis ist häufig relativ jung und

unterliegt fortlaufenden Wandlungsprozessen, was sie anfälliger für politische Destabilisierung macht.<sup>4</sup> Voll funktionsfähige demokratische Institutionen verfügen über Mechanismen zur friedlichen Konfliktlösung. Allerdings müssen diese demokratischen Mechanismen und Abläufe erst implementiert und von den Bürgerinnen und Bürgern erlernt und akzeptiert werden. Solche Prozesse benötigen Zeit. Die Forschung zeigt: Je länger ein Land demokratisch ist, desto unwahrscheinlicher ist es, dass es bewaffnete Konflikte erlebt; auch die Gefahr, dass seine politischen Institutionen zusammenbrechen und dem Autoritarismus anheimfallen, ist umso geringer, je länger das Land ein demokratisches Regierungssystem aufweist.<sup>5</sup>

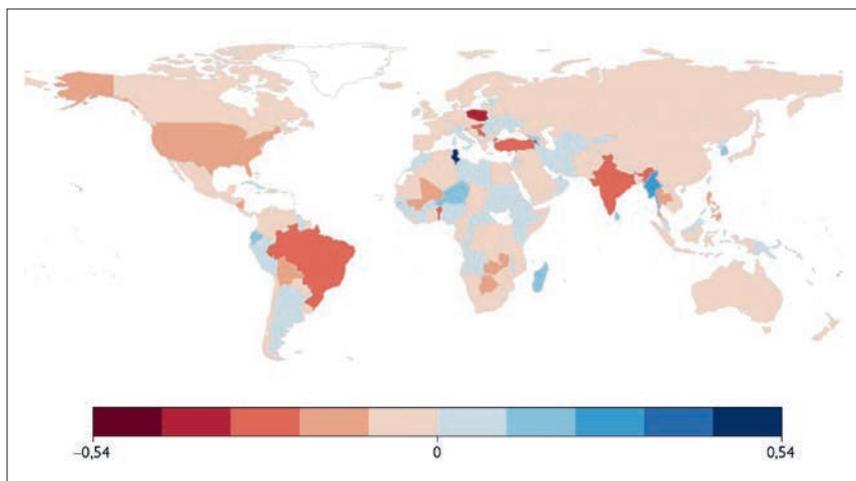
Wie demokratisch war nun die Welt 2020? Die kurze Antwort lautet: nicht so demokratisch wie zehn Jahre zuvor. Zwar waren 52 Prozent aller Länder Demokratien, doch die Mehrheit der Weltbevölkerung (68 Prozent) lebte in Autokratien. Wie ist das zu erklären? Der nächste Abschnitt betrachtet die weltweiten Trends zu Autokratisierung und Demokratisierung, um besser verstehen zu können, wie es zu den heutigen Demokratieniveaus gekommen ist.

## Trends

Blickt man genauer auf die weltweiten Regimeentwicklungen zwischen 2010 und 2020, zeigen sich bedeutende Trends. So zeigt *Abbildung 4* die Veränderung des Demokratieniveaus jedes Landes zwischen 2010 und 2020. Zur Messung des Demokratieniveaus wird der sogenannte Liberal Democracy Index (LDI) von V-Dem verwendet. Dieser misst einerseits, wie gut das Konzept der elektoralen Demokratie in einem Land implementiert ist, andererseits fließt in ihn aber auch eine Analyse der rechtsstaatlichen Beschränkungen ein, denen Regierungen zugunsten des Schutzes individueller Rechte und Freiheiten unterliegen, sowie eine Evaluation der Institutionen der Gewaltenteilung beziehungsweise der Gewaltenkontrolle. Das Konzept der elektoralen Demokratie fragt danach, inwieweit saubere, freie und faire Wahlen mit mehreren Parteien stattfinden; inwieweit die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, der Zugang zu alternativen Informationsquellen sowie das Wahlrecht garantiert werden; und inwieweit die Regierungspolitik von gewählten politischen Repräsentanten bestimmt wird.<sup>6</sup>

Die LDI-Skala beginnt bei 0 (am undemokratischsten) und endet bei 1 (am nächsten am Ideal der liberalen Demokratie). In *Abbildung 4* sind negative Veränderungen des LDI zwischen 2010 und 2020 rot oder orange markiert, positive Veränderungen hingegen blau. Zu sehen sind kleinere

Abb. 4: Veränderung der liberalen Demokratie zwischen 2010 und 2020



Quelle: Eigene Darstellung, V-Dem-Datensatz, Version 11.1, [www.v-dem.net/en/data/data/v-dem-dataset-v111](http://www.v-dem.net/en/data/data/v-dem-dataset-v111)

positive oder negative Entwicklungen in einer Vielzahl von Ländern (Hellblau oder helles Orange), in einigen Ländern ist jedoch auch eine bedeutende Erosion demokratischer Institutionen erkennbar (dunkles Orange oder Rot). Mit Polen und Ungarn bilden erstmals zwei EU-Mitgliedsstaaten die Speerspitze der »Autokratisierer« (mit einer Veränderung des LDI von  $-0,34$  beziehungsweise  $-0,32$  zwischen 2010 und 2020, was einer beträchtlichen Verschlechterung gleichkommt).

Seit 2019 wird Ungarn nach dem RoW-Schema nicht mehr als Demokratie klassifiziert und ist somit der erste autokratische Mitgliedsstaat der Europäischen Union.<sup>7</sup> Mit Serbien und der Türkei gehören außerdem zwei unmittelbare EU-Anrainer zu den Ländern mit den stärksten Autokratisierungstendenzen. Es fällt besonders auf, dass große Volkswirtschaften wie Brasilien, Indien und die Türkei (und in gewissem Maße sogar die USA) Rückschritte bei den bürgerlichen Freiheiten und politischen Rechten erlebt haben. Das Sinken des Demokratieniveaus in mehreren G-20-Nationen mit signifikanten militärischen, wirtschaftlichen und politischen Einflüssen in der Welt ist so neu wie alarmierend. Darüber hinaus haben bevölkerungsreiche Staaten in Asien wie Thailand oder die Philippinen ebenso eine Verschlechterung ihres Demokratieniveaus erlebt. Südlich der Sahara haben sich die Institutionen in Mali, Benin, Botswana und Sambia am stärksten in Richtung Autokratie entwickelt.

Glücklicherweise gibt es aber auch einige (wenige) Fälle einer deutlich positiven Entwicklung in Richtung liberaler Demokratie. In mehreren Ländern hat sich das Niveau der liberalen Demokratie zwischen 2010 und 2020 verbessert, insbesondere etwa in Tunesien. Seit Beginn des Arabischen Frühlings 2012 hat sich Tunesien zum bemerkenswerten Fall eines gelungenen Übergangs von einer elektoralen Autokratie zu einer elektoralen Demokratie entwickelt. In Osteuropa und Zentralasien haben Armenien und Georgien ihr Demokratieniveau verbessern können. Südlich der Sahara sind es Niger und Gambia, die seit 2010 eine positive Entwicklung hin zu einer elektoralen Demokratie durchlaufen haben, und auch in Madagaskar waren Verbesserungen der demokratischen Institutionen feststellbar. Zwei besondere Fälle sind Südkorea und Ecuador, wo sich die Demokratie trotz eines anhaltenden Autokratisierungsprozesses behaupten und ihr Zusammenbruch letztlich abgewendet werden konnte. In Ecuador etwa war es eine zivilgesellschaftliche Massenmobilisierung für die Demokratie, die eine wesentliche Rolle bei der Verhinderung eines Zusammenbruchs der demokratischen Institutionen unter Präsident Rafael Correa spielte.<sup>8</sup>

Bei der Analyse der Veränderungen des Demokratieniveaus einzelner Länder zwischen 2010 und 2020 lassen sich im Großen und Ganzen zwei Beobachtungen machen: Erstens hat sich der Zustand der Demokratie in mehreren sehr bevölkerungs- und einflussreichen Ländern stark verschlechtert. Seit 2019 hat die EU ihren ersten autokratischen Mitgliedstaat in ihren Reihen (Ungarn), und selbst in den USA finden Prozesse der Erosion der Demokratie statt. Zweitens gibt es zwar einige Länder, in denen sich der Zustand der demokratischen Institutionen verbessert hat, allerdings sind diese Länder und ihre Fortschritte tendenziell kleiner und fallen daher insgesamt nicht so sehr ins Gewicht wie die »Top-Autokratisierer«.

## Demokratisierung und Autokratisierung

Wie stark sind die bisher diskutierten Tendenzen der Demokratisierung und Autokratisierung nun aber aus historischer Sicht? Sind die genannten Veränderungen Teil eines größeren Trends, über den wir besorgt sein sollten, oder ist davon auszugehen, dass sich schon bald ein für die Demokratie positiveres Bild abzeichnen wird? Für die Beantwortung dieser Frage ist es hilfreich, sich anzuschauen, wie viele Länder überhaupt pro Jahr seit 1900 einen Prozess des Wechsels der Regierungsform durchlaufen haben (sowohl in Richtung Autokratie als auch in Richtung Demokratie). Ein Prozess der Transformation der Regierungsform setzt dann ein, wenn eine nennenswerte Anzahl von Akteuren in einem bestimmten Land aktiv ver-

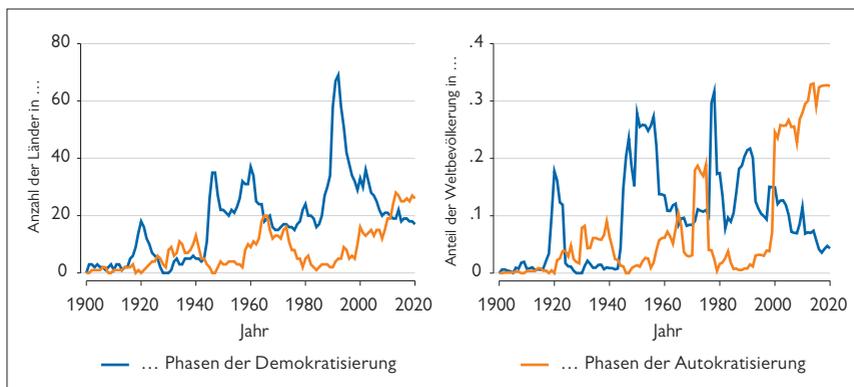
sucht, die Regierungsform zu ändern, und sie dabei insofern erfolgreich ist, als in den politischen Institutionen eines Landes entsprechende Veränderungen zu beobachten sind.

Kleine Veränderungen<sup>9</sup> im LDI von Jahr zu Jahr sind durchaus normal, denn politische Institutionen verändern sich stets ein wenig. Diese Veränderungen bedeuten nicht unbedingt, dass ein größerer Wandel hin zu einer neuen Regierungsform eingesetzt hätte. Wer Phasen der Autokratisierung und Demokratisierung adäquater messen möchte, muss sich auf länger anhaltende Phasen eines politischen Systemwechsels konzentrieren. Jedes Land, das sich in einer Phase der Demokratisierung oder Autokratisierung befindet, durchläuft de facto substanzielle Transformationen seines politischen »Ökosystems« und seiner Institutionen. Diese Transformationen gilt es, adäquat empirisch abzubilden und zu messen.<sup>10</sup>

Setzen Demokratisierungsprozesse in einem autokratischen System ein, nennen wir solche Prozesse »politische Liberalisierung« (siehe auch *Abbildung 1*).<sup>11</sup> Liberalisierungsprozesse in Autokratien dauern häufig viele Jahre lang, und ihr Ergebnis – ob sich das Land also erfolgreich zur Demokratie entwickelt oder nicht – bleibt häufig so lange unklar, bis die Transformationsphase zu Ende ist. Demokratisierung kann aber auch in einer elektoralen Demokratie beginnen, wenn etwa ein Land seine Gewaltenteilung stärkt oder die legislativen und judikativen Beschränkungen und Kontrollen ausbaut, denen etwa die Exekutive unterliegt. In diesen Fällen kommt es zu einer Vertiefung der Demokratie beziehungsweise zu einer Verbesserung ihrer Qualität. Allerdings kann es in Demokratien eben auch zu Prozessen der Autokratisierung kommen, was als »demokratische Erosion« oder »demokratische Regression« bezeichnet wird. In der Anfangsphase eines solchen Prozesses lässt sich in der Regel noch nicht abschätzen, ob sich das betreffende Land als widerstandsfähig erweist und demokratisch bleibt – oder ob seine demokratischen Institutionen zusammenbrechen und es zur Autokratie wird. Und auch in Autokratien versuchen Herrscher häufig, ihre Macht zu konsolidieren und zu konzentrieren. Diese weitere Autokratisierung von Autokratien bezeichnen wir als »autokratische Regression«.<sup>12</sup>

Die Kurve auf der linken Seite von *Abbildung 5* zeigt die jährliche Anzahl von Ländern, die sich in Phasen der Demokratisierung oder der Autokratisierung befinden. Drei Wellen der Demokratisierung (blaue Linie) heben sich in beiden Kurven deutlich und durchgehend ab: die erste Phase nach Ende des Ersten Weltkriegs mit ihrem Höhepunkt 1920; die zweite nach dem Zweiten Weltkrieg, bis sie gegen 1960 wieder abflacht; und die dritte große Welle um 1980 mit ihrem Höhepunkt gegen Ende des Kalten Krieges 1990 und einem abfallenden Verlauf bis heute.<sup>13</sup> Auf jede dieser Wellen folgte eine Welle der Autokratisierung (orange Linie).<sup>14</sup> Es ist zu erkennen, wie sich die

Abb. 5: Wellen politischer Systemwechsel, 1900–2020



Links: jährliche Anzahl der Länder im Prozess der Demokratisierung oder Autokratisierung. Rechts: jährlicher Anteil der Weltbevölkerung in Ländern, die sich im Prozess der Demokratisierung oder Autokratisierung befinden.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des ERT-Datensatzes, Version 3.0

erste Welle der Autokratisierung über längere Zeit aufbaut, bis sie im Zweiten Weltkrieg ihren Höhepunkt findet. Eine zweite Welle folgt dann in den 1960er und 1970er Jahren. Seit 1990 ist ein weiterer Anstieg zu erkennen, der jene Länder umfasst, die Teil einer dritten Welle der Autokratisierung sind.<sup>15</sup> 2012 war schließlich der Schnittpunkt beider Linien erreicht: Seitdem erleben mehr Länder eine Autokratisierung als eine Demokratisierung. Die einzigen Phasen, in denen dies bereits zuvor der Fall war, lagen zwischen 1926 und 1942 und kurzzeitig noch einmal in den 1960er Jahren. Die Wucht dieser dritten Welle der Autokratisierung wird noch deutlicher, wenn man die Anzahl der Menschen betrachtet, die von ihr betroffen sind. Der rechte Teil von *Abbildung 5* zeigt den jährlichen Anteil der Weltbevölkerung, der in Ländern lebt, die eine Phase der Demokratisierung oder Autokratisierung durchlaufen. Seit 2000 ist der Anteil der Menschen, die unter den Bedingungen sich verschlechternder demokratischer Institutionen leben, größer als der jener, die ein Mehr an demokratischen Freiheiten erleben.

2020 befanden sich nur noch 17 Länder in einem Prozess der Demokratisierung, was einem Anteil von lediglich vier Prozent der Weltbevölkerung entspricht. Unterdessen hat die dritte Welle der Autokratisierung 25 Länder erfasst, in denen ein Drittel (33 Prozent) der Weltbevölkerung lebt. Wie gravierend die heutige Situation ist, wird noch deutlicher, wenn man die schon oben angeführte Tatsache berücksichtigt, dass auch wirtschaftlich starke G-20-Nationen wie etwa Indien, Brasilien oder die USA

von der dritten Welle der Autokratisierung betroffen sind. Diese dritte Welle hat zu einem beispiellosen Zusammenbruch von 36 demokratischen Regierungssystemen geführt und mehr als 700 Millionen Menschen den Zugang zu demokratischen Institutionen gekostet. Hierbei ist außerdem zu beachten, dass nur 22 Prozent jener Länder, die seit dem Jahr 1900 Prozesse der Autokratisierung durchlaufen haben, einen Zusammenbruch ihrer demokratischen Institutionen abwenden konnten. Anders gesagt: Sobald ernsthafte Autokratisierungsprozesse einsetzen, »sterben« mehr als drei Viertel (78 Prozent) aller betroffenen Demokratien.<sup>16</sup>

## Corona-Pandemie und globales Demokratieniveau

Die dritte Welle der Autokratisierung hat lange vor der Corona-Pandemie eingesetzt. Allerdings haben mehrere Regierungen als Antwort auf die Pandemie Maßnahmen ergriffen, die die bürgerlichen Freiheiten und politischen Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger massiv eingeschränkt haben, etwa die Versammlungsfreiheit oder den Zugang zu alternativen Informationsquellen. Eine gesellschaftliche Balance zwischen dem Schutz der Verletzlichsten und dem Erhalt demokratischer Standards zu finden, war weltweit eine große Herausforderung für alle Regierungen. Im Rahmen des »Pandemic Backsliding Project« untersucht eine V-Dem-Forschungsgruppe in 144 Ländern, ob und inwieweit die pandemiebedingten Notmaßnahmen der Regierungen demokratische Normen verletzt haben.<sup>17</sup> Diese Maßnahmen werden als internationalen Menschenrechtsabkommen und demokratischen Standards konform angesehen, wenn sie die individuellen, unveräußerlichen Rechte (wie etwa das Recht auf Leben oder die Freiheit von Folter) respektieren, zeitlich begrenzt sind und nicht auf unverhältnismäßige Weise umgesetzt werden. In sieben Dimensionen<sup>18</sup> wird gemessen, wie stark Regierungsmaßnahmen demokratische Normen verletzen, die Skala reicht von 0 (keine Verletzungen demokratischer Standards) bis 1 (schwere Verletzungen demokratischer Standards).

Es zeigt sich, dass die Maßnahmen demokratischer Regierungen (insbesondere in liberalen Demokratien) deutlich weniger Verstöße gegen grundlegende Freiheitsrechte verursachten als die Maßnahmen autokratischer Regierungen. Differenziert man zwischen keinen, geringfügigen, mittelschweren und schwerwiegenden Verletzungen der Freiheitsrechte, so zeigt sich, dass die meisten Demokratien durchaus verantwortungsvoll gehandelt haben. Die Mehrheit von ihnen hat demokratische Standards insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2020 nicht oder nur geringfügig verletzt. Die einzigen Demokratien, bei denen schwerwiegende Verlet-

zungen im Jahresverlauf erkennbar wurden, sind El Salvador, Nepal, Paraguay und Sri Lanka. Zu den besorgniserregenden Entwicklungen in Sri Lanka zählten Einschränkungen der Medien, der unabhängigen Rechtsprechung sowie der Autonomie der Wahlbehörde (also der Behörde, die Wahlen organisiert und durchführt).<sup>19</sup> In El Salvador wurden Grundrechte (vor allem die Bewegungsfreiheit) erheblich und unangemessen beschnitten. In Nepal und Paraguay griff die Regierung auf exzessive Gewaltanwendung zurück. Allerdings waren im Verlauf des Jahres 2020 in immerhin 30 Demokratien mittelschwere Verletzungen erkennbar. Auch diese gingen jedoch im Jahresverlauf zurück, was darauf hindeutet, dass demokratische Regierungen die Bedrohung ihrer Institutionen durch die Maßnahmen erkannten und sie entsprechend anpassten. Des Weiteren galten in 24 Demokratien im Dezember 2020 Notmaßnahmen ohne zeitliche Begrenzung.<sup>20</sup>

Auffällig ist, dass Bürgerinnen und Bürger in Autokratien deutlich schwerwiegendere Einschränkungen ihrer demokratischen Rechte und Freiheiten erlebten. Über den gesamten Zeitraum hinweg traf die große Mehrheit der Autokratien Maßnahmen gegen Covid-19, die mittelschwer oder gar schwerwiegend gegen freiheitliche Standards verstießen. Solche Verstöße geschahen etwa in Saudi-Arabien und Venezuela, wo Behörden massiv gegen Grundrechte verstießen, indem sie aus dem Ausland einreisende Menschen in provisorischen Einrichtungen festsetzten, oder in Indien, wo Schikanen gegen Journalistinnen und Journalisten bekannt wurden, die über Covid-19 berichteten. In der Türkei wurden Bürger wie Journalisten festgenommen und inhaftiert, weil sie sich zur Pandemie in Nachrichtenmedien oder sozialen Netzwerken geäußert hatten. In Serbien schränkte die Regierung die Bewegungsfreiheit in Flüchtlingscamps enorm ein. Darüber hinaus hatten 19 Autokratien Notmaßnahmen ohne zeitliche Beschränkung erlassen.<sup>21</sup>

Da die Mehrheit der schwerwiegenden Verletzungen demokratischer Normen in Autokratien mit bereits schwachen demokratischen Institutionen geschah, hatte die Pandemie auf den weltweiten Grad an liberaler Demokratie nur marginale Auswirkungen. Der weltweite LDI-Durchschnittswert ist von 0,40 im Jahr 2019 auf 0,39 im Jahr 2020 zurückgegangen – er ist also nicht dramatisch gesunken. Nur drei der 46 LDI-Indikatoren zeigten tatsächlich wesentliche negative Veränderungen, die auf die Lockdown-Maßnahmen während der Pandemie zurückgingen. Insbesondere betroffen waren hiervon die Indikatoren für nationale und internationale Freizügigkeit.<sup>22</sup> Allerdings können wir bisher nur Kurzzeiteffekte auswerten. Die Langzeitfolgen sind noch unbekannt. Anhaltende Verletzungen von Rechten in verschiedenen Ländern geben Grund zur

Sorge und sind Anlass, künftige Entwicklungen aufmerksam zu verfolgen. Notmaßnahmen sollten zum Schutz der Demokratie aufgehoben werden, sobald die Pandemie sich abschwächt.

Sind derart schwere Verletzungen aber vielleicht durch bessere Ergebnisse im Bereich der Gesundheitsvorsorge zu rechtfertigen? Sterben also in Ländern, deren Reaktion auf die Notlage sich überproportional negativ auf demokratische Rechte und Freiheiten ausgewirkt hat, weniger Menschen am Coronavirus? Die Antwort lautet: nein. Die Verletzung demokratischer Standards durch Notmaßnahmen senkt die Sterberate durch das Coronavirus nicht.<sup>23</sup> Solche Freiheitsverletzungen lassen sich also auch mit dem Argument einer Verbesserung der öffentlichen Gesundheit nicht rechtfertigen.

## Demokratie in Gefahr

Die vorangegangenen Abschnitte zeichnen ein ernüchterndes Bild vom heutigen Zustand der Demokratie. Sie ist in Gefahr. Die Erosion demokratischer Normen, die zunehmende Macht der Exekutiven sowie abnehmende Medienfreiheit sind weltweite Symptome einer dritten Welle der Autokratisierung. Besteht also Grund zur Sorge?

Mitunter erscheint es in der öffentlichen Debatte so, als würden Autokratien wie China oder Russland hinsichtlich unterschiedlicher Entwicklungsziele effektiver handeln als Demokratien – von der wirtschaftlichen Entwicklung bis hin zum Umgang mit der Corona-Pandemie. Aber stimmt das überhaupt? Und was bietet uns die Demokratie, das autokratische Systeme vermissen lassen?

Davon abgesehen, dass sich der Demokratie schon für sich genommen ein universaler Wert zusprechen lässt, hat die Forschung auch instrumentelle Vorteile demokratischer Regierungssysteme aufzeigen können. So ist etwa das durchschnittliche Wirtschaftswachstum in Demokratien höher als in Autokratien.<sup>24</sup> Während nur wenige Autokratien, wie etwa China oder Singapur, beim Wachstum außergewöhnliche Ergebnisse erzielen, zeigen etliche andere eine miserable wirtschaftliche Entwicklung.<sup>25</sup> Demokratische Institutionen funktionieren wie ein Sicherheitsnetz, das die Volkswirtschaft von den negativen Auswirkungen autokratischer Führer und deren Entscheidungen abschirmt. Vielfach streben diese nur Investitionen in eigener Sache an.<sup>26</sup> Demokratische, auf Mitsprache und Teilhabe ausgerichtete Institutionen sind hingegen eine Grundlage für ein gerechteres, Armut reduzierendes Wirtschaftswachstum.<sup>27</sup> Auch wissen wir, dass liberale Demokratien bedeutend mehr Ausgaben für den Sozialstaat auf-

wenden als geschlossene Autokratien; auch hiervon profitieren wiederum die Schwächsten einer Gesellschaft.<sup>28</sup> Abgesehen von positiven wirtschaftlichen Effekten hat Demokratie auch erkennbar zu Verbesserungen der allgemeinen Gesundheit geführt, etwa zu einem Rückgang der Kindersterblichkeit<sup>29</sup> und der Herz-Kreislauf-Todesfälle.<sup>30</sup> Und es gibt noch eine weitere sichere und unbestrittene Erkenntnis: die des »demokratischen Friedens«. Demokratien bekämpfen einander in der Regel nicht.<sup>31</sup>

Auch wenn demokratische Institutionen also derzeit unter vielleicht stärkerem Druck stehen als je zuvor in der modernen Geschichte,<sup>32</sup> ist die Erkenntnislage doch eindeutig: Zur Anpassung an die aktuellen Herausforderungen ist die Demokratie unsere beste Option. Durch sie stehen uns friedliche Mechanismen zur Verfügung, um Konflikte zu lösen, Machtwechsel zu organisieren, marginalisierte Gruppen zu integrieren und die Macht destruktiver Autokraten zu begrenzen. Wie man es auch dreht und wendet, die Demokratie ist unsere einzige Chance, dem Druck von innen und außen dauerhaft standzuhalten. Gerade deshalb sollten wir uns bewusst machen, wie prekär die Situation der Demokratie derzeit weltweit ist. Die Stärkung und Verbesserung demokratischer Institutionen sind ein langwieriges Unterfangen. Legen wir also möglichst schnell damit los.

Übersetzung aus dem Englischen: Jan Fredriksson, Senden.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 26–27/2021 »Zustand der Demokratie«.*

## Anmerkungen

- 1 Die folgenden Ausführungen beruhen auf den empirischen Daten des sogenannten Varieties of Democracy-Datensatzes (V-Dem), vgl. Michael Coppedge et al., V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v11.1, Varieties of Democracy (V-Dem) Project 2021, <https://v-dem.net/dsarchive.html>. Dieser größte weltweite Datensatz zur Demokratiemessung umfasst nahezu 30 Millionen Datenpunkte zu 202 Ländern zwischen 1789 und 2020. Gemeinsam mit mehr als 3500 Forschenden und Länder-Expertinnen und -Experten erfasst V-Dem Hunderte unterschiedliche Charakterzüge politischer Regime – etwa, ob regelmäßig Wahlen stattfinden und wie frei oder fair diese sind. Der Datensatz ist kostenlos auf der Website von V-Dem verfügbar ([www.v-dem.net/en](http://www.v-dem.net/en)).
- 2 Vgl. Anna Lührmann/Marcus Tannenberg/Staffan I. Lindberg, Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes, in: *Politics and Governance* 1/2018, S. 60–77.
- 3 Nazifa Alizada et al., Autocratization Turns Viral, V-Dem Democracy Report 2021, S. 13.

- 4 Siehe etwa Scott Gates et al., Institutional Inconsistency and Political Instability: Polity Duration, 1800–2000, in: *American Journal of Political Science* 4/2006, S. 893–908. Ähnlich auch Håvard Hegre, Democracy and Armed Conflict, in: *Journal of Peace Research* 2/2014, S. 159–172.
- 5 Vgl. Hegre (Anm. 4); Amanda B. Edgell et al., Democratic Legacies: Using Democratic Stock to Assess Norms, Growth, and Regime Trajectories, V-Dem Working Paper 100/2020; Vanessa A. Boese et al., How Democracies Prevail: Democratic Resilience as a Two-Stage Process, in: *Democratization* 2021 (online first), DOI: 10.1080/13510347.2021.1891413.
- 6 Für eine genauere Beschreibung der Indikatoren vgl. Alizada et al. (Anm. 3), S. 42–47.
- 7 Vgl. z. B. Anna Lührmann et al., Autocratization Surges – Resistance Grows, V-Dem Democracy Report 2020, S. 13 f.
- 8 Vgl. ebd., S. 23.
- 9 Gemeint sind hiermit in etwa solche Fälle, wie sie in *Abbildung 4* in Hellblau oder hellem Orange dargestellt sind.
- 10 Hierzu kann z. B. das sogenannte Episodes of Regime Transformation-Dataset (ERT) genutzt werden, das ebenfalls Daten von V-Dem verwendet. Vgl. dazu Edgell et al., Episodes of Regime Transformation Dataset, Version 1.0, 2020. Der Datensatz, die Kodierungsregeln und das Codebook mit der Datenbeschreibung finden sich unter <https://github.com/vdeminstitute/ERT>.
- 11 Vgl. Matthew C. Wilson et al., Successful and Failed Episodes of Democratization: Conceptualization, Identification, and Description, V-Dem Working Paper 97/2020.
- 12 Eine umfassende Beschreibung und Definition dieser Konzepte des politischen Systemwechsels finden sich z. B. bei Seraphine F. Maerz et al., A Framework for Understanding Regime Transformation: Introducing the ERT Dataset, V-Dem Working Paper 113/2021.
- 13 Vgl. hierzu z. B. Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991.
- 14 In der Fachwelt gibt es eine lebhafte Debatte darüber, wann genau diese Wellen beginnen und enden. Vgl. z. B. Svend-Erik Skaaning, Waves of Autocratization and Democratization: A Critical Note on Conceptualization and Measurement, in: *Democratization* 8/2020, S. 1533–1542; Vanessa A. Boese/Staffan I. Lindberg/Anna Lührmann, Waves of Autocratization and Democratization: A Rejoinder, in: *Democratization* 6/2021, S. 1202–1210.
- 15 Vgl. dazu Anna Lührmann/Staffan I. Lindberg, A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?, in: *Democratization* 7/2019, S. 1095–1113.
- 16 Vgl. Boese et al. (Anm. 5).
- 17 Nähere Informationen zum Projekt und seinen Daten, interaktive Grafiken, individuelle Länderinformationen sowie eine Reihe von Kurzdossiers mit den Hauptmerkmalen finden sich unter <https://www.v-dem.net/pandem.html>.
- 18 Dies geschieht mithilfe des sogenannten Pandemic Democratic Violations-Index (PanDem), der folgende Punkte umfasst: 1) Diskriminierung von Minderheiten, 2) Grundrechtsverletzungen (unveräußerliche Rechte), 3) unangemessene Gewaltanwendung, 4) Fehlen einer zeitlichen Beschränkung von Notmaßnahmen, 5) Ein-

schränkungen der Fähigkeit der Legislative, die Exekutive zu kontrollieren, 6) offizielle Desinformationskampagnen und 7) Einschränkungen medialer Freiheiten. Vgl. Alizada et al. (Anm. 3), S. 10.

19 Vgl. ebd., S. 11.

20 Vgl. ebd., S. 12.

21 Stand: Dezember 2020; vgl. ebd., S. 11.

22 Vgl. ebd., S. 16.

23 Vgl. Seraphine F. Maerz et al., Worth the Sacrifice? Illiberal and Authoritarian Practices During Covid-19, V-Dem Working Paper 110/2020.

24 Vgl. Daron Acemoglu et al., Democracy Does Cause Growth, in: *Journal of Political Economy* 1/2019, S. 47–100.

25 Vgl. Carl Henrik Knutsen, Democracy and Economic Growth: A Survey of Arguments and Results, in: *International Area Studies Review* 4/2012, S. 393–415.

26 Vgl. ders., The Business Case for Democracy, V-Dem Working Paper 111/2020.

27 Vgl. Rohini Pande, Can Democracy Work for the Poor?, in: *Science* 4/2020, S. 1188–1192; Sirianne Dahlum/Carl Henrik Knutsen/Valeriya Mechkova, Female Empowerment and Economic Growth, V-Dem Working Paper 103/2020; Knutsen (Anm. 25).

28 Vgl. Syed Mansoob Murshed et al., Fiscal Capacity, Democratic Institutions and Social Welfare Outcomes in Developing Countries, in: *Defence and Peace Economics* 2020, DOI: 10.1080/10242694.2020.1817259.

29 Vgl. Yi-ting Wang/Valeriya Mechkova/Frida Andersson, Does Democracy Enhance Health? New Empirical Evidence 1900–2012, in: *Political Research Quarterly* 3/2019, S. 554–569.

30 Vgl. Thomas J. Bollyky et al., The Relationships Between Democratic Experience, Adult Health, and Cause-Specific Mortality in 170 Countries Between 1980 and 2016: An Observational Analysis, in: *The Lancet* 10181/2019, S. 1628–1640.

31 Vgl. Hegre (Anm. 4).

32 Dieser Druck kommt einerseits von außen, etwa durch die Corona-Pandemie oder den Klimawandel, andererseits aber auch von innen, weil illiberale Akteure zunehmend versuchen, demokratische Standards zu schleifen und abzuschaffen.

Colin Crouch

## Postdemokratie, Zivilgesellschaft und politische Identitäten

In meinem Buch »Postdemokratie«<sup>1</sup> von 2002 argumentierte ich, dass sich die »reifen« Demokratien des Westens zunehmend auf eine Situation zubewegen, in der der Begriff »Demokratie« zu einer leeren Hülse zu werden drohe. In einer Postdemokratie blieben die demokratischen Institutionen zwar bestehen, aber ihre Kraft und Energie hätten sich weitgehend in kleine Gruppen politischer und wirtschaftlicher Eliten verflüchtigt. Ich behauptete nicht, dass wir schon in einer solchen Situation angekommen seien, sondern dass wir uns auf dem Weg in diese Richtung befänden. Evidenz für diese Tendenz sah ich im fast überall zu beobachtenden Rückgang der Wahlbeteiligung und in einer immer stärker auf manipulative Kommunikationsmethoden setzende Art der Wahlkampfführung. Obwohl ich diesen Mangel an Energie in den formalen demokratischen Institutionen von Parteien und Wahlen sah, nahm ich zugleich auch eine tatkräftige und lebendige Zivilgesellschaft wahr.

Zwei Hauptgründe machte ich für die Schwäche der Demokratie aus: Erstens würden durch die wirtschaftliche Globalisierung die wichtigsten Entscheidungen immer weniger auf der nationalen Ebene – der Ebene, auf der die Demokratie am stärksten ausgebildet ist – getroffen. Zweitens sei es für viele Menschen schwerer geworden, eine politische Identität in der zeitgenössischen Gesellschaft auszubilden. Die alten Konflikte zwischen Klassen und Konfessionen, auf die sich politische Identitäten während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in der Regel stützten, würden in einer zunehmend säkularen und postindustriellen Gesellschaft immer schwächer. Den Leuten fiel es daher immer schwerer, die Frage »Wer bin ich politisch?« zu beantworten. In diesem Kontext würde es auch für die Politiker schwieriger, echte Verbindungen zu den Wählern aufzubauen. Als »Ersatzverbindung« griffen sie vielmehr auf Methoden der Marktforschung und der Werbung zurück und gerieten in deren Abhängigkeit. Diese würde die Klüfte jedoch nur noch größer machen – eine dritte Ursache der Postdemokratie.

Ich behauptete außerdem, dass man niemandem die Schuld an diesen Tendenzen zuschreiben könne, weil sie in den Bedingungen beziehungsweise Entwicklungen der Wirtschaft und der Gesellschaft selbst wurzelten. Für eine Rettung der Demokratie glaubte ich an die Kraft der noch lebendigen Zivilgesellschaft. Meine Diagnose war also nicht durchgängig pessimistisch.

Nach fast 20 Jahren habe ich mich diesen Fragen erneut zugewandt und darüber ein neues Buch geschrieben.<sup>2</sup> Ich frage mich darin, ob wir den Pfad zur Postdemokratie weiter beschritten haben. Im Folgenden fasse ich meine Schlussfolgerungen über die diesbezüglich wichtigsten Ereignisse der letzten 20 Jahre zusammen: steigende Ungleichheit und Korruption, die Finanzkrise von 2008 und die auf sie folgende europäische Schuldenkrise, die neuen migrationsfeindlichen und rechtspopulistischen Bewegungen und die politischen Implikationen der Corona-Pandemie.

## Ungleichheit und Korruption

Wenn die Politik sich von den gewöhnlichen Menschen entfernt und eine Sache der politischen und wirtschaftlichen Eliten wird, müssen wir erwarten, dass dies auch die Inhalte der politischen Entscheidungen betrifft. Die wirtschaftspolitische Ägide, unter der dieser Prozess stattgefunden hat, war die Bewegung vom Wohlfahrtsstaat hin zu einem neoliberalen Staat. Ideologisch fand dieser Prozess allmählich von den 1980er Jahren bis zu den ersten Jahren des neuen Jahrtausends statt. Im Zentrum des Neoliberalismus steht die Auffassung, alle politischen Entscheidungen müssten »marktkonform« sein, sodass etwa die öffentliche Politik nicht oder so wenig wie möglich in die Folgen der Marktprozesse für die Einkommensverteilung eingreifen sollte. Die Forscher der OECD haben gezeigt, dass die Einkommensungleichheit während der vergangenen Jahrzehnte deutlich zugenommen hat. Auch die Steuern für die wohlhabendsten Personen wurden in diesem Zeitraum gesenkt.<sup>3</sup> Diese Prozesse sind in vielen Ländern zu beobachten gewesen, am stärksten aber in den Vereinigten Staaten, wo der politische Sieg des Neoliberalismus am deutlichsten ausfiel. All diese Entwicklungen sind mit der oben skizzierten Idee einer anwachsenden Postdemokratie gut vereinbar.

Jedoch müssen dem drei weitere Beobachtungen hinzugefügt werden, die das Bild etwas komplexer machen. Erstens hat der Kern des Wohlfahrtsstaats in den meisten Staaten trotz der neoliberalen Wende hin zu mehr Ungleichheit und weniger staatlicher Einmischung in die Wirtschaft überlebt. Demokratischer Druck auf die Wirtschaft ist nach wie vor vor-

handen, noch leben wir also nicht in der Postdemokratie. Zweitens ist der real existierende Neoliberalismus kein echter »marktkonformer« Neoliberalismus. Nach dessen reiner Lehre sollte es eine strikte Trennung zwischen Politik und Wirtschaft geben. Heute ist jedoch zu beobachten, wie große Firmen immer dichtere Beziehungen zu Regierungen schmieden und Einfluss auf die Politik ausüben. Dies ist keine reine Marktwirtschaft; aber es passt zur Diagnose der Postdemokratie und es korrumpiert sowohl die Demokratie als auch die Marktwirtschaft. Dieses sogenannte Lobbying beinhaltet dichte, privilegierte und oft geheime Beziehungen zwischen bestimmte Unternehmen(svertretern) und Politikern sowie Beamten. Wenn solche Beziehungen mit größeren Geldsummen einhergehen, ist das Risiko der Korruption groß. Dies stellt eine Herausforderung für die Normen der Transparenz und Ehrlichkeit dar, die für eine gesunde Demokratie so wichtig sind. Drittens folgen hieraus problematische Konsequenzen für die formellen wie für die informellen Aspekte der Demokratie. Eine starke Demokratie hat beides nötig: die formelle Demokratie der Wahlen und der streng geregelten Abläufe auf der einen und die widerspenstige, unregelte Lebendigkeit der Zivilgesellschaft auf der anderen Seite. Die Letztere macht uns Hoffnung auf eine Wiederbelebung der Demokratie; sie ist aber auch der Raum, in dem der Lobbyismus und andere Tätigkeiten postdemokratischer, elitenzentrierter Politik stattfinden.

Die Probleme unserer Demokratien sind voll von Paradoxien und Zweideutigkeiten dieser Art, die nicht leicht zu lösen sind. Die formelle Demokratie produziert jede Menge Regeln und Gesetze, die uns etwa vor Ausbeutung schützen, die aber auch innovative Tätigkeiten verhindern. Die informellen Prozesse der Zivilgesellschaft geben uns die Möglichkeiten für solche Neuerung, sind jedoch auch für Missbrauch anfällig.

## Finanzkrise ab 2008

Die Finanzkrise ab 2008 bestätigte die folgenschweren Auswirkungen der postdemokratischen Verzahnung von politischen und wirtschaftlichen Eliten, und das auf mindestens zwei Weisen. Erstens erkennen wir die Rolle des Lobbyismus am Anfang und am Ende der Krisenereignisse. Vertreter des Bankensektors in den Vereinigten Staaten hatten seit Langem kräftig für eine Deregulierung geworben, also für den Abbau derjenigen Regeln, die seit Jahrzehnten ihre Investitionstätigkeiten eingeschränkt hatten, um eine Rückkehr der Katastrophe von 1929 zu vermeiden. Für diese Tätigkeit ist Lobbyismus genau genommen nicht das richtige Wort. Denn die architektonische Metapher impliziert, dass die »Lobby«, also die Gruppen,

die etwas von einer Regierung wollen, außerhalb der Kammer steht, in der die Entscheidungen getroffen werden. Unter dem amerikanischen System der metaphorischen »Drehtür« traten aber die mächtigen Geschäftsleute selbst in die Kammer ein. Personen, die zuvor für Banken gearbeitet hatten, wurden durch diese Drehtür für ein paar Jahre Teil der Regierung und konnten Einfluss auf die Gesetze nehmen, die ihren Sektor regulieren sollten. Dies ist ein perfektes Beispiel für die Postdemokratie, obwohl es auch den Normvorstellungen des Neoliberalismus zuwiderläuft. Dennoch geschah es, und die Folge war ein dereguliertes und deshalb mehr und mehr risikoorientiertes Investitionssystem.

Inzwischen hatten Veränderungen im finanzwirtschaftlichen Bereich die Bedeutung des Börsenwerts von Unternehmen gesteigert und die Prioritäten für Investoren auf den Sekundärmarkt verschoben. Aktien und Anteile werden hier nicht gekauft, um von der wirklichen Geschäftstätigkeit eines Unternehmens zu profitieren, sondern um sie möglichst gewinnbringend wieder zu veräußern. Die Bewertungen von Firmen an der Börse beruhen auf Mutmaßungen über das Verhalten anderer Käufer (das wiederum auf Mutmaßungen über das Verhalten anderer Käufer beruht), während die Bereitstellung von Mitteln zum Ankauf der Anteile auf jeder Stufe wiederum von den Mutmaßungen der kreditgebenden Banken bezüglich des potenziellen künftigen Werts der Anteile abhängt.

Durch eine weitere Deregulierung – auch eine Folge des »Lobbyismus« – erlaubte man den Banken, Investitionen weit über ihre Eigenkapitalbasis hinaus zu tätigen. Die Spirale der Aktienpreise drehte sich immer schneller. Da man Risiken immer wieder aufs Neue aufteilen und veräußern konnte, bestand praktisch für jedermann die Möglichkeit, Kredit in nahezu beliebiger Höhe zu guten Konditionen zu bekommen, insbesondere für Hauskäufer in den Vereinigten Staaten. Weil die Märkte so »fleißig« waren, sahen die Betreiber der Transaktionen keinerlei Notwendigkeit, zu überprüfen, welche Risiken bei diesem endlosen Weiterverkauf tatsächlich eingegangen wurden, sodass sich die Marktteilnehmer zunehmend ohne jegliche Vorsicht verhielten. Eine Grundannahme der neoliberalen Theorie der vollkommenen Rationalität der Aktienmärkte ist, dass die Teilnehmer an diesen Märkten rationalen Kalkülen folgen. Doch verhinderten die Geschwindigkeit des Handels an den Sekundärmärkten und das »blinde« Vertrauen der Investoren, dass sie tatsächlich nach rationalen Kalkülen handelten. Natürlich folgte darauf schließlich die Krise.

Dank einer klugen Zusammenarbeit der Regierungen wurde das globale Finanzsystem »gerettet«. Von dieser Rettung profitierten jedoch vornehmlich die Banken selbst, nicht die gewöhnlichen Bürgerinnen und Bürger. Nicht nur Privatpersonen, sondern auch viele Regierungen, besonders in

Südeuropa, hatten die verantwortungslosen Geschäftspraktiken der Banken dazu genutzt, um die Höhe ihres Schuldenstands zu verdecken. Für die Banken war es bequem, diese Schulden anzunehmen, genau wie sie die privaten Schulden akzeptiert hatten. Nach den üblichen Regeln des Gläubiger-Schuldner-Verhältnisses sollen beide Seiten die negativen Folgen eines »schlechten« Darlehens spüren. Diese Praxis soll Gläubiger dazu anhalten, eine verantwortungslose Kreditvergabe zu vermeiden. Hätten die Banken die Konsequenzen ihrer eigenen Verantwortungslosigkeit selbst tragen müssen, wäre die Systemkrise jedoch noch größer ausgefallen. Deshalb mussten die Bevölkerungen der Schuldnerstaaten die Folgen tragen: Die Bürgerinnen und Bürger mussten erhebliche Einschnitte bei öffentlichen Dienstleistungen und auch höhere Steuern hinnehmen – Maßnahmen, die ihren Wirtschaften schwer schaden. Diese Maßnahmen wurden unter dem äußeren Druck insbesondere der EU-Institutionen durchgeführt und führten zu einem massiven Legitimitätsverlust der Regierungen gegenüber ihren Bevölkerungen. In Italien und Griechenland (den Ländern mit den größten Problemen) ging die Einmischung sogar so weit, dass die EU-Institutionen nach Rücktritten der jeweiligen Regierungschefs Einfluss auf die Ernennung neuer Ministerpräsidenten durch die Parlamente nahmen. In beiden Fällen handelte es sich um ehemalige Angestellte von Goldman Sachs – einer der Banken, die im Zentrum des Lobbyings für die Deregulierung des Finanzsystems standen.

Postdemokratische Tendenzen waren also am Anfang und am Ende der Krise zu beobachten. Das Lobbying der Banken bei den politischen Entscheidungsträgern hat die Deregulierung mit hervorbracht; und diejenigen, die die Krise durch ihr Handeln zu verantworten hatten, konnten die Politik dahingehend beeinflussen, dass sie nicht für die negativen Folgen ihrer eigenen Tätigkeiten aufkommen mussten.

Aber auch hier bleibt die Bewertung uneindeutig: Hätten die Länder der kapitalistischen Welt die Deregulierung und all ihre Folgen vermeiden können, wenn ihre Demokratien stärker gewesen wären? Man muss sich in Erinnerung rufen, dass das deregulierte Finanzsystem kurzfristige Vorteile für viele geschaffen hat. Besonders in den Vereinigten Staaten konnten Menschen mit niedrigen Einkommen Hypotheken und Darlehen aufnehmen, die es ihnen ermöglichten, ihren Lebensstandard aufrechtzuerhalten, während die Einkommensungleichheit anstieg. Rentenfonds konnten die großen Gewinne, die das System ihnen einbrachte, benutzen, um das Rentenniveau zu stabilisieren. Hätten auch noch so demokratische Regierungen diesen Versuchungen widerstehen können?

Hatten die Regierungen also überhaupt Alternativen? Gab es beispielsweise Wirtschaftswissenschaftler, die gegen die Deregulierung und die

Macht des Lobbyings argumentierten? Ja, es gab sie; aber ihre Stimmen wurden übertönt. Die Zustimmung war zu groß unter der Mehrheit der Sachverständigen. Vielleicht hätte eine lebendigere, weniger von Eliten dominierte Demokratie eine größere Vielfalt unter den Expertinnen und Experten hervorgebracht. Wissen können wir das jedoch nicht. Klar ist, dass die Politiker bessere Entscheidungen treffen, wenn sie eine pluralistische Vielzahl informierter und sachverständiger Meinungen vernehmen. Und andersherum erhöht eine starke und lebendige Demokratie die Wahrscheinlichkeit einer solchen Diversität.

## Neue Fremdenfeindlichkeit

Eine liberale Demokratie bedeutet also Vielfalt. Es gibt aber auch einen anderen Begriff der Demokratie, der auf die (vermeintliche) Einheit des Volkes als Ganzes abzielt. Nach diesem Modell wäre Vielfalt antidemokratisch, denn sie bedeute die Anwesenheit von Minderheiten, die sich gegen den »Willen des Volkes« stellen. Dieses Modell lag den kommunistischen »Volksdemokratien« zugrunde. Es ist aber auch das Modell, das der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán als »illiberale Demokratie« verkündet hat.

Orbán spielt als Person eine herausragende Rolle unter den sogenannten rechtspopulistischen Bewegungen,<sup>4</sup> die in der jüngeren Vergangenheit sehr wichtig geworden sind. Auf den ersten Blick könnte es so scheinen, als würden diese einen großen Teil meiner Analyse der Postdemokratie teilen: Sie beschwerten sich über die Rolle der Eliten in der Demokratie und behaupten, dass sie für die gewöhnlichen, vernachlässigten Menschen sprechen. Und sie halten – wie ich – die Globalisierung für eine der Ursachen der Probleme, mit denen die Demokratie heute konfrontiert ist.

Hier enden aber bereits die Ähnlichkeiten. Die populistischen Bewegungen sehen die Antwort auf die Probleme der Demokratie in einer Rückkehr zum Nationalstaat und zum Nationalismus. Sie widersetzen sich der multilateralen Zusammenarbeit und der Mitarbeit in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Eine solche »Lösung« könnte die zugrunde liegenden Probleme jedoch nicht beheben. Da die Wirtschaft global organisiert ist, könnte eine Rückkehr zur Nation die Demokratie nicht stärken. Ganz im Gegenteil: Organisationen wie die EU sind die einzigen Institutionen, die jenseits des Nationalstaats für eine Ordnung und Regulierung der Globalisierung zugunsten der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger sorgen könnten. Im Fall der EU handelt es sich um eine selten anzutreffende Kombination: eine internationale Institution mit zugleich ausgeprägten demokrati-

schen Elementen. Obwohl Neoliberalismus und Nationalismus natürliche Feinde sind – weil der Neoliberalismus die deregulierten globalen Märkte benötigt –, unterstützen einige Neoliberale die nationalistischen Bewegungen, weil sie in ihnen eine Kraft sehen, die eine Regulierung der globalen Wirtschaftsordnung zu vermeiden hilft. Aus ihrer Perspektive kann die Demokratie auf nationaler Ebene verbleiben – und die globalisierte Wirtschaft damit frei von jeglicher Regulierung. Solch ein neoliberaler Nationalismus kann die Demokratie jedoch nicht retten.

Andere Unterstützer des neuen Nationalismus, die keine Anhänger des Neoliberalismus sind, glauben, dass es besser wäre, wenn die Globalisierung rückgängig gemacht würde. Die wirtschaftlichen Tätigkeiten müssten auf die nationale Ebene zurückkehren, der internationale Handel verringert werden. Doch dies würde zu einer ärmeren, kleineren und auch gefährlicheren Welt führen. Die Wirtschaft zu deglobalisieren würde auch bedeuten, die Beziehungen zwischen den Ländern herunterzufahren – ein Prozess, der schlimme Verhältnisse und Konflikte hervorrufen würde. Es stimmt, dass die nationalen Wirtschaften vor dreißig Jahren autonomer als heute waren, ihre Verhältnisse untereinander aber normalerweise freundlich blieben. Können wir nicht in eine solche Situation zurückkehren? Hier ist jedoch die Entwicklungsrichtung zu beachten: Während des Globalisierungsprozesses entdeckten die Länder Möglichkeiten für dichtere Beziehungen untereinander, was eine positive Erfahrung für sie war. Bei einer Deglobalisierung müssten diese Beziehungen wieder reduziert und durchtrennt werden – ein Prozess, der viele Konflikte wecken und unfreundliches Verhalten hervorrufen kann. Man kann und sollte vielmehr nach einer besser regulierten, einer geordneten Globalisierung rufen, die etwa Beschäftigungsschocks in den alten industrialisierten Ländern abmildern kann (was jedoch wieder ein etwas anderes Thema ist). Es geht also um ein Mehr an *demokratischer* Globalisierung.

In der Tat möchte die Mehrheit der neuen Nationalisten, dass sich das Verhältnis zwischen den Völkern verschiedener Nationen verschlechtert, weil Fremdenfeindlichkeit den Kern ihres Programms ausmacht. Diese Position unterscheidet sich diametral von meiner eigenen. Weiter oben habe ich gesagt, dass eine der Ursachen für den Rückgang der Demokratie der Mangel ausgeprägter politischer Identitäten in unseren postindustriellen Gesellschaften sei. Die Nationalisten proponieren nun eine sehr kräftige Identität: das Volk, die Nation, die »Rasse« – gegen die der anderen. In diesem Programm läuft vieles zusammen: der Versuch, in eine vermeintlich einfachere, meist jedoch nur imaginierte Welt der Vergangenheit zurückzukehren; Feindseligkeit gegenüber Geflüchteten, Migranten und ethnischen Minderheiten, deren Anzahl sich in der jüngeren Vergan-

genheit erhöht hat; und schließlich: eine Antwort auf das Problem der schwachen politischen Identitäten.

All das stellt jedoch keine Lösung des Problems der Postdemokratie dar. Die Anstachelung zur Feindseligkeit ist immer gefährlich und ablehnenswert. Auch kann diese Feindseligkeit nichts Positives bewirken, denn ethnische Minderheiten sind keineswegs die Ursache des Problems. Für die Debatten über den Zustand der Demokratie ist ein weiterer Punkt sehr wichtig. Wie Cas Mudde, Jan-Werner Müller und andere Beobachter gezeigt haben,<sup>5</sup> präsentieren sich die Anführer rechtspopulistischer Bewegungen als die Verkörperung des »Willens des Volkes«. Deshalb erklären sie Hindernisse, die sich ihnen in den Weg stellen, zu »Feinden des Volkes«: Seien es Gesetze, einzelne Richter, der Rechtsstaat selbst oder jene Menschen in Bewegungen und Parteien, die sich den Fremdenfeinden entgegenstellen. Sichtbare Beispiele für eine solche Verhaltensweise rechtspopulistischer Führungsfiguren, die in der Vergangenheit ein staatliches Amt innehatten oder es immer noch innehaben, sind Viktor Orbán in Ungarn, die Regierung Donald Trumps in den Vereinigten Staaten, die britische Regierung unter Boris Johnson, die aktuelle polnische PiS-Regierung sowie Matteo Salvini in Italien. Das Paradebeispiel einer solchen Führungsfigur ist jedoch der russische Staatspräsident Wladimir Putin. Es ist nur ein kurzer Weg vom Glauben, dass ein Mensch die Verkörperung des »Volkswillens« sei, zu der Idee, dass alle, die diese Person ablehnen oder bloß kritisieren, keine vollwertigen Mitglieder des Volkes seien. Das ist der Inhalt des Begriffs der »illiberalen Demokratie«, der auf Demokratie als vermeintlicher Einstimmigkeit des Volkes beruht.

Die Demokratie ist jedoch eine viel komplexere Sache als ein vermeintlicher »Wille des Volkes«. Einen solchen einheitlichen Willen gibt es nämlich gar nicht: Es bestehen Uneinigkeiten und Konflikte, und diese müssen sich äußern können. Ebenso wichtig ist, dass die Demokratie Institutionen hat, die sie *gegen sich selbst* beschützen – Institutionen, die die Macht der Exekutive und der Führungsfiguren, auch der selbst gewählten, kontrollieren. Die Fremdenfeinde weisen eine solche Logik zurück – und gerade deshalb sind sie gefährlich.

## Corona-Pandemie

Die mit der Corona-Pandemie einhergehende Krise, die 2020 über fast die gesamte Welt hineingebrochen ist, hat auch politische Implikationen mit sich gebracht. In den meisten demokratischen Ländern griffen die Regierungen zu einer Form des Notstandsrechts und verhängten zum Teil dras-

tische Maßnahmen – etwa einen Lockdown weiter Teile der Wirtschaft oder das Verbot, die eigene Wohnung für andere als wenige vorgegebene Zwecke zu verlassen. Menschen, die in bestimmte Länder einreisten oder aus ihnen zurückkehrten, mussten sich in Quarantäne begeben.

Waren solchen Maßnahmen, wie einige Beobachter beklagt haben, Merkmale eines weiteren Schrittes in Richtung einer Postdemokratie? Meiner Meinung nach lautet die Antwort: nein. Im Gegenteil behaupte ich, dass die Pandemie in vielen Ländern eine eindrucksvolle Stärke der Zivilgesellschaft bezeugte.

Um beurteilen zu können, wie sich die Demokratie im Notstand bewährte, müssen wir über die Aufzählung der faktischen Freiheitseinschränkungen hinaus folgende Fragen stellen: Haben demokratische Regierungen andere Maßnahmen ergriffen als Diktaturen? Gibt es Hinweise darauf, dass Regierungen, die als formell demokratisch bezeichnet zu werden verdienen, die Machtmittel, zu denen sie während der Krise griffen, zur Verfolgung illegitimer Ziele missbrauchten?

Bei der Beantwortung der ersten Frage scheint klar zu sein, dass die meisten demokratischen Regierungen die bürgerlichen Freiheiten nicht stärker als zur Kontrolle der Virusausbreitung nötig einschränkten. Gesetze waren in der Regel präzise und zeitlich begrenzt. Es gab außerdem Debatten über die Maßnahmen und ein gesundes Misstrauen gegen diese, dem die Regierenden Rede und Antwort stehen mussten. Die große Mehrheit der Bürger interessierte sich für diese in vielen Fällen sehr schlimme Krankheit und verfolgte aufmerksam die Entscheidungen und die Wortbeiträge der Politiker und der Sachverständigen. Die einzige Ausnahme in Europa stellte die ungarische Regierung von Viktor Orbán dar, die eine zeitlich unbefristete Notstandsermächtigung verabschiedete, die sich nicht auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Virus beschränkte. In diesem Kontext ist bedeutsam, dass Ungarn das europäische Land ist, bei dem ein allgemeiner Zweifel besteht, ob es sich überhaupt noch um eine Demokratie handelt. Dabei geht es weniger um die Frage der Postdemokratie als um Defizite in den Grundelementen der formellen Demokratie selbst.

Die zweite Frage ist weniger leicht zu beantworten. Im Notstand ergeben sich Gelegenheiten für einen Mangel an Transparenz. Zum Beispiel haben Minister im Vereinigten Königreich den Notstand und die Notwendigkeit schneller Entscheidungen dazu genutzt, um von den Verträgen über die Bereitstellung von Ausrüstung zur Pandemiebekämpfung zu profitieren, indem sie diese an Personen vergaben, die ihnen (politisch) nahestanden. Misstrauen und Verdacht gegenüber der Politik sind daher allgegenwärtig. Die Demokratie benötigt Regeln, die für Transparenz über die Prozesse politischer Entscheidungsfindung sorgen.

Hier werden erneut die dichten Beziehungen zwischen der formellen Demokratie und der Zivilgesellschaft deutlich. Die formellen Institutionen geben uns Regeln und Möglichkeiten, um die Tätigkeiten unserer Politiker passiv nachverfolgen zu können; aber nur in einer aktiven Zivilgesellschaft verfügen die Bürgerinnen und Bürger über die Möglichkeit, reale Handlungsmacht zu erlangen. Eine merkwürdige, aber willkommene Folge der Corona-Krise ist es, dass die Zivilgesellschaft kräftiger aus ihr hervorgeht: Die Leute interessieren sich deutlich stärker für die Politik und die Regierungstätigkeiten, als es zu normalen Zeiten der Fall ist. Die Pandemie brachte auch vielfältige Formen von freiwilligen, kollektiven Aktionen unter Nachbarn oder Familien hervor, um Leuten mit besonderen Schwierigkeiten Hilfe zuteilwerden zu lassen. Auch in Momenten einer Schwäche der Demokratie bleiben die Ressourcen der Zivilgesellschaft – wenn sie auch oftmals ruhen – also vorhanden, auf die es in der Not ankommt.

## Zukunft der Demokratie

In vielen Ländern sehen wir starke Zivilgesellschaften, während zur gleichen Zeit die formelle Demokratie immer schwächer wird. Es gibt eine große Versuchung, sich von der »müden« Welt der Parteien und Wahlen abzuwenden und sich der Arbeit in lebhafteren und oftmals mehr Wirksamkeit versprechenden Freiwilligengruppen zuzuwenden, die so wichtig für alle unsere Gesellschaften geworden sind. Gewiss benötigt die Demokratie dieses Engagement, und sei es nur, um auf ihre eigenen Missstände aufmerksam gemacht zu werden und diese zu korrigieren. Die Zivilgesellschaft kann die formellen Institutionen der Demokratie aber nicht ersetzen. Wenn wir der amtlichen Politik den Rücken kehren, lassen wir etwa zu, dass Politiker frei korrupten Machenschaften verschiedener Art nachgehen können. Auch wenn wichtige Gruppen wie Transparency International vortreffliche Arbeit bei der Überwachung und Kontrolle solcher Vorgänge leisten, ist es wichtig, dass in der politischen Arena offensiv Fragen nach Missständen gestellt und Kritik an diesen aktiv in Wahlkämpfe eingebracht werden. Die formelle Politik und die Zivilgesellschaft sind wechselseitig voneinander abhängig. Ganz und gar nicht zu begrüßen wäre es, wenn sie sich zu zwei parallelen und getrennten Welten entwickeln würden: eine formelle Postdemokratie, die sich um die Mehrheit der Menschen nicht zu kümmern braucht und deren Personal es sich in einer nach außen abgeschotteten Welt der wirtschaftlichen und politischen Eliten bequem machen kann; und eine tätige, aber machtlose und in Kleingrup-

pen organisierte Zivilgesellschaft. Es gibt aber ein großes Risiko, dass wir uns auf eine solche Situation zubewegen. Besonders unter jungen Menschen ist der Glaube verbreitet, dass die »gute« politische Tätigkeit außerhalb des Rahmens der formellen Politik bleiben sollte. Wir brauchen aber Brücken zwischen jenen beiden Welten.

In der Vergangenheit haben die demokratischen Parteien durch die politischen Identitäten, die sie pflegten und auf deren Unterstützung sie setzen konnten, Brücken einer anderen Art zwischen der Politik und dem Alltagsleben der Bürgerinnen und Bürger gebaut. Heute werden diese Identitäten und ihre Parteien immer schwächer. Der neue Nationalismus und die Fremdenfeindlichkeit schaffen demgegenüber starke Identitäten und fordern die alten Parteien heraus. Um Freunde der Demokratie handelt es sich bei ihnen aber nicht. Können sich die alten Parteien erneuern? Diesbezüglich gibt es noch eine weitere Möglichkeit: Viele junge Menschen engagieren sich in den überaus wichtigen Bereichen der Umwelt- und Klimapolitik. Noch vor einigen Jahren hätte ich die Ansicht vertreten, dass die Umwelt gewiss ein höchst wichtiges politisches Thema sei, sie aber keine (politische) Identität schaffen könne. Heute aber wird immer klarer erkennbar, dass sich hierin Elemente eines Generationenkonflikts auffinden lassen. Die Jungen glauben, dass die älteren, heute herrschenden Generationen dabei sind, ihre Zukunft zu zerstören. Die bewusste Mitgliedschaft in einer Generation bringt in diesem Sinne eine politische Identität hervor. Durch ihre Verbindungen in die grünen Parteien schaffen die Umweltschutzbewegungen auch eine Brücke zwischen der formellen politischen Arena der Parteien und dem freiwilligen zivilgesellschaftlichen Engagement.

In Deutschland, Österreich, der Schweiz und den Niederlanden kann man diese neue politische Landschaft bereits erkennen: Alte, noch bestehende, aber schwächelnde sozialdemokratische, christliche und liberale Parteien sehen sich der Konkurrenz durch nationalistische Parteien auf der einen und grüne Parteien auf der anderen Seite ausgesetzt. Wird das überall allmählich zur »neuen Normalität«? Eine Alternative hierzu wäre das osteuropäische Modell: ein immerzu wechselndes Kaleidoskop von kurzlebigen Parteigründungen, unter ihnen auch solche der Nationalisten. Wie sicher können wir uns also sein, dass die Demokratie eine Zukunft hat?

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Colin Crouch, *Postdemocrazia*, Rom 2002; deutsche Übersetzung: *Postdemokratie*, Frankfurt/M. 2008.
- 2 Vgl. ders., *Combattere la postdemocrazia*, Rom 2020; deutsche Übersetzung: *Postdemokratie revisited*, Berlin 2021.
- 3 Vgl. OECD, *Divided We Stand. Why Income Inequality Keeps Rising*, Paris 2011.
- 4 Ich sage »sogenannte«, weil meiner Meinung nach »Populismus« ein weiter gefasster und nicht ausschließlich negativ konnotierter Begriff sein sollte. Bei Populisten handelt es sich oft lediglich um neue Bewegungen, die versuchen, Eintritt in ein tendenziell geschlossenes politisches System zu erhalten. Solche Bewegungen sollte man nicht per se als problematisch abtun. Es kann sein, dass sie wichtige Erneuerungen in das alte System hineintragen.
- 5 Vgl. Jan-Werner Müller, *Was ist Populismus?*, Berlin 2016; Cas Mudde, *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge–New York 2017.

## Neue Krisen

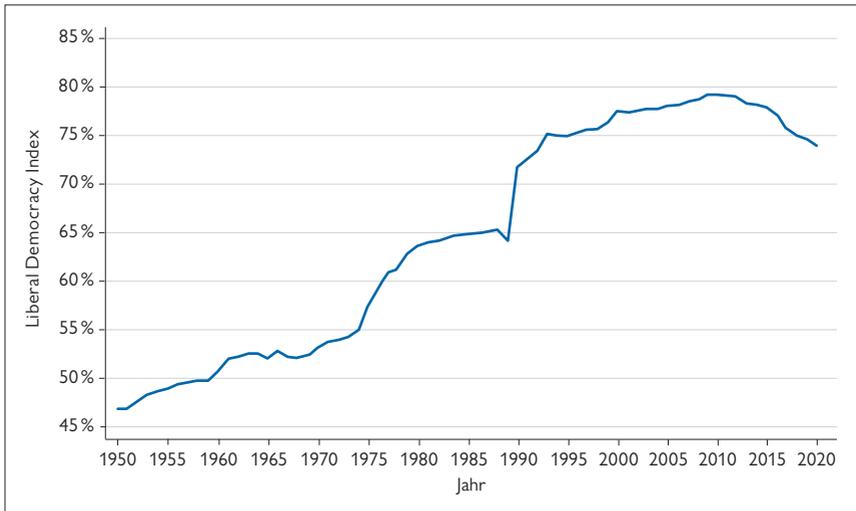
### Wissenschaft, Moralisierung und die Demokratie im 21. Jahrhundert

Wer von Demokratie redet, darf von ihren Krisen nicht schweigen. Spätestens seit Platon wissen wir das. Die Galerie großer Geister, die zum demokratischen Herrschaftssystem stets dessen Krise mitdachten, ist beeindruckend: von den antiken Klassikern Platon, Aristoteles und Polybios über neuzeitliche Denker wie Thomas Hobbes, Alexis de Tocqueville und Max Weber bis hin zu den Gegenwartsdiagnosen des späten 20. und frühen 21. Jahrhunderts von Jürgen Habermas, Claus Offe oder Colin Crouch. So beeindruckend das Werk der letztgenannten Zeitgenossen wissenschaftlich wie intellektuell auch ist, ihre Krisendiagnosen sind überzogen – zumindest dann, wenn man den Begriff der Krise ernst nimmt und sie als eine Existenzfrage begreift, bei der es um Leben und Tod, Stabilität oder Kollaps, Demokratie oder Autokratie geht. Eine solche existenzielle Krise der Demokratie haben wir in den vergangenen fünf Dekaden in Westeuropa nicht erlebt.<sup>1</sup>

Die USA unter ihrem Präsidenten Donald Trump dürften ein Grenzfall sein.<sup>2</sup> Der populistisch-plebejische Regierungsstil und der sich über demokratische Werte, Normen und Prozeduren hinwegsetzende Machtanspruch Trumps und seiner ihn stützenden Republikanischen Partei wurden durch die machtbegrenzenden Institutionen des demokratischen Rechtsstaats, die Qualitätsmedien und schließlich auch durch freie Wahlen erfolgreich zurückgewiesen. Anders liegt der Fall in einigen Staaten (Mittel-)Osteuropas: Rumänien und Bulgarien haben es trotz Mitgliedschaft in der Europäischen Union nie zu einer voll entwickelten rechtsstaatlichen Demokratie gebracht. Weit beunruhigender ist, dass die einstigen Vorzeigedemokratien der Region, Ungarn und Polen, innerhalb eines Jahrzehnts von konsolidierten zu defekten und illiberalen Demokratien regrediert sind.<sup>3</sup>

Während in westlichen Demokratien kaum von einer existenziellen Krise gesprochen werden kann, sind aber durchaus Qualitätsverluste und Erosionstendenzen der Demokratie beobachtbar. Dies belegen auch die jüngsten Expertenerhebungen des Varieties-of-Democracy-Projekts (V-Dem) sehr eindrucksvoll. Die aggregierten Daten der *Abbildung* zeigen die durchschnittliche Demokratiequalität der westlichen Demokratien im Zeitverlauf seit 1950. Sie illustriert, dass die Qualitätssteigerung der Demokratie über den Epochenbruch von 1989 hinaus bis etwa zum Jahr 2008 anhielt. Zwar verursachten die jungen Demokratien Osteuropas 1990 einen kleinen Knick in der demokratischen Evolution, dieser wurde jedoch rasch wieder geglättet, als die 32 etablierten Demokratien sich weiter demokratisierten. Mehr Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern, die gesetzliche Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften, besserer Minderheitenschutz, die Stärkung der Zivilgesellschaft sowie eine zunehmende Medienvielfalt waren die Treiber der »Demokratisierung der Demokratie«.<sup>4</sup> Ab 2008 nahm diese Entwicklung jedoch eine signifikante Wende. Seitdem geht die Qualität der etablierten Demokratien sichtbar zurück. Der Zeitraum von mehr als zwölf Jahren scheint lange genug, um von einem stabilen Trend zu sprechen.

**Abb.: Die Qualitätsentwicklung etablierter Demokratien (1950–2020)**



Quelle: V-Dem, Liberal Democracy Index. Die 27 EU-Mitgliedsstaaten (exklusive Malta), Vereinigtes Königreich, Australien, Neuseeland, Kanada, USA und Japan im Durchschnitt.

Zu diesem länger anhaltenden Trend einer Erosion der Qualität etablierter Demokratien stoßen nun mit erheblicher Wucht drei externe Krisen hinzu, die die Demokratie in besonderer und anhaltender Weise herausfordern. Welche Krisen sind dies, was zeichnet sie aus – und warum sind sie eine besondere Herausforderung?

## Neue Konfliktstrukturen

Finanz-, Arbeitsmarkt- und ganz allgemein Wirtschaftskrisen sind nicht verschwunden. »The great recession«, die Finanzkrise von 2008 und die auf sie folgende Eurokrise nach 2010 liegen zwar schon mehr als ein Jahrzehnt zurück. Die Konstruktion der europäischen Gemeinschaftswährung, aber auch die massive Staatsverschuldung zur Bewältigung der Corona-Pandemie sowie die erheblichen Transformationskosten, die im Kampf gegen die Klimakrise aufzuwenden sind, werden aber dazu beitragen, dass Wirtschaftskrisen auch in näherer Zukunft nicht einfach verschwinden werden. Trotz verbesserter internationaler Steuerungsinstrumente und Kooperationsbereitschaft der großen kapitalistischen Ökonomien des Westens werden wirtschaftliche Krisen die Demokratie weiter herausfordern.<sup>5</sup> Im Übrigen können nicht nur die Krisen des Kapitalismus eine Bedrohung für die Demokratie darstellen, sondern gerade auch sein Triumph – etwa dann, wenn deregulierte globale Märkte die Steuerungsspielräume demokratischer Politik weiter erheblich einengen.<sup>6</sup>

Zu diesen sozioökonomischen Krisen und der mit ihr verbundenen traditionellen Konfliktlinie – zwischen Kapital und Arbeit, rechts und links, Staat und Markt – ist nun in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts eine neue, kulturell konnotierte Krisen- und Konfliktdimension hinzugetreten. Diese teilt unsere entwickelte Gesellschaft vertikal. Auf dem einen Pol dieser Konfliktlinie stehen die mit hohem kulturellen und ökonomischen Kapital ausgestatteten, meist urban lebenden (gehobenen) Mittelschichten, die in der Regel einem kosmopolitischen Weltbild folgen. Sie sehen nationalstaatliche Grenzen als ein Relikt des 20. Jahrhunderts an, das es tendenziell zu überwinden gelte. Ihr normativer Bezugspunkt ist nicht die Nation, sondern die gesamte Menschheit. Fragen politischer und rechtlicher Gleichstellung, etwa zwischen den Geschlechtern, sehen sie als gesellschaftlich relevanter an als klassische Fragen der Verteilungsgerechtigkeit. Zu dieser Konfliktlinie gehören etwa die gendergerechte Sprache, das Insistieren auf der Gleichberechtigung unterschiedlicher sexueller Präferenzen und Identitäten jenseits der »Heteronormativität« und die Befürwortung einer liberalen Immigrationspolitik. Als absolute Priorität

für das 21. Jahrhundert wird jedoch der Kampf gegen die Klimakrise angesehen.<sup>7</sup>

An dem anderen Pol dieser Konfliktlinie finden sich die gesellschaftlich weniger Privilegierten. Sie verfügen über eine deutlich geringere formale Bildung, haben ein niedrigeres Einkommen und befinden sich sozioökonomisch in der unteren Hälfte, wenn nicht im unteren Drittel der Gesellschaft. Sie befürworten mehrheitlich den Nationalstaat, von dem sie Schutz und Unterstützung erwarten – etwa durch Umverteilung materieller Ressourcen, Einkommen und Lebenschancen; sie neigen eher zu autoritären als zu libertären Lebenseinstellungen und bewerten Ordnung und Regelbefolgung meist höher als individuelle Selbstentfaltung; Themen wie gendergerechte Sprache sind ihnen unwichtig, wenn sie ihnen denn überhaupt geläufig sind, und haben politisch daher für sie kaum Relevanz. Dieses Lager lässt sich grob noch einmal in zwei Gruppen unterteilen: Die eine Gruppe neigt zu Nationalismus, Rechtspopulismus und Xenophobie, hegt rassistische Einstellungen und befürwortet einen exkludierenden Nationalstaat. Viele von ihnen haben ihre politische Heimat in den rechtspopulistischen Parteien gefunden. Die andere Gruppe bildet sich vornehmlich aus der traditionellen, »kommunitaristisch« eingestellten Klientel der Sozialdemokratie. Als ihr normativer Bezugspunkt kann das schwedische »Volksheim« (*folkhemmet*) angesehen werden, ein kulturell relativ homogenes »Heim« mit einem starken solidarischen Sozialstaat. Nachdem in den vergangenen Jahrzehnten viele sozialdemokratische Parteien dazu übergegangen sind, soziokulturelle Belange der akademischen Mittelschichten ins Zentrum ihrer Politiken zu rücken, sind viele von ihnen politisch heimatlos geworden – und landeten nach einem Aufenthalt im Lager der Nichtwähler europaweit nicht selten bei den Rechtspopulisten.

Die sozioökonomische und die kulturelle Konfliktlinie prägen nicht nur die Wettbewerbsstruktur des demokratischen Parteiensystems, sondern auch die Diskurslandschaften in Deutschland wie in vielen anderen entwickelten westlichen Gesellschaften. »Entwickelt« ist an dieser Stelle ein wichtiges Adjektiv, weil sich empirisch zeigen lässt, dass die kosmopolitisch-kulturellen Diskurse und Anliegen besonders dort Wichtigkeit erlangen, wo die Volkswirtschaften hoch entwickelt sind und – auf dieser materiell gesicherten Basis – postmaterialistische Werte und Belange relevanter werden können. Diese auf den psychologischen Hypothesen Abraham Maslows basierende Bedürfnishierarchie wurde mit Ronald Ingleharts »Silent Revolution«-Studie in der vergleichenden Politikwissenschaft außerordentlich einflussreich.<sup>8</sup> Sie gilt bis heute. Erst vor dem Hintergrund der gestiegenen Relevanz solcher soziokulturellen Anliegen für einen Teil der Bevölkerung in entwickelten Demokratien – und von

»politischen Unternehmern«, die diese diskursiv mächtige Konfliktlinie für ihre Mobilisierungsstrategien nutzen – ist zu verstehen, warum die neuen Krisen des 21. Jahrhunderts eine so große Herausforderung für die etablierten Demokratien sind.

## Neue Krisen

Die Nachwehen der Finanz- und Eurokrise sind in Südeuropa bis heute zu erkennen. Im Norden und Westen Europas wie in den USA folgte allerdings auf die Finanzkrise eine lange Phase stabiler wirtschaftlicher Prosperität, zumindest bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie.

Zu den traditionellen Wirtschaftskrisen sind nun in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts neue Krisen hinzugekommen: die Flüchtlings- und Migrationskrise, die – schon länger schwelende, aber seit einigen Jahren deutlich an Relevanz gewinnende – Klimakrise sowie die mit Covid-19 seit 2020 einhergehende, in nahezu alle Bereiche der Gesellschaft ausstrahlende Pandemiekrise. Neu an diesen Krisen sind drei Eigenschaften, die in einer bestimmten Sequenz ineinander verflochten sind und die in ihrem Zusammenspiel zu einer Spaltung der demokratischen Gesellschaften beitragen: Szientifizierung, Moralisierung und Polarisierung.

Dabei wird gerade bei diesen neuen Krisen sichtbar, dass sie stets eine »objektive« und eine »subjektive« Dimension besitzen. Die objektive Dimension umfasst die Sachverhalte der äußeren Wirklichkeit, die in der Krise relevant werden. In den wirtschaftlichen Krisen der jüngeren Vergangenheit bestand diese etwa im Platzen einer durch überbewertete Technologien oder die Vergabe von unzureichend gesicherten Immobilienkrediten ausgelösten Spekulationsblase (Dotcom-Krise 2000 und Finanzkrise 2008) beziehungsweise in der – ebenfalls zur Spekulation Anlass gebenden – steigenden öffentlichen wie privaten Verschuldung im gemeinsamen Währungsraum (Eurokrise ab 2010). In der Flüchtlings- und Migrationskrise von 2015 kann der außerordentlich schnelle Zustrom einer hohen Anzahl Geflüchteter und Migranten nach Westeuropa, insbesondere nach Österreich, Deutschland und Schweden, als »objektiver« Krisenauslöser vermerkt werden. In der Klimakrise wird die vor allem durch die Menschen in den Industrieländern verursachte Erderwärmung als besonders gravierend erachtet. In der Corona-Pandemie waren es schließlich die rasche Zunahme der Infektionszahlen, die Mortalität sowie die Belastung der Intensivstationen in den Krankenhäusern, die im Zentrum der Krise standen.

Keine der drei neuen Krisen kann jedoch nur durch »objektive« Sachverhalte erklärt werden. Es gibt darüber hinaus eine subjektive Dimension,

der ebenfalls erhebliche Bedeutung zukommt. Diese bezieht sich auf die Konstruktion des jeweiligen Krisennarrativs, über das in gesellschaftlichen Diskursen von einer Vielzahl von Akteuren – Regierung, Opposition, politischen »Krisenunternehmern«, Medien, Demagogen oder sozialen Bewegungen – gerungen wird. Denn jenseits der Frage nach der Legitimität oder Illegitimität eines solchen Narrativs gilt: Eine Krise ist erst dann eine Krise, wenn die Menschen mehrheitlich glauben, dass es eine Krise ist, auf die durch politisches Handeln zu reagieren ist. Zu diesem Glauben tragen die Krisennarrative ebenso bei wie die »objektiven« Sachverhalte, die sie zu er- oder zu verklären versuchen. Es sind vor allem diese Krisenerzählungen, an denen sich die drei neuen Eigenschaften der Szientifizierung, der Moralisierung und der Polarisierung zeigen.

## Szientifizierung

Nicht alle der drei »neuen« Krisen sind gleichermaßen von der Verwissenschaftlichung erfasst. Am wenigsten gilt dies für die Flüchtlingskrise. Auch wenn die politischen Entscheidungseliten auf diesem Feld eher weniger Expertise haben als in der Sozial-, Arbeitsmarkt- oder Innenpolitik, ist die Nachfrage nach wissenschaftlicher Forschung zu Flüchtlingsbewegungen und Migration begrenzt. Allerdings treten in diesem Bereich NGOs, humanitäre Organisationen und Thinktanks sichtbarer als politische Berater auf, als dies bei klassischen Verbänden und Lobbygruppen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Fall ist. Anders verhält es sich beim Umgang mit der Klimakrise und der Covid-19-Pandemie. Die Komplexität der Ursachen und Wirkungen von Treibhausgasen oder der Verbreitung von Viren trifft die in regulären politischen Entscheidungsgremien vorhandene Sachkompetenz fast notwendigerweise kognitiv unvorbereitet. Die politische Nachfrage nach (natur)wissenschaftlicher Expertise ist entsprechend groß. Ohne wissenschaftliche Beratungen lassen sich rationale und effiziente Krisenlösungen nicht finden. Der aus der Gesundheitsforschung der 1980er Jahre stammende Begriff der *evidence based medicine* hat als *evidence based policy making* bereits Eingang in die Policy-Forschung gefunden. Mit der Klimakrise und der Corona-Pandemie taucht er zunehmend auch in der deutschsprachigen politischen und medialen Öffentlichkeit auf.

So notwendig die wissenschaftlich-evidenzbasierte politische Beratung auf der einen Seite ist, so problematisch bleibt sie doch auch auf der anderen Seite. Denn Regierungen suchen sich unter Umständen genau jene Wissenschaftler als Berater aus, die ihnen am besten ins Konzept passen und die ihre eigenen Strategien untermauern. Eine politisch-strategische Selektion

tion ist aber in komplexen Krisen, die von Nichtwissen und Unsicherheit geprägt sind, besonders problematisch. Gerade dort bedarf die Politik eines besonders breiten und pluralistischen Zugangs von Wissenschaftlern und Wissenschaftsdisziplinen. Wird dieser Zugang aus politischen Gründen strategisch verengt, führt die Verwissenschaftlichung der Politik zur Politisierung der Wissenschaft. Das *evidence based policy making* droht dann in ein *policy based evidence making* verkehrt zu werden.

Dies bedeutet nicht nur die Ausgrenzung bestimmter alternativer wissenschaftlicher Positionen, sondern auch, dass Teile der Wissenschaft gefährlich nah an die Sphäre des politischen Aktivismus zu geraten drohen. Scientists for Future, gewissermaßen die Wissenslieferanten für die soziale Bewegung Fridays for Future (FFF), muss es schwerfallen, ihr wissenschaftlich-politisches Engagement mit dem epistemischen Gebot einer ergebnisoffenen Forschung in Einklang zu bringen. Die Bewegungsaktivisten von FFF respondieren dann auch ebenso naiv wie folgerichtig: »Science has told us.« Soll heißen, die »politisch richtigen« Pläne liegen längst in den Schubladen der Wissenschaft und es ist nur die kompromissbelastete Politik, die die notwendige 1:1-Umsetzung wissenschaftlicher Forschung in politische Pläne kompromittiert. Hier werden zwei problematische Simplifizierungen sichtbar: Zum einen wird von »der« Wissenschaft im Singular gesprochen, als wäre es nicht gerade der konkurrierende Pluralismus der Wissenschaften mit ihren permanenten Widerlegungsversuchen, der den wissenschaftlichen Fortschritt auf der approximativen Wahrheitssuche garantiert.<sup>9</sup> Zum anderen wird demokratische Politikgestaltung als eine Umsetzungsmechanik »wahrhafter«, »unbezweifelbarer« Erkenntnis verkannt – als gäbe es in der Migrationsfrage,<sup>10</sup> in der Klimapolitik oder in der Pandemiepolitik immer nur *ein* politisches Problem und nicht vielfältige Folgewirkungen, die auf Freiheitsrechte, Arbeitsmarkt, Wirtschaftswachstum, Ungleichheit, Generationen- und Genderfragen abstrahlen. Eine der zu wenig beachteten Nebenfolgen der Verwissenschaftlichung der Politik ist die naive Simplifizierung dessen, was Wissenschaft und Politik sind und in der Demokratie sein dürfen, sein sollen und sein müssen.

Damit taucht ein weiteres Problem auf, das die Demokratie jetzt und vor allem in Zukunft beschäftigen wird: Kann die Wissenschaft (im Plural) das Allgemeinwohl (vor)formulieren? Nicht zuletzt in Deutschland erlebt die nie ganz verschwundene Sehnsucht eine Renaissance, den mühsamen Weg des Parteienpluralismus (Weimar: »Parteihader«) und der mühevollen Kompromissfindung zu umgehen oder gar zu überwinden. Dies soll keineswegs durch einen Autokraten geschehen, aber vielleicht doch durch eine so tadellose, nur der Wahrheit verpflichtete Sphäre wie jene der Wissenschaft. Warum, so könnte man fragen, sollte man von der gefundenen

Wahrheit abweichen, nur weil unterschiedliche Interessen, weniger wahrhaftige Politiker oder gar Ignoranten die politischen Beschlüsse beeinflussen und damit die beste wissenschaftskonforme Lösung verwässern? Gesucht werden kollektive Philosophenkönige, die, ethisch wie kognitiv auf der Höhe der Probleme, diese schneller, effektiver und gerechter lösen können, als dies die langwierigen Entscheidungsfindungen in den Ebenen pluralistischer Interessensaushandlung je vermögen.

Ich schneide hier mein Argument bewusst scharf zu, um die Demokratiefallen dieses szientistischen Politik(miss)verständnisses zu beleuchten. Wenn etwa in der Klimapolitik argumentiert wird, das Ziel und die Wegmarken zum Ziel seien von der Wissenschaft längst formuliert, die Politik müsse sie nur endlich umsetzen, fußt dies auf einem Missverständnis dessen, was Demokratie ist. Demokratie ist, wie es der Theoretiker Adam Przeworski formuliert hat, »a system of ruled open-endedness, or organized uncertainty«. <sup>11</sup> Die Institutionen und Verfahren der Demokratie stehen a priori fest, die Entscheidungsergebnisse sind aber notwendigerweise im Rahmen der Verfassung und ihrer Gesetze kontingent. Dies ist übrigens eine der kardinalen Differenzen zu autoritären Entscheidungsregimen. Für Klimaaktivisten, Zero-Covid-Verfechter und wissenschaftsgerüstete Technokraten dagegen scheint klar: Das Ergebnis steht a priori fest, die Verfahren müssen diesem nur angepasst werden. Das ist der Kern technokratisch verengter »evidenzbasierter Politik«. Diese liegt quer zu Ernst Fraenkel's Kernpostulat pluralistischer Demokratien: In einer pluralistischen Demokratie wird das Gemeinwohl erst *a posteriori* erreicht, und zwar als Ergebnis eines »delikatens Prozesses der divergierenden Ideen und Interessen der Gruppen und Parteien«. <sup>12</sup> Der Staat muss dabei sowohl für die Herstellung von »Waffengleichheit« zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen als auch für die Berücksichtigung der Interessen von Minderheiten Sorge tragen. Auch wissenschaftliche Erkenntnisse müssen durch die Schleuse demokratischer Entscheidungsprozeduren, wollen sie als legitime, autoritativ bindende Beschlüsse die Folgebereitschaft freier und bisweilen eigensinniger Bürger generieren.

## Moralisierung

Das zweite charakterisierende Element der »neuen« Krisen ist die Moralisierung der Politik und wissenschaftlicher Positionen. Moralisierung ist von Moral abzugrenzen. Moral, wie sie etwa in den Menschen- und Freiheitsrechten der demokratischen Verfassungen kodifiziert ist, wie sie als Gleichheits- und Gerechtigkeitspostulate in rechtsstaatlichen Normen ge-

fasst wird oder auch als Werte der Toleranz und des Respekts in zivilisierten Zivilgesellschaften verankert ist,<sup>13</sup> ist ohne eine stete Rechtfertigungsbereitschaft nicht zu denken. Ohne Moral in diesem Sinne kann Demokratie nicht funktionieren. Mit der Moralisierung verhält es sich anders. Moralisierung ist eine selbstgerechte Stilisierung der eigenen moralischen Position, um eine andere moralische Position herabzusetzen. Sie ist eine Spielart des Egozentrismus, eine »moralische Ostentation«, die auf den Ausdruck der eigenen moralischen Überlegenheit verweist.<sup>14</sup> Eine solche Zurschaustellung der eigenen moralischen Überlegenheit ist ohne moralisierende und unangemessene Komplexitätsreduktion politischer Sachverhalte nicht zu haben.

Zwei Beispiele sollen das verdeutlichen. Wenn etwa in der Diskussion über die Klimakrise jemand die Weisheit des jüngsten Verfassungsgerichtsurteils zur Ausdifferenzierung eines genaueren Stufenplans zur Erreichung der Pariser Klimaziele mit dem Argument eines zu tiefen Eingriffs in parlamentarische Kompetenzen kritisiert, wird er oder sie meist nicht mit verfassungsrechtlichen Gegenargumenten konfrontiert, sondern nicht selten als Klimaleugner diffamiert, der es in Kauf nehme, dass infolge seiner kleinlichen demokratietheoretischen Bedenken die Klimakatastrophe näher rückt, Länder überflutet werden und Menschen in der Dürre ihrer Regionen sterben müssen. Ein Argument bezüglich richterlicher Selbstbeschränkung und parlamentarischer Prärogativen wird simplifiziert, um auf eine andere Sachverhaltsebene verschoben zu werden und dem Gegenüber *ad personam* eine unmoralische oder gar unmenschliche Haltung zu unterstellen. Letztlich geht es also nicht um die Sachauseinandersetzung, sondern darum, eine vermeintlich unmoralische Person aus dem Diskurs moralischer Teilnehmer auszuschließen. Wird ein solches Argument *coram publico* geführt, entfaltet es eine besonders intolerante Wirkung.

Ein weiteres Beispiel kann aus den kontroversen Debatten um die Bekämpfung des Coronavirus gewonnen werden. Mit Recht ging es dort immer wieder um die schwierigen Abwägungsfragen zwischen dem Recht auf Leben aus Artikel 2 Abs. 2 GG und den übrigen Freiheitsrechten, wie sie vor allem in den Artikeln 4, 8, 11 und 12 des Grundgesetzes normiert sind. In moralisierenden Diskursen wurde der Satz »Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit« nicht nur zu einem alles überragenden Grundrecht erklärt, sondern auch all jenen, die in der pandemischen Diskussion auf eine Abwägung mit den anderen Freiheitsrechten drangen, unterstellt, dass sie das Leben ihrer Mitmenschen gering schätzten. Damit wurde nicht nur das Gegenüber entmoralisiert, sondern der Sprecher erhöhte sich moralisch selbst. Während, mit Ausnahme der AfD, die offiziellen Diskurse im Parlament noch hinreichend zivilisiert geführt

wurden, verwandelten sie sich in den sozialen Netzwerken nicht selten über die Moralisierung der Positionen in Hass und Hetze.

Der Moralisierungsüberschuss<sup>15</sup> und die nicht selten mit ihm verbundene Abwertung Andersdenkender werden auch bei der Beurteilung jener Bürger deutlich, die, aus welchen rationalen oder irrationalen Gründen auch immer, gegen die Corona-Politik der Bundesregierung und der Landesregierungen protestieren. Der Name war schnell gefunden: »Corona-leugner«. Schon vorher wurden all jene, die gegen alle wissenschaftliche Evidenz die menschengemachte globale Erderwärmung nicht glauben wollen, zu »Klimaleugnern«. Mit Lügner und Leugnern lassen sich aber keine Diskurse führen. Sie werden erst begrifflich und dann real gesellschaftlich ausgegrenzt. Hier soll kein Zweifel aufkommen: Der Autor dieses Essays teilt nichts, aber auch gar nichts von den Positionen der »Klima-« und »Coronaleugner«. Er hält aber die moralische Diskreditierung für ebenso demokratisch problematisch wie politisch unklug, da dadurch Menschen höchst unterschiedlicher Überzeugungen an den Rand der demokratischen Gesellschaft gedrängt werden. Demokratie verlangt nach Debatte, nach der »Freiheit des Andersdenkenden« (Rosa Luxemburg), nach dem »zwanglosen Zwang des besseren Argumentes« (Jürgen Habermas) – also nach Inklusion und nicht nach Exklusion.

Über die moralisierende Herabsetzung der fremden und die Überlegenheitspostulierung der eigenen Positionen wird eine problematische Binarität in den politischen Diskurs eingeführt. Der binäre Code heißt dann: Wahrheit versus Lüge, Moral versus Unmoral. Pluralistische, abweichende wissenschaftliche Positionen werden so zu einer Zumutung, die es zu bekämpfen gilt. Diese Form der kommunikativen Praxis droht eine moralisch-diskursive Transformation einzuleiten, die Krisennarrative dann in die Form eines Freund-Feind-Verhältnisses gießt.<sup>16</sup> Dabei sind es nicht nur die rechten Verehrer Carl Schmitts, die dies als die Essenz des Politischen begreifen; auch vermeintlich links-liberale Strömungen<sup>17</sup> sehen die Ausgrenzung »unmoralischer« Positionen und ihrer Vertreter als ihre demokratisch-moralische Pflicht an. Der Versuch beider Seiten, mit ihrer je partikularen Moral komplexe Gesellschaften zu integrieren, kommt seltsam vormodern daher – und führt zu Polarisierung, dem dritten Charakteristikum »neuer« Krisen.

## Polarisierung

Demokratie lässt sich als eine politische Ordnung verstehen, in der die Interessenunterschiede, Weltansichten und voneinander abweichenden Moralvorstellungen einer pluralistischen Gesellschaft friedlich prozessiert und

Konflikte geschlichtet werden können. Gelingt dies mit mehrheitlicher Zustimmung der Bevölkerung und ohne gewaltsame oder systemfeindliche Dissidenz politischer, sozialer, religiöser oder ethnischer Minderheiten, erhält die Demokratie ihre Stabilität, indem sie immer wieder ihre empirische Legitimität (die Zustimmung der Bevölkerung zum System) wie die normative Legitimität der demokratischen Ordnung<sup>18</sup> unter Beweis stellt.

Wenn über diese pluralen Ansprüche an die Demokratie zwar konfliktreich, aber in wechselseitiger Akzeptanz und nach a priori fixierten Entscheidungsregeln gestritten und entschieden wird, kann dies die demokratischen Institutionen und ihre Einbettung in eine lebendige Zivilgesellschaft sogar stärken. Der Übergang von einem lebendigen Pluralismus zur Polarisierung vollzieht sich jedoch dann, wenn die Vielzahl gesellschaftlicher Trennlinien fusioniert und sich in einer einzigen Dimension bündelt. Dann verlieren die *cross cutting cleavages* ihre moderierende Wirkung, und ein einziger *cleavage* dominiert den politischen Wettbewerb. Im schlimmsten Fall kann dies dazu führen, dass die Gesellschaft in zwei Lager zerfällt. Dann heißt es im populistischen Narrativ »wir« gegen »sie« oder, noch zugespitzter, die »korrupten Eliten« gegen das »reine Volk«.<sup>19</sup>

Die oben erwähnte Konfliktlinie zwischen weltoffenen Kosmopoliten und nationalstaatsfixierten »Kommunitaristen« hat sich im vergangenen Jahrzehnt zunehmend als die entscheidende kulturelle Konfliktlinie westlicher Gesellschaften erwiesen. Die – weiterhin relevante – sozioökonomische Konfliktlinie zwischen Begüterten und weniger Begüterten deckt sich dabei nicht vollständig mit der Konfliktlinie zwischen Kosmopolitismus und Kommunitarismus. Zwar neigt das Lager der Bessergestellten zum Kosmopolitismus und jenes der weniger Privilegierten zum nationalstaatlichen Kommunitarismus, beide Konfliktlinien tendieren also zueinander, sie haben sich aber (noch) nicht zu einer einzigen Dimension vereinigt. Deshalb ist die Polarisierung in den meisten westeuropäischen Gesellschaften auch noch nicht so weit fortgeschritten wie etwa in den USA, wo der gesellschaftliche Konflikt durch den polarisierten Parteienwettbewerb zwischen Republikanern und Demokraten politisch bereits zu einer Dimension verschmolzen ist. Allerdings ist die Eindimensionalität der Konfliktstruktur<sup>20</sup> keine notwendige Bedingung für die Polarisierung einer Gesellschaft. Dominiert die kulturelle Konfliktlinie, kann sich auch in einer zweidimensionalen Konfliktstruktur eine scharfe Polarisierung herausbilden.

In der Forschung wird zwischen demokratisierender und demokratiefördernder – *pernicious polarization*, also bössartiger – Polarisierung unterschieden.<sup>21</sup> Dass der kulturelle Konflikt (gegenwärtig) besonders schädlich für Demokratie zu sein scheint, hat nicht zuletzt damit zu tun, dass sozioökonomische Konflikte in der Regel leichter zu bearbeiten sind als kultu-

relle. Denn bei ihnen geht es nicht um alles oder nichts, sondern um mehr oder weniger. Kompromisse sind möglich, wenn nicht gar naheliegend. Das heißt nicht, dass Verteilungskonflikte dann ein für alle Mal gelöst sind. Die wiederkehrenden Kompromisse zwischen den Konfliktparteien fördern aber wechselseitiges Vertrauen und Akzeptanz und sie stabilisieren die Regeln des Konfliktaustrags. Die Politik des Sozialstaats und das Tarifvertragssystem nach 1919 beziehungsweise 1949 zeigen die befriedende Wirkung dieses »demokratischen Klassenkampfes«<sup>22</sup> in Deutschland. Kulturelle Konflikte sind in der Regel anders strukturiert. Bei ihnen geht es ums Ganze, um wahr oder unwahr, Lüge oder Wahrheit, Anerkennung oder Nicht-Anerkennung, Identität versus Identität. Hier werden »grundsätzliche und aus Sicht der Betroffenen unverhandelbare, weil moralisch absolute Werte verhandelt«.<sup>23</sup> Purismus erlaubt weder relative Positionen noch Kompromisse.<sup>24</sup>

## Schluss

Migrations-, Klima- und Corona-Krise werden zwar unterschiedlich, aber doch in weit stärkerem Maße als etwa Wirtschaftskrisen von Verwissenschaftlichung, Moralisierung und Polarisierung geprägt. Längst haben sich in den meisten westlichen Demokratien einander gegenüberstehende Diskurslager herausgebildet, die von Interessengruppen, NGOs, Bewegungen, Parteien und politischen »Unternehmern« mit wissenschaftlichen und/oder moralisierenden Argumenten weiter befestigt werden. Die nicht selten handgestrickten moralischen Positionen reißen die Verständigungsbrücken zwischen den Lagern zunehmend nieder, Opponenten werden zu Feinden. Wissenschaft – so der Code – lässt sich ebenso wenig verhandeln wie Moral. »Science has told us.« Minderheitsmeinungen oder Dissidenzen werden von Mehrheiten und Aktivisten diskursiv wirkungsvoll amoraliisiert. Wir erleben gegenwärtig eine Neucodierung politischer Konflikte, die die Demokratie in Deutschland, Europa und Nordamerika vor neue Herausforderungen stellt.

Aber Herausforderungen sind noch keine Krisen. Sie werden es erst dann, wenn Politik und Gesellschaft keine demokratieangemessenen Antworten finden. Hierfür braucht Demokratie Zeit, Pluralismus und Dissidenz. Werden ihr diese entzogen, verliert sie an Qualität und Resilienz.<sup>25</sup> Damit stoppen wir nicht die weltweite Erosion der Demokratie, sondern beschleunigen sie.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 26–27/2021 »Zustand der Demokratie«.*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Reinhart Koselleck, *Krise*, in: Otto Brunner/Werner Conze/ders. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 1, Stuttgart 2004, S. 641–649; Wolfgang Merkel, *Demokratiekrisen*, in: Frank Bösch/Nicole Deitelhoff/Stefan Kroll (Hrsg.), *Handbuch Krisenforschung*, Wiesbaden 2020, S. 111–133; Wolfgang Merkel, *Die Herausforderungen der Demokratie*, in: ders. (Hrsg.), *Demokratie und Krise: Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden 2017, S. 7–44; ähnlich für Deutschland: Sascha Kneip/Wolfgang Merkel/Bernhard Weßels, *Legitimationskrise der Demokratie in Deutschland?*, in: dies. (Hrsg.), *Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden 2020, S. 1–22.
- 2 Vgl. Steven Levitsky/Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, New York 2018.
- 3 Vgl. Wolfgang Merkel, *Embedded and Defective Democracies*, in: *Democratization* 5/2004, S. 33–58; Attila Ágh, *Deconsolidation of Democracy in East-Central Europe*, in: Wolfgang Merkel/Raj Kollmorgen/Hans-Jürgen Wagener (Hrsg.), *The Handbook of Political, Social, and Economic Transformation*, Oxford 2019, S. 431–436.
- 4 Vgl. Claus Offe, *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt/M. 2003.
- 5 Vgl. Jürgen Kocka, *Geschichte des Kapitalismus*, München 2013.
- 6 Vgl. Wolfgang Merkel, *Is Capitalism Compatible With Democracy?*, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8/2014, S. 109–128.
- 7 Vgl. Andreas Reckwitz, *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*, Berlin 2017; Wolfgang Merkel, *Kosmopolitismus versus Kommunitarismus: Ein neuer Konflikt in der Demokratie*, in: Philipp Harfst/Ina Kubbe/Thomas Poguntke (Hrsg.), *Parties, Governments and Elites. The Comparative Study of Democracy*, Wiesbaden 2017, S. 9–23; Pieter de Wilde et al., *The Struggle Over Borders*, Cambridge 2019.
- 8 Vgl. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton 1977.
- 9 Vgl. u. a. Karl R. Popper, *Vermutungen und Widerlegungen*, Tübingen 1963.
- 10 Ich benutze hier bewusst den Sammelbegriff »Migration«, wissend, dass es sehr unterschiedliche Motive und Ursachen für solche Wanderungsbewegungen gibt, die wiederum zu unterschiedlichen Rechtstiteln der Migranten und Geflüchteten führen.
- 11 Vgl. Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge 1991, S. 13.
- 12 Vgl. Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt/M. 1991, S. 200.
- 13 Zivilisierte Zivilgesellschaft ist kein Pleonasmus, sondern soll diese von den »dunklen« Seiten der Zivilgesellschaft abgrenzen, wie sie hierzulande etwa von Pegida, Reichsbürgern oder militanten Verschwörungs»theoretikern« repräsentiert werden.
- 14 Vgl. Christian Neuhäuser/Christian Seidel, *Kritik des Moralismus. Eine Landkarte zur Einleitung*, in: dies. (Hrsg.), *Kritik des Moralismus*, Berlin 2020, S. 9–34, hier S. 10.
- 15 Vgl. Peter Strohschneider, *Zumutungen: Wissenschaft in Zeiten von Populismus, Moralisierung und Szientokratie*, Hamburg 2020.

- 16 Vgl. Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, 3. Aufl. der Ausg. von 1963, Berlin 1991, S. 20.
- 17 Die gebräuchliche Benennung »linksliberal« ist hier fehl am Platze. Exklusionsdiskurse mögen vieles sein, liberal sind sie gewiss nicht.
- 18 Vgl. Sascha Kneip/Wolfgang Merkel, Demokratische Legitimität: Ein theoretisches Konzept in empirisch-analytischer Absicht, in: Kneip/Merkel/Weßels (Anm. 1), S. 25–58.
- 19 Vgl. u. a. Jan-Werner Müller, *Was ist Populismus? Ein Essay*, Frankfurt/M. 2016; Cas Mudde/Cristobal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford 2017.
- 20 Vgl. hierzu Murat Somer/Jennifer McCoy, Transformations through Polarizations and Global Threats to Democracy, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 681/2019, S. 8–23; Murat Somer/Jennifer McCoy/Russell E. Luke, Pernicious Polarization, Autocratization and Opposition Strategies, in: Anna Lührmann/Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Resilience of Democracies: Responses to Illiberal and Authoritarian Challenges*, Democratization (Special Issue) 2021 (i. E.).
- 21 Vgl. Markus Pausch, *Polarisation in Pluralist Democracies. Considerations about a Complex Phenomenon*, Paris 2020.
- 22 Vgl. Walter Korpi, *The Democratic Class Struggle*, London 1983.
- 23 Torben Lütjen, Wie Polarisierung der Demokratie schaden kann, in: *APuZ* 17–18/2021, S. 9–14, hier S. 11.
- 24 Vgl. Markus Pausch, Dialog statt Polarisierung: Europas Demokratie und die lokale Ebene, *Österreichische Gesellschaft für Europapolitik*, ÖGfE Policy Brief 2/2021, S. 3.
- 25 Vgl. Andreas Schäfer/Wolfgang Merkel, Emanzipation oder Reaktion: Wie konservativ ist die deliberative Demokratie?, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/2020, S. 449–472.

## Freiheit, Gleichheit, Zusammenhalt – oder: Gefährdet »Identitätspolitik« die liberale Demokratie?

In Deutschland wird viel geklagt über die »Spaltung der Gesellschaft«. Man müsse, so heißt es allenthalben, unseren Zusammenhalt stärken (wobei das Wort »Zusammenhalt« in der Bundesrepublik seit 2015 eine erstaunliche Konjunktur erfahren hat, für die sich keine Parallele in anderen Demokratien finden lässt).<sup>1</sup> Auf den ersten Blick kann niemand etwas gegen die Forderung nach Zusammenhalt haben – außer vielleicht den Verdacht, viele Reden über Gemeinsinn seien ein Rennen um die besten Gemeinplätze. Auf den zweiten Blick darf man jedoch fragen, wie der Ruf nach Kohäsion eigentlich mit einem anderen zentralen Begriff im bundesrepublikanischen Demokratiediskurs zusammenpasst, für den es in anderen Sprachen offenbar gar kein Äquivalent gibt: dem der Streitkultur. Denn, so würde man meinen, nicht der Konflikt an sich ist eine Gefahr für das Gemeinwesen; es kommt vielmehr ganz darauf an, wie er angezettelt wird und unter welchen Bedingungen er beigelegt werden kann. Das gilt nicht zuletzt für die viel geschmähte »Identitätspolitik«, von der Kritiker zum Teil behaupten, sie trage ebenso viel zur Spaltung der Gesellschaft bei wie der Rechtspopulismus.

### Wer hat Angst vor Identitätspolitik – und warum?

Zusammenhalt, darauf hat der Philosoph Rainer Forst hingewiesen, ist kein Wert an sich (bei der Mafia hält man schließlich auch zusammen).<sup>2</sup> Zusammenhalt, so Forst, sei vielmehr ein normativ abhängiger Begriff; soll heißen: Ohne eine Einbettung in einen größeren Zusammenhang von Werten bleibt der Begriff politisch-moralisch unbestimmt. Das bedeutet: Um in einer Demokratie etwas Positives mit ihm anzustellen, sollte man eine spezifische Konzeption von Zusammenhalt an Grundvorstellungen von

Freiheit und Gleichheit rückbinden. Erst dann wird das Wort nicht zum Kürzel für allen möglichen kommunitaristischen Kitsch oder Sonntagsreden-Kleister, mit dem sich legitime Konflikte unsichtbar machen lassen.

Auch heute gilt noch, woran ein großer Liberaler wie Ralf Dahrendorf nicht müde wurde, seine mitunter zu gemeinschaftsselfigen Landsleute zu erinnern: »Konflikt ist Freiheit.« Er zog in seinem 1965 erschienenen Klassiker über »Gesellschaft und Demokratie in Deutschland« sogar den weitergehenden Schluss, liberale Demokratie sei »Regierung durch Konflikt«.<sup>3</sup> Das sollte eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein in einem pluralistischen Gemeinwesen, das gerade wegen dieses Pluralismus demokratisch sein muss: Wenn alle identisch dächten, gäbe es kaum Konflikte – und deshalb wohl auch keinen Bedarf an (konfliktvermittelnden) demokratischen Institutionen. Denn deren Versprechen ist ja gerade – anders, als dies Advokaten einer illiberalen, sprich nicht-pluralistischen Demokratie darstellen –, dass man Differenzen aushält und Konflikte auf friedliche, idealerweise dezidiert zivilisierte Weise regelt. All dies geschieht bekanntlich primär durch Mehrheitsentscheidungen bei Wahlen, denen eine ausführliche Auseinandersetzung um politische Inhalte vorausgegangen sein sollte. Ein Clou von Wahlen ist nicht zuletzt, dass keine Wahl die letzte sein darf und jeder Konflikt bei der nächsten Abstimmung auch wieder aufs Tapet kommen und anders entschieden werden kann. Nur so können Verlierer – die es in der repräsentativen Demokratie immer geben wird – die Rolle einer legitimen Opposition übernehmen, die die Regierung kritisiert, aber nicht das demokratische System an sich untergräbt.<sup>4</sup>

Man wirft nun denjenigen, die Identitätspolitik betreiben, vor, sie hielten sich – selbstgerecht und selbstermächtigend – gerade nicht an das demokratische Spiel. Anstatt die andere Seite als legitimen Partner im Konflikt anzuerkennen, werde sofort »gecancelt« – und wer gecancelt ist, kann auch bei der nächsten Abstimmung nicht mehr gewinnen (oder zumindest an der nächsten Debatte nicht mehr teilnehmen).

Zudem heißt es, früher sei die Lösung von Auseinandersetzungen einfacher gewesen, weil man über materielle Interessen relativ emotionslos habe verhandeln können; bei Identitäten hingegen gäbe es keine Kompromisse – und Streit ende im Zweifelsfall im totalen Ausschluss und der moralischen Diskreditierung der anderen Seite. Nicht nur Rechtspopulisten würden heute Kulturkampf zu ihrem politischen Geschäftsmodell machen, auch »narzisstische Linke« mit ihrem letztlich unstillbaren Verlangen nach Anerkennung vermeintlich immer ausgefallenerer Identitäten (man kommt ja bei den ganzen LGBT-whatever-Abkürzungen gar nicht mehr mit ...!) machten Moral und Kultur, statt materieller Interessen, zum Hauptschauplatz der politischen Auseinandersetzung.

Daran schließt sich eine weitere Unterscheidung an, die in der Kritik der Identitätspolitik eine wichtige Rolle spielt: Immer rabiater auftretende Minderheiten, so heißt es häufig, setzten ihre eigenen Gefühle absolut, während Demokratie doch vom respektvollen gegenseitigen Austausch von Gründen und vernünftigen Argumenten lebe. Zuweilen wird gar eine Parallele zu Wiedertäufern und anderen religiösen Fanatikern gezogen, die »weißen Männern« ostentative Schuldbekennnisse abverlangten. Gleichzeitig tolerierten die Eiferer aber keine anderen Interpretationen (oder gar Relativierungen) ihrer eigenen Schuld.

Bei alledem gehe das Verbindende in der Gesellschaft wie im politischen Diskurs verloren – und die Ironie der Geschichte sei zudem, dass die eigentlichen Opfer der neuen progressiven »Erweckungsbewegung« die Arbeiter und die sozial Unterprivilegierten seien. Die auf Forderungen nach »Buntheit« um ihrer selbst willen fixierten Aktivistinnen und Aktivistinnen lenkten so systematisch von der sozialen Frage ab. Und noch schlimmer: Manche sich links dünkenden Bürgerinnen und Bürger richteten sich auf diese Weise ganz bequem in einem »progressiven Neoliberalismus« ein: Man sieht sich als fortschrittlich an, weil man Transgendertoiletten befürwortet – wer die Toiletten dann sauber macht und zu welchem Stundenlohn, werde angeblich aber gar nicht mehr gefragt.<sup>5</sup>

Diese Vorwürfe sind hinlänglich bekannt und werden seit mindestens einem halben Jahrzehnt breit diskutiert – sowohl auf der Sachebene als auch auf einer Metaebene, auf der man weniger einzelne Argumente empirisch und normativ prüft, sondern eher die Qualität der Diskussion an sich evaluiert (etwa indem bemängelt wird, die Debatte verlaufe »zu aggressiv«). Nur: Sind die Vorwürfe gegen das, was als Identitätspolitik geschmäht wird, wirklich berechtigt? Auf welchen begrifflichen und empirischen Annahmen beruhen sie, und wie plausibel sind diese letztlich? Und schließlich: Wie ist es um Möglichkeiten bestellt, aus einer unproduktiven Frontstellung mit stereotyp wiederholten Anschuldigungen einen Streit zu machen, aus dem beide Seiten etwas lernen können?

## Kritik der Kritik I: falsche Gegenüberstellungen

Ganz grundsätzlich geht es bei Identitätspolitik, entgegen der Unterstellungen vieler ihrer Kritikerinnen und Kritiker, nicht einfach um subjektive Gefühlszustände, sondern um die Verwirklichung von Grundrechten – und zwar auf der Basis gesamtgesellschaftlich geteilter Prinzipien wie Freiheit und Gleichheit. Für Bewegungen wie Black Lives Matter und #MeToo sollte das offensichtlich sein: Niemand will von der Polizei

gepiesackt, malträtiiert oder gar getötet werden; ebenso ist die Forderung, nicht von mächtigen Männern belästigt oder gar vergewaltigt zu werden, kein skurriler Sonderwunsch einer dauerbeleidigten Minderheit, sondern prinzipiell für alle nachvollziehbar. Anders gesagt: Es geht bei der sogenannten Identitätspolitik, die vielleicht passender als »Politik für Minderheiten« bezeichnet werden sollte, immer auch um Prinzipien – und deren Interpretation und Anwendung versteht sich bekanntlich nicht von selbst. Mal gelten sie nur sehr selektiv, mal verfehlt eine vermeintlich universelle Anwendung ihre intendierte Wirkung.

Es geht allerdings auch nicht immer nur um Abwehrrechte gegenüber staatlichen Akteuren oder privilegierten Gruppen – es geht auch um Anspruchsrechte, die sich etwa in der Forderung nach Teilhabe ausdrücken. Das führt wiederum dazu, dass selbsterklärte Gegner der Identitätspolitik behaupten, die Minderheiten wollten ja letztlich nur mehr Macht (würden ihren Willen zur Macht aber mit allerlei moralistischer Rhetorik kaschieren). Nun ist der Versuch, mehr Einfluss zu gewinnen, wohl kaum an sich illegitim in der demokratischen Politik. Und die Behauptung, die moralisierenden Minderheiten wollten nur mehr Macht, während man selbst völlig uneigennützig mit der Verteidigung abstrakter Ideale von Universalismus oder Individualismus beschäftigt sei, ist, gelinde gesagt, ideologieverdächtig. Wer erst gar nicht über Macht reden will, hat sie meist selbst inne.

Der Vorwurf, hinter der Identitätspolitik verberge sich reines Machtstreben (oder anders gesagt: knallharte Interessenpolitik), ist ohnehin nur schwer vereinbar mit der Idee, über Identitäten ließe sich politisch gar nicht verhandeln, weil nur Interessen demokratisch satisfaktions- und kompromissfähig seien. Die simple Gegenüberstellung von Interessen und Identitäten führt sowieso in die Irre, ebenso wie die Vorstellung, es hätte ein Goldenes Zeitalter rein rationaler Verhandlungen über materielle Ansprüche gegeben. Denn ausdifferenzierte Rechte sind auch eine Verteilungsfrage; und bei Fragen, wem was zusteht, lassen sich selbstverständlich auch Kompromisse finden. Die Tatsache, dass viele dieser Fragen notwendigerweise moralisch aufgeladen sind, heißt nicht, dass man nicht respektvoll mit anderen Ansichten umgehen könnte: So ist es etwa möglich, über politische Maßnahmen wie Affirmative Action in den USA sehr verschiedener Meinung zu sein, ohne aber die andere Seite in der Debatte moralisch zu disqualifizieren.<sup>6</sup>

Neben der begrifflichen Richtigstellung – Identitäten und Interessen sind nicht einfach starre Gegensätze – bedarf es auch aus historischer Perspektive einer Korrektur. Denn Identitäten spielen nicht erst in jüngster Zeit im politischen Diskurs eine wichtige Rolle. Bereits Sozialisten und Sozialdemokraten verstanden sich nicht nur als eine Art Lobby für Lohnar-

beiter, sondern kämpften für die Anerkennung der Würde der Verdammten dieser Erde. Und die Kreation von Klassenbewusstsein – als Schaffung einer bestimmten kollektiven Identität – war selbstverständlich ebenfalls eine Form von Identitätspolitik.

Der Versuch, soziale Fairness gegen Antidiskriminierungspolitik auszuspielen, basiert letztlich auf der irrigen Vorstellung, es handele sich dabei um eine Art Nullsummenspiel. Die Möglichkeit, eine Gesellschaft als Ganze könnte sensibler für Leiden werden und mehr Solidarität entwickeln, kommt dann gar nicht erst in den Blick. Ebenso sind diejenigen, für die vermeintlich rein kulturell-moralische Fragen nur vom großen sozialen Ganzen ablenken, unfähig, zu sehen, wie sich materielle Nachteile und Diskriminierungen oft gegenseitig verstärken. Man denke nur an den »psychologischen Lohn« der weißen Arbeiter in den USA – also die »Zusatzleistung«, sich den Schwarzen essenziell überlegen fühlen zu dürfen.

Noch eine letzte krude Gegenüberstellung bedarf der Kritik: die von Gefühlen auf der einen und vernünftigen Gründen auf der anderen Seite. Wut – um nur das offensichtlichste Beispiel zu nehmen – kommt nicht einfach so über Menschen; vielmehr hat Wut immer Gründe: Man ist verärgert, weil man sich ungerecht behandelt fühlt. Wer Emotionen immer sofort vom Debattentisch wischt, weil mit ihnen angeblich keine Verständigung möglich sei, wird gar nicht an den entscheidenden Punkt einer Auseinandersetzung kommen: den Moment, an dem man etwa über einen verletzten Sinn von Gerechtigkeit mit prinzipiell für alle nachvollziehbaren Gründen reden kann. Am Ende eines solchen Gesprächs wird man dann im Übrigen sehr wohl schlussfolgern können, ob Gefühle berechtigt sind oder nicht. Man kann Bürgerinnen und Bürgern Emotionen natürlich nicht einfach mal so ausreden – aber Kritik an ihrer Begründung ist möglich (und manchmal auch wirkungsvoll).

Darüber hinaus gilt: Identitäten und sogar Ideale sind durchaus flexibel und anpassungsfähig. Wenn es immer etwas klischeehaft heißt, Konflikte sollten »produktiv« sein, dann kann doch damit nicht nur gemeint sein, dass am Ende eines Konflikts eine Lohnerhöhung steht, mit der alle leben können. Vielmehr sollte Streit ein Lernprozess sein, in dem man sich selbst und seine moralischen Vorstellungen am Ende in neuem Licht betrachtet. Wenn man meint, Identitäten seien immer komplex – was von Gegnern der Identitätspolitik ja gern als Argument ins Feld geführt wird (und auch richtig ist) –, dann bedeutet dies eben auch, dass sich ganz verschiedene Aspekte der Identität betonen lassen, Identitäten also in gewissem Sinne durchaus »kompromissfähig« sind.

Nur, so könnte man entgegnen: Wer gecancelt wird, muss dann ja wohl für sich alleine lernen, der totale Ausschluss ist per se inkompatibel mit

einer demokratischen Streitkultur. Alles richtig, die Frage ist nur: Ist »Canceln« ein empirisch festzumachendes Phänomen oder nicht doch eher ein Kampfbegriff von interessierter Seite, um manche Kritik von vornherein zu delegitimieren? Hier sei noch einmal auf etwas spezifisch Deutsches verwiesen: In einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1958 wurde dem Hamburger Publizisten Erich Lüth im Namen der Meinungsfreiheit erlaubt, zum Boykott eines Films von Veit Harlan – Regisseur des antisemitischen Propagandafilms »Jud Süß« – aufzurufen. Karlsruhe sah solches Anstacheln – das man als Canceln *avant la lettre* verdammen könnte – als legitimen Bestandteil einer in der Demokratie unverzichtbaren ständigen geistigen Auseinandersetzung an. Schließlich konnten sich Harlan und seine Verteidiger auch weiterhin zu Wort melden. So ist denn die vermeintliche Verteidigung der Meinungsfreiheit auch heute oftmals eher eine Forderung nach Freiheit für einen selbst nicht *zur* Kritik, sondern *von* Kritik (und Widerspruch).

All das soll nicht heißen, dass jede Forderung von Opfern automatisch Legitimität beanspruchen kann und abgenickt werden muss. Erfahrung (auch die von Leid) ist an sich noch kein Argument; aus Erzählungen ergeben sich nicht zwingend irgendwelche Handlungsanleitungen. Wie Thomas McCarthy einmal bemerkt hat, müssen die Opfer und direkt Betroffenen immer das erste Wort haben – aber nicht unbedingt das letzte. Auch kann man nie ausschließen, dass beispielsweise Rassismusbewertungen missbraucht werden; dafür lassen sich in den USA genügend Beispiele finden. Nur ist das alles kein Grund, Bewegungen als Ganze zu diskreditieren – schließlich denkt man ja auch nicht, ein oder zwei Betrugsfälle bei der Sozialversicherung zeigten, dass das mit dem Wohlfahrtsstaat ja eh alles nichts sei.

## Kritik der Kritik II: falsche Gleichsetzungen

Eine bekannte Kritik an Identitätspolitik lautet, linke Forderungen nach einer »quotierten und sortierten Gesellschaft« und rechtspopulistische Ideale eines homogenen Volkes seien sich letztlich auf fatale Weise ähnlich: In beiden Fällen würden Individuen – unter Missachtung ihrer Komplexität und Individualität – auf eine bestimmte Identität reduziert, in beiden Fällen käme Kultur und Moral ein Primat in der Politik zu. Verbreitet ist auch die Annahme einer Art historischer Kausalität, nach der am Rechtspopulismus eigentlich die Linken schuld seien, deren überdrehte *identity politics* rechte Identitätspolitik erst provoziert habe. Spezifisch heißt es dann oft, Hillary Clintons Idee einer »Regenbogenkoalition« habe sie bei der Prä-

sidentschaftswahl 2016 den Sieg gekostet; auf die Politik der Minderheiten seitens der Demokraten habe Donald Trump mit seiner eigenen Politik einer bedrohten weißen Mehrheit geantwortet (wohingegen es Joe Biden 2020 richtig gemacht habe, sich nicht auf das kulturkämpferische Schlachtfeld zu begeben, sondern allein auf soziale Gerechtigkeit zu setzen).

Allerdings: Diese vermeintlich schlagenden Beispiele stimmen empirisch so nicht.<sup>7</sup> Das Thema »Transgendertoiletten« beispielsweise war im Wahlkampf 2016 bestenfalls marginal. Die Themen, die am ehesten mit Clinton in den Medien assoziiert wurden, waren skandalträchtige Stories, die den Verdacht bestärkten, Clinton sei auf irgendeine Weise korrupt (Benutzung ihres privaten E-Mail-Accounts, dubiose Vorgänge bei der Clinton-Stiftung und Ähnliches). Ihre sozial- und wirtschaftspolitischen Ideen drangen in der Öffentlichkeit schlicht nicht durch (mit Trump wurde wiederum fast nur ein Thema verbunden: Einwanderung). Clintons vermeintlicher Appell an »Sonderinteressen« (zu denen ja skurrilerweise auch immer frauenpolitische Themen gerechnet werden) war ganz sicher nicht der Grund für ihre Niederlage.<sup>8</sup>

Darüber hinaus soll angesichts der »zwanghaften Symmetrisierung« (Jürgen Habermas) von rechts und links auch noch einmal daran erinnert werden, dass Bewegungen wie Black Lives Matter oder #MeToo eben nicht auf die absolute Festschreibung bestimmter Identitäten zielen, sondern Bürgerinnen und Bürger mobilisieren wollen, um elementare Rechte einzufordern. Eine solche Mobilisierung erfordert es, erst einmal öffentliche Aufmerksamkeit auf gemeinsame Leidenserfahrungen zu lenken. Das wiederum geht kaum, ohne auf die Identität, die einem (oft abwertend) zugeschrieben worden ist, Bezug zu nehmen. Dass dabei auch versucht wird, negative Erwartungen umzukehren (vom Stigma zu *Pride*), ist nicht so sehr eine Abgrenzungs-, sondern vielmehr eine Ermutigungsstrategie (beziehungsweise eine taktisch-strategische Vereindeutigung von Identität). Wer Minderheiten dann vorwirft, sie würden ja immer nur narzisstisch von sich selbst reden, belehrt die Stigmatisierten de facto, sie dürften nicht über ihr Stigma sprechen, beziehungsweise verbietet es ihnen, ihre Diskriminierung zu thematisieren. Hannah Arendt bemerkte einmal, wenn man als Jüdin angegriffen werde, müsse man sich als Jüdin wehren. Eine Verteidigung, die sich sofort ins Allgemeine zurückzieht, lässt es gar nicht zu, besondere Umstände und Gründe eines bestimmten Unrechts zu erkennen.

Man muss also erst einmal einzelne Geschichten erzählen – und dabei auch immer über *die* Geschichte sprechen, weil Grausamkeit, Unterdrückung und Ausbeutung nicht erst gestern angefangen haben. Strukturelle Gründe für Diskriminierung sind das eigentliche Thema der Identitätspolitik, nicht allerlei feinste Verästelungen von Identität. Differenzierung

gen werden wichtig, wenn es darum geht, die Überschneidungen von verschiedenen Formen von Diskriminierung zu erkennen – mit narzisstischer Selbstbespiegelung haben sie nichts zu tun.<sup>9</sup>

Die Vorstellung einer Symmetrie von liberaler oder linker Identitätspolitik auf der einen und rechtsgerichteter, identitärer auf der anderen Seite ist bestenfalls eine optische Täuschung. Erstere fordert Schutz ein im Lichte genuiner Erfahrungen von Diskriminierung, denen (in der Regel äußerlich sichtbare, wenn auch zugeschriebene) Differenzen zugrunde liegen. Das heißt aber nicht, dass diese Differenzen absolut gesetzt werden oder dass man die Einzelnen nun identitär auf bestimmte Zuschreibungen festnagelt (so als gelte es, ein neues Kastensystem von Kränkungsgraden zu schaffen). Rechte identitäre Politik verlangt zwar auf den ersten Blick auch eine Form von Schutz – zum Beispiel vor »Umvolkung« – und suggeriert ihren Anhängern, sie seien Opfer (Trump appellierte beispielsweise im Dezember 2020 mit dem Satz »We're all victims« an seine Bewegung). Aber sie kann nicht plausibel machen, worin hier Diskriminierung oder auch Leiden eigentlich bestehen sollen, denn in ihrem Fall werden gar keine Identitäten infrage gestellt oder angegriffen. Auf die imaginäre Attacke wird dennoch mit einer Vereindeutigung der eigenen (nationalen) Identität geantwortet.

Ganz simpel gesagt: Rechtspopulisten betreiben systematisch den Ausschluss von Minderheiten. Ihre Rede lautet: »Ihr gehört gar nicht dazu.« Bewegungen wie Black Lives Matter sagen hingegen: »Ihr hört (uns) gar nicht zu« (weswegen rassistische Polizeigewalt auch jahrzehntelang ungestraft blieb). Antipluralismus ist das politische Geschäftsmodell der Rechtspopulisten; eine Neuaushandlung von Pluralismus das Anliegen der Minderheiten, die Teilhabe einfordern.

## Und der Zusammenhalt ...?

Eine Ironie des Gebrauchs von »Identitätspolitik« als Schlagwort besteht darin, dass es dabei eigentlich um das Nicht-Identische geht – um das also, was in ein Verständnis von demokratischer Gleichheit als Gleichmacherei oder gar Homogenität der Staatsbürger gerade nicht passt und deswegen ungerecht behandelt oder gar unterdrückt wird. Anders sein ohne Angst – diese von Theodor W. Adorno inspirierte Formulierung trifft, worauf Identitätspolitik eigentlich abzielt. Und das ist gerade *kein* »identisch machen«.

Bestärkt das nicht aber doch gerade die Sorge, in einer schön sauber in *Communities* aufgeteilten Gesellschaft gehe der berühmte Zusammenhalt

beziehungsweise der Gemeinsinn verloren? Dieser Einwand übersieht zweierlei: Zum einen versuchen Minderheiten ja gerade, an eigentlich gemeinsam geteilte Prinzipien zu appellieren. Die von Gegnern der Identitätspolitik vorgebrachte Forderung, die Minderheiten sollten sich doch bitte auf das Verbindende, und nicht auf das Trennende, konzentrieren, verkennt, dass die Verpflichtung auf die Idee, Rechte zu erweitern und auch immer wieder neu auszuhandeln, gerade das Verbindende sein könnte. Wie der Jurist Christoph Möllers zu Recht schreibt: »Vieles, was vermeintlich als Verwerfung oder Zersplitterung gedeutet wird, ist in Wirklichkeit nichts anderes als eine soziale Erweiterung der Inanspruchnahme von Rechten.«<sup>10</sup>

Bei dieser Erweiterung muss von bestimmten Gruppen die Rede sein, ohne damit einen demokratischen Gesamtzusammenhang infrage zu stellen. So ist es befremdlich, wenn beispielsweise jegliche Rede von »kollektiven Identitäten« für suspekt erklärt wird.<sup>11</sup> Hätten Sozialisten nie von der Arbeiterklasse sprechen dürfen? Ist es gefährlich, wenn man von Europa (Vorsicht: kollektive Identität!) eine herausragende Rolle beim weltweiten Menschenrechtsschutz fordert? Repräsentative Demokratie kann ohne Verallgemeinerungen über Gruppen gar nicht funktionieren. Selbstverständlich müssen solche Ansprüche und Appelle (»Wir als Partei möchten euch vertreten!«) für Widerspruch und Revisionen offen bleiben. Aber nicht jede Verallgemeinerung ist eine illegitime Vereinnahmung.

Zum anderen kann, entgegen der Annahme mancher Kritiker der Identitätspolitik, das Allgemeine oder Verbindende (oder was die amerikanischen Anti-Identitätspolitik-Aktivisten Jonathan Haidt und Greg Lukianoff ohne einen Anflug von Ironie *common-humanity identity politics* genannt haben)<sup>12</sup> nicht ohne Weiteres von jedem in Anspruch genommen werden. Denn die Frage bleibt: Wie allgemein ist das Allgemeine, und wer definiert das »Zusammen« beim Zusammenhalt? Immer und immer wieder in der Geschichte mussten auch Menschen, die sich in keiner Weise des Rassismus oder Sexismus verdächtig fanden, feststellen, dass ihre vermeintlich umfassenden Kategorien von »Bürger« oder »Mensch« (und den Rechten, die dann für diese Kategorien konstruiert werden) eben nicht so universal codiert waren wie gedacht. Im Grunde sagt man denen, die sich herausnehmen, die blinden Flecken verschiedener Formen von Universalismus zu benennen: »Hier gibt es nichts zu sehen. Wir haben schon alles erreicht an Rechten und allem, was es überhaupt nur geben kann.« Es wird selten erwähnt, dass eines der zentralen Ziele des berühmten feministischen »Combahee River Collective« (das für die Anti-Identitätspolitiker die Quelle allen Übels ist) schlicht folgendes war: »To be recognized as human, levelly human, is enough.«<sup>13</sup>

Zu Recht hat die Soziologin Silke van Dyk – im Gegensatz zu den Kritikern, die ihn als irgendwie lästigen Partikularismus denunzieren – einen solchen Universalismus, der einen real existierenden Universalismus als Produkt partikularer Interessen enttarnt, einen »rebellischen Universalismus« genannt.<sup>14</sup> Das Ziel ist also, Prinzipien wie Freiheit und Gleichheit, die an sich schon geteilt werden, besser zu verwirklichen – und nicht, sie im Namen des Partikularen zu unterlaufen oder gar abzuschaffen. Dass dies schwierig und nervig sein kann: keine Frage. Aber Demokratie braucht eben immer wieder das, was der Bürgerrechtler John Lewis einmal *good trouble, necessary trouble* nannte.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 26–27/2021 »Zustand der Demokratie«.*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Nicole Deitelhoff et al., Gesellschaftlicher Zusammenhalt – Umrisse eines Forschungsprogramms, in: Nicole Deitelhoff/Olaf Groh-Samberg/Matthias Middell (Hrsg.), Gesellschaftlicher Zusammenhalt: Ein interdisziplinärer Dialog, Frankfurt/M.–New York 2020, S. 9–40.
- 2 Vgl. Rainer Forst, Gesellschaftlicher Zusammenhalt: Zur Analyse eines sperrigen Begriffs, in: Deitelhoff/Groh-Samberg/Middell (Anm. 1), S. 41–53.
- 3 Ralf Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965, S. 174.
- 4 Vgl. Adam Przeworski, Why Bother with Elections?, Cambridge 2018.
- 5 Vgl. Nancy Fraser, The End of Progressive Neoliberalism, 2. 1. 2017, [www.dissentmagazine.org/online\\_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser](http://www.dissentmagazine.org/online_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser).
- 6 Dass Fragen moralisch aufgeladen sind, bedeutet nicht, dass jeder Streit über sie »moralisierend« sein muss. Siehe Christian Neuhäuser/Christian Seidel (Hrsg.), Kritik des Moralismus, Berlin 2020.
- 7 Ich wiederhole hier Argumente aus einem früheren Aufsatz. Vgl. Jan-Werner Müller, »Das wahre Volk« gegen alle anderen. Rechtspopulismus als Identitätspolitik, in: APuZ 9–11/2019, S. 18–24.
- 8 Siehe die bahnbrechende Studie von Yochai Benkler/Robert Faris/Hal Roberts, Network Propaganda: Manipulation, Disinformation, and Radicalization in American Politics, New York 2018.
- 9 Vgl. Kimberlé Crenshaw, Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, in: University of Chicago Legal Forum 1/1989, S. 139–167.
- 10 Christoph Möllers, Freiheitsgrade. Elemente einer liberalen politischen Mechanik, Berlin 2020, S. 97.
- 11 Vgl. Gesine Schwan, Wider das Gift kollektiver Identität, in: Süddeutsche Zeitung, 26. 2. 2021, S. 17.

- 12 Vgl. Jonathan Haidt/Greg Lukianoff, *The Coddling of the American Mind. How Good Intentions and Bad Ideas Are Setting Up a Generation for Failure*, London 2019.
- 13 Zugänglich unter [www.blackpast.org/african-american-history/combahee-river-collective-statement-1977](http://www.blackpast.org/african-american-history/combahee-river-collective-statement-1977).
- 14 Vgl. Silke van Dyk, Identitätspolitik gegen ihre Kritik gelesen: Für einen rebellischen Universalismus, in: *APuZ* 9–11/2019, S. 25–32.

## Partikulare versus universelle Prinzipien Problematische Elemente linker Identitätspolitik

Auch berechtigte Kritik kann aufgrund ihrer inhaltlichen Implikationen problematisch sein.<sup>1</sup> Diese Auffassung liegt der folgenden Erörterung zugrunde, die einen analytischen Blick auf »Identitätspolitik« wirft. Unter dieser Bezeichnung werden Debatten zusammengefasst, in denen die Diskriminierung von Minderheitenangehörigen im Mittelpunkt steht und die – ausgehend von den USA – in jüngerer Vergangenheit auch in Deutschland einige Aufmerksamkeit gefunden haben. Dabei können die identitätspolitisch engagierten Akteure mit Recht auf diskriminierende Gegebenheiten verweisen – etwa Ungleichbehandlungen aufgrund der Hautfarbe, Kultur oder Religion –, die gegen den in demokratischen Verfassungsstaaten institutionalisierten Anspruch auf allgemeine Gleichbehandlung und damit gegen die normativen Maßstäbe des sozialen Miteinanders verstoßen. Die folgenden Betrachtungen wollen daher nicht das lobenswerte Engagement für Minderheiten hinterfragen. Vielmehr geht es darum, die mit diesen Positionen vielfach einhergehenden problematischen Elemente herauszuarbeiten, die universellen Ansprüchen selbst widersprechen.

In diesem Sinne orientiert sich die folgende Argumentation an einem universalistisch argumentierenden Antirassismus, wie ihn prominent etwa Martin Luther King vertrat. Im Zentrum der Überlegungen steht hierbei die Frage, ob bestimmte Gruppenidentitäten oder verallgemeinerbare Prinzipien für politisch relevante Wertungen ausschlaggebend sein sollen. Antworten auf diese Frage sind nicht nur für die Debatte um Identitätspolitik relevant, sondern haben darüber hinausgehend auch Folgen für das soziale Miteinander. Es geht also um nicht weniger als die normative Basis einer offenen Gesellschaft.

Die im Folgenden vorgetragenen Einwände beziehen sich dabei weniger auf die expliziten Argumente als auf die Implikationen, die mit ihnen unterschwellig einhergehen. Weder soll es dabei um eine pauschale Gleichsetzung verschiedener Positionen noch um eine generelle Verwerfung der Anliegen von Identitätspolitik gehen.

## Identität und Identitätspolitik

Um mögliche Fehldeutungen zu vermeiden, bedarf es zunächst einer Definition zentraler Begriffe. Am Beginn steht »Identität«:<sup>2</sup> Damit ist hier ein Bewusstsein für Gruppenzugehörigkeit und die mit ihr einhergehenden Werte gemeint – sei diese Zugehörigkeit nun rein mental oder mit realer Basis. Diese formal gehaltene Definition von Identität sagt zunächst nichts darüber aus, um welche Formen und Inhalte es geht und welche Verbindlichkeiten daraus folgen. Infrage kommen etwa ethnische, geschlechtliche, kulturelle, politische, religiöse oder soziale Eigenschaften mit einem konstitutiven, maximalen oder partiellen Status. Zudem geht es um die Einstellungen eines Individuums gegenüber einer Gruppe, einer Institution oder einer Werteordnung.

Der Begriff der Identitätspolitik<sup>3</sup> fügt der »Identität« noch die »Politik« hinzu. Letzteres ist eine Bezeichnung für alle Einstellungen und Handlungen, denen es um die verbindliche Ausrichtung des sozialen Miteinanders im moralischen oder rechtlichen Sinne geht. Demnach meint »Identitätspolitik« in diesem Kontext, dass die Bezugnahme auf eine Gruppe beziehungsweise ein Kollektiv nicht nur für das Leben einer einzelnen Person, sondern für die gesellschaftliche Praxis insgesamt prägend sein soll. Politische Forderungen hinsichtlich der Regulierung des sozialen Lebens ergeben sich dann aus den Interessen, die der gemeinten Gruppe als vermeintlich objektiv gegebene Wertvorstellungen und Wünsche zugeschrieben werden. So orientiert sich beispielsweise rechte Identitätspolitik an den behaupteten Einstellungen und Interessen der autochthonen Mehrheitsgesellschaft, die etwa gegenüber »der Elite« oder »den Migrant\*innen« zugunsten einer vermeintlich »nationalen Identität« verteidigt werden sollen.

Demgegenüber richtet sich linke Identitätspolitik an Minderheiten aus, die den identitätspolitisch engagierten Akteuren aufgrund ihrer ethnischen, geschlechtlichen, kulturellen oder religiösen Zugehörigkeit als diskriminiert gelten. Im Folgenden soll es ausschließlich um diese linke Identitätspolitik gehen, da sie – im Gegensatz zu rechter Identitätspolitik, deren Problematik für die meisten auf der Hand liegt – durchaus Unterstützung in akademischen und öffentlichen Debatten mobilisieren kann.

## Kernpositionen linker Identitätspolitik

Bei den Akteuren linker Identitätspolitik handelt es sich nicht um feststehende Organisationen mit einem entwickelten Programm. Es geht vielmehr um ein »Diskurskonstrukt« mit diversen Protagonisten. Diese eint

bei aller Heterogenität die Ausrichtung an bestimmten Grundpositionen. Die Anhänger linker identitätspolitischer Positionen gehen davon aus, dass es eine gesellschaftlich verbreitete Diskriminierung bestimmter Minderheiten gebe. Deren Identität und Rechte müssten gegenüber der Mehrheitsgesellschaft und deren Strukturen verteidigt und geschützt werden. Gestützt wird diese Annahme auf spezifische Konzepte und Theorien, die im Folgenden kurz skizziert werden sollen.<sup>4</sup>

Eine erste zugrunde liegende Theorie ist die »Critical Race Theory«. Diese stammt ursprünglich aus dem US-amerikanischen Kontext und hatte ihren Ausgangspunkt in der Beobachtung, dass *race*<sup>5</sup> im Rechtssystem der USA überaus bedeutsam ist. Sie stellt sich einer Auffassung entgegen, die Gerichtsurteile als objektiv und neutral gegenüber der Hautfarbe ansieht. Vielmehr präge *race* strukturell die Rechtsordnung, wodurch die Benachteiligung von Schwarzen systemisch festgeschrieben werde.<sup>6</sup> Zweitens sind die »Critical Whiteness Studies« zu nennen, die von der Annahme ausgehen, dass es eine gesellschaftliche Privilegierung der Angehörigen der weißen »Dominanzkultur« gebe, die über Jahrhunderte durch Rassismus geformt worden sei. Sie fordert die Weißen dazu auf, sich dieser Privilegien bewusst zu werden und sie kritisch zu hinterfragen. Schwarz und Weiß werden dabei nicht als Bezeichnungen für die phänotypisch wahrnehmbare Hautfarbe, sondern als soziales Konstrukt angesehen, das den gesellschaftlichen Status bezüglich Bevorzugung und Benachteiligung markiert.<sup>7</sup> Drittens gehört zu diesen Grundlagen das Konzept der »cultural appropriation«, also der »kulturellen Aneignung«. Bei diesem geht es um Kritik an der Übernahme von Bestandteilen einer als benachteiligt geltenden Kultur. Angehörige der als dominant geltenden Kultur erlangen, so die Annahme, dadurch kollektive oder persönliche Vorteile. Die Übernahme spezifischer Frisuren, Kleidungsstücke oder Musikformen, die einer besonderen Kultur angehören, stelle einen Unterdrückungsakt dar, der sie ihrem ursprünglichen Zusammenhang entreiße.<sup>8</sup> Viertens schließlich sei hier noch das Konzept der »white fragility«, also der »weißen Empfindlichkeit«, genannt. Gemeint ist damit eine Auffassung, die weißen Menschen unterstellt, sich der Thematisierung ihres eigenen Rassismus entziehen und sich so einer Selbstreflexion verweigern zu wollen. Derartige Einstellungen bestünden auch und gerade bei sich fortschrittlich wählenden Weißen.<sup>9</sup> Die folgenden Ausführungen bestreiten nicht den wahren Kern dieser theoretischen Ansätze und Konzepte. Sie wollen aber die gegen universelle Prinzipien gerichteten Elemente in ihnen kritisch hinterfragen.<sup>10</sup>

## Antiindividualismus und Gruppenfixierung als Prinzipien

Häufig sind identitätspolitische Positionen von einem Antiindividualismus und einem Primat der Gruppenidentität durchzogen. Die Ausrichtung am Individuum ist konstitutiv für die kulturelle und politische Moderne: Das Individuum und seine Rechte stellen den Ausgangspunkt der sozialen Ordnung dar. Dem Einzelnen obliegt dann in freier Entscheidung, welcher besonderen Gruppe er sich in welcher Intensität zugehörig fühlt und anschließt. Demgegenüber vertritt Robin DiAngelo, die als Begründerin des Konzepts der »weißen Empfindlichkeit« gilt, einen Antiindividualismus, der sich ganz offen gegen »die Ideologie des Individualismus« stellt. Diese Ideologie habe die Funktion, »die Rassenhierarchie aufrechtzuerhalten«. <sup>11</sup> Damit wendet sie sich auch gegen den von Martin Luther King vertretenen universalistischen Antirassismus. In seiner berühmten Rede formulierte dieser die Hoffnung, dass seine Kinder in einer Nation leben könnten, »in der man sie nicht nach ihrer Hautfarbe, sondern nach ihrem Charakter beurteilen wird«. <sup>12</sup> Individueller Charakter und nicht kollektive Identität sollten für ihn also ausschlaggebend sein. Für DiAngelo wurde damit »Farbenblindheit [...] als Mittel gegen Rassismus propagiert, und Weiße behaupteten, sie nähmen die ›Rasse‹ gar nicht mehr wahr«. <sup>13</sup> Die Autorin denkt hingegen in Gruppenkategorien: Durchgängig wird die Botschaft vermittelt, dass Rassismus von »den« Weißen nicht wahrgenommen werde. Diese Auffassung dürfte für Teile der weißen Bevölkerung durchaus zutreffen, ist aber als allgemeine Aussage über alle Weißen faktisch falsch. Vielmehr artikuliert sich hierin eine Gruppenfixierung, die eine Opfergruppe der Schwarzen dichotom von einer Unterdrückerguppe der Weißen abgrenzt. Unterschiede zwischen antirassistisch und rassistisch eingestellten Weißen werden damit marginalisiert. <sup>14</sup> Auch über manche Black-Lives-Matter-Demonstrationen wurde von einer solchen dichotomen Gruppenfixierung berichtet, etwa wenn dortigen Antirassisten pauschal ihr Weißsein zur Last gelegt wurde oder schwarze und weiße Demonstranten dazu aufgefordert wurden, separat voneinander zu protestieren. <sup>15</sup>

## Essenzialisierung und Homogenisierung von Kulturen

Zweitens sind die Essenzialisierung und Homogenisierung von Kulturen als problematische Elemente von Identitätspolitik zu benennen, die etwa in der Auseinandersetzung um »kulturelle Aneignung« zum Ausdruck kommen. Diese Debatten entzündeten sich durchaus an realen Problemen. So

kopieren Angehörige der weißen Mehrheitskultur etwa Mode, Musik oder Rituale aus anderen kulturellen Zusammenhängen, was als nicht-legitime Aneignung und als Ausdruck von Kolonialismus oder Rassismus gedeutet wird. Ein hier immer wieder genanntes Beispiel ist die Frisurmode der Dreadlocks. Durch die Nachahmung würden kulturelle Ausdrucksformen kommerzialisiert und Selbstdarstellungen gefördert, die reale oder symbolische Benachteiligungen gegenüber diesen Kulturen und ihren Repräsentanten bedeuteten. So meint etwa Alice Hasters, Autorin des Buchs »Was weiße Menschen über Rassismus wissen sollten«, angesichts von Kopien afrikanisch geprägter Möbel, Musik, Rituale oder Schmuck durch Weiße: »Es ist eine Fortsetzung kolonialer Strukturen.«<sup>16</sup>

Auch wenn derartige Argumentationsmuster zweifellos einen wahren Kern aufweisen, folgt aus ihrer Verallgemeinerung doch eine problematische Position. Denn hier artikulieren sich noch andere Implikationen: Sie bestehen in Annahmen über kulturelle Besonderheiten, die einer Kultur exklusiv oder primär als innerem Wesen eigen sind. Gleichzeitig sieht man in der Aneignung durch Angehörige einer anderen Kultur ein Problem. Kulturen werden in diesem Sinne als abgeschlossene und homogene Projekte angesehen. Denkt man diese Annahmen in ihrer Konsequenz weiter, würde dies auf die Etablierung »geschlossener Gesellschaften« hinauslaufen. Nur Angehörige spezifischer Kulturen könnten und dürften dann entsprechend geprägte Kulturgüter nutzen oder Verhaltensweisen praktizieren. Derartige Auffassungen laufen in der Konsequenz also auf kulturelle Reinheitsvorstellungen und damit auf entsprechende Trennungen hinaus.

Indessen äußern sich die Anhänger dieses Denkens nicht genauer hinsichtlich der Maßstäbe für die von ihnen eingeforderte Praxis, was dann zu konkreten inhaltlichen – nicht polemisch gemeinten – Rückfragen motiviert: Darf Falafel dann nicht mehr von Weißen gegessen werden? Jazz nicht mehr von Weißen gespielt werden? Rap von Weißen nicht mehr gehört werden? Dagegen wäre einzuwenden: Bestimmte Eigenschaften einer Kultur lassen sich nicht exklusiv einer Kultur zuschreiben. In Form und Inhalt können sie identisch oder reformiert in allen möglichen kulturellen und sozialen Zusammenhängen vorkommen. Gerade dadurch erfolgen ja schließlich kulturelle Bereicherung und Weiterentwicklung, welche durch Essenzialisierungen und Homogenisierungen verhindert würden. Die gegen »kulturelle Aneignung« vorgebrachten, zum Teil durchaus nachvollziehbaren Einwände hätten dann fatale Konsequenzen für die kulturelle Vielfalt.<sup>17</sup> Gerade die kulturell offenen Angehörigen einer Mehrheitsgesellschaft wären davon betroffen. Um im Beispiel zu bleiben: Dass Rassisten Dreadlocks tragen, ist doch eher selten.

## Konsequenzen eines Kultur- und Menschenrechtsrelativismus

Linkes identitätspolitisches Denken ist an Kollektiven und ihren Kontexten, aber nicht an universellen Werten orientiert. Dabei gilt die perzipierte Betroffenheit von Benachteiligung als entscheidendes Kriterium, etwa wenn Rassismus als systematisch für eine ganze Weltordnung verstanden wird. Die für »rassifizierte Gruppen« bestehende Hierarchie, so Hasters, »lautet, ganz grob, so: *Weiß*e ganz oben, Schwarze ganz unten«. <sup>18</sup> Diese Einschätzung trifft für das rassistische Selbstverständnis zu. Problematisch wird sie, wenn sie mit pauschalen Gruppenzugehörigkeiten verknüpft wird, wonach die Opfergruppe per se schwarz und die Unterdrücktergruppe per se weiß ist. Ähnliches gilt für andere als diskriminiert geltende Minderheiten, etwa wenn Muslime primär oder sogar ausschließlich als Objekte eines kursierenden »antimuslimischen Rassismus« wahrgenommen werden.

Dass Angehörige von Minderheitsgruppen oftmals eine kritikwürdige Benachteiligung erfahren, soll hier nicht in Abrede gestellt werden. Doch geht es um einen anderen Punkt: die externen Einwände gegenüber geschlossener Gruppen- beziehungsweise kultureller Identität. Denn wenn ein bestimmtes Kollektiv pauschal als Opfer gilt, dann wird nahezu jeder Einwand gegen Handlungen oder Verfasstheit dieses Kollektivs zu einem rassistischen Argument. Schon die Frage, ob es zum Beispiel ein bedeutendes Ausmaß an Frauen- oder Homosexuellenfeindlichkeit unter Muslimen oder Schwarzen gibt, wird so zu einem Tabuthema. Im identitätslinken Diskurs existiert auch kein inhaltlicher Maßstab, mithilfe dessen Einwände und Kritik begründet vorgetragen werden könnten. Denn ein solcher müsste sich an einer normativen Auffassung von Menschenrechten im universalistischen Sinne orientieren, der keine inhaltliche Grenze an einer spezifischen Kollektividentität findet. Indem der identitätslinke Diskurs vermeintliche und tatsächliche Opferkollektive pauschal in Schutz nehmen will, läuft er auf kultur- wie menschenrechtsrelativistische Konsequenzen hinaus. Universelle Werte hingegen werden oft nur als Herrschaftsinstrumente gesehen: »Um ihre eigene, partikulare Sicht auf die Welt zu einer universellen zu erklären, geben die Benennenden ihr Namen: *universal, neutral, rational, objektiv*«, bemerkte etwa Kübra Gümüşay. <sup>19</sup> Richtig an diesen Einwänden ist, dass die Menschenrechte auch vom Westen politisch instrumentalisiert wurden. Dies spricht aber nicht gegen ihre kulturübergreifende Bedeutung für die Gestaltung des sozialen Miteinanders, was auch und gerade die Ablehnung von Minderheitenfeindlichkeit und Rassismus einschließt.

## Betroffenheitsperspektive statt Wissenschaftlichkeit

Viele Identitätslinke sind der Auffassung, dass die Diskriminierung von Minderheiten nur von Minderheitenangehörigen selbst angemessen thematisiert werden könne.<sup>20</sup> Auch wird im »Geschichtenerzählen« (»storytelling«) die Chance gesehen, zu einer höheren Wahrheit zu gelangen.<sup>21</sup> Beide Auffassungen machen völlig zu Recht darauf aufmerksam, dass Benachteiligungen von Betroffenen anders als von Unbeteiligten empfunden werden. Diese besondere Perspektive muss eine differenzierte Diskussion berücksichtigen. Allerdings meinen manche Vertreter dieser Position, dass dabei dann vor allem die Akteure und ihr Empfinden im Zentrum der Debatte stehen müssten und nicht die Inhalte ihrer Aussagen. DiAngelo kommentierte etwa: »Ich frage nicht: ›Ist diese Behauptung wahr oder falsch? [..] Stattdessen frage ich: ›Welche Funktion erfüllt diese Behauptung im Gespräch?«<sup>22</sup> Durch diese Herangehensweise erfolgt hinsichtlich der Gültigkeitsansprüche aber eine folgenreiche Verschiebung: hin zum persönlichen Empfinden, weg vom objektiven Sachverhalt.

Welche Folgen dies hat, soll an einem Beispiel veranschaulicht werden: So wurde einem bekannten Historiker, der zur Wahrnehmung des Kolonialismus in der afrikanischen Welt sprechen sollte, bedeutet, er könne als Weißer nur aus einer weißen Perspektive und nicht für schwarze Menschen sprechen. Sein Auftritt wurde erfolgreich verhindert. Ein weißer Mann, so die Kritiker, sei nicht in der Lage, die Perspektive schwarzer Menschen einzunehmen. Dabei gehe es nicht um den angesprochenen Historiker als Person, sondern um das Machtssystem, den »strukturellen Rassismus«.<sup>23</sup> Eine solche Sichtweise setzt offen die individuelle Betroffenheits- gegen die objektive Wissenschaftsperspektive. Es lässt sich kaum mit Argumenten begründen, warum Folgewirkungen des Kolonialismus nicht auch von einer weißen Person auf wissenschaftlicher Basis thematisiert werden könnten.

Derartige epistemologische Auffassungen öffnen indessen dem ideologisch instrumentalisierenden Missbrauch den diskursiven Weg, denn nun zählen nicht mehr wissenschaftliche Definitionen oder Argumente, sondern nur noch das von Betroffenen artikuliert subjektive Empfinden. Damit richtet sich diese Position auch gegen ein konstitutives Prinzip von Wissenschaftlichkeit. Deutlich wird dies etwa bei den identitätspolitischen Diskursen beim Thema »Islamophobie«: Was als islamophob gelten soll, wird nicht anhand von trennscharfen Merkmalen definiert, stattdessen werden kritische Stimmen mit dieser Bezeichnung willkürlich diffamiert. So gelten dann Hinweise auf Frauendiskriminierung oder Judenfeindschaft unter Muslimen – mitunter auch, wenn sie von liberalen Muslimen geäußert werden – schnell als islamophobe Äußerungen.<sup>24</sup>

## Etablierung stereotyper Geschichts- und Gesellschaftsbilder

Ebenso problematisch ist eine einseitige bis falsche Deutung der westlichen Demokratien und ihrer keineswegs unproblematischen Vergangenheit. Zweifellos existieren in westlichen Demokratien Auffassungen von kulturellen Räumen, die von Einseitigkeiten und Klischees geprägt sind. Dies kritisieren Identitätslinke durchaus zutreffend, etwa, wenn von einer herabwürdigenden »Orientalismus«-Vorstellung die Rede ist. Diese Bezeichnung wurde von dem amerikanisch-palästinensischen Literaturwissenschaftler Edward Said geprägt, der in seinem gleichnamigen Buch auf negative Konstrukte »des« Orients aufmerksam machen wollte.<sup>25</sup> Mit diesen würden Gesellschaften des Nahen Ostens als generell »bedrohlich«, »mysteriös« oder »rückständig« wahrgenommen.

Ganz ähnlich – und ähnlich einseitig – konstruieren manche Identitätslinke nun aber ihre Vorstellung eines »Okzidentalismus«, der das Bild eines »imperialistischen«, »materialistischen« und »rassistischen« Westens vermittelt. Die Bezeichnung stammt ursprünglich von Ian Buruma und Avishai Margalit, einem niederländischen Journalisten und einem israelischen Philosophen, die in ihrem ebenso betitelten Buch Gemeinsamkeiten der Feinde westlicher Gesellschaften und Werte herausgearbeitet haben.<sup>26</sup> Dabei fanden sie die ideengeschichtlichen Grundlagen dieser Fundamentalkritik nicht nur außerhalb, sondern auch innerhalb der westlichen Welt. Der »Okzidentalismus« stellt wie der »Orientalismus« ein ideologisches Zerrbild dar. In ihm werden die aufklärerischen Errungenschaften »des Westens« ignoriert. Damit geraten aber auch die normativen Grundlagen, die einen universalistischen Antirassismus mit Gleichwertigkeit, Individualismus und Menschenrechten geprägt haben, aus der Wahrnehmung als relevantes Wertefundament.

Ähnliche Einseitigkeiten zeigen sich mitunter auch in den Geschichtsbildern, etwa hinsichtlich der Geschichte der Sklaverei. Wenn in der frühen Geschichte der USA (und damit einem zentralen Akteur »des Westens«) die fundamentale Gleichwertigkeit von Menschen als konstitutives Prinzip des Selbstverständnisses beschworen wird, gleichzeitig aber Menschen im System der Sklaverei als handelbare Ware gelten, dann ist dies zweifellos ein Tiefpunkt westlicher Doppelmoral und Heuchelei. Die Empörung darüber ist angesichts ihrer Auswirkungen bis heute wichtig. Gleichwohl darf dabei nicht ausgeblendet werden, dass es Sklaverei nicht nur im Westen gab und ihr Ausmaß und ihre Dauer in der afrikanischen und arabischen Welt zum Teil bedeutend höher und länger waren.<sup>27</sup> In Frankreich endete die Sklaverei 1794 (beziehungsweise 1848), in Großbritannien 1807, im Iran 1928 und in Saudi-Arabien erst 1962. Doch häufig

wird nur auf die Sklaverei im Westen geblickt, während ihre Geschichte in anderen Regionen ausgeblendet wird oder ein Tabu ist.

## Antirassismus in partikularer und universeller Perspektive

Nicht unproblematisch ist auch das, was man »partikularen Antirassismus« nennen könnte. Eine partikulare Auffassung von Rassismus ist vor allem auf spezifische Gruppen als Opfer rassistischer Diskriminierung fixiert, während sie anderen per se abspricht, Opfer von Rassismus werden zu können. Ihr mangelt es also an einer universellen Perspektive. So wird mitunter die Auffassung vertreten, dass es grundsätzlich keinen Rassismus gegen Weiße geben könne und auch nie gegeben habe. Denn nur Angehörige einer Dominanzkultur könnten als rassistisch verstandene Handlungen vollziehen, da diese sich notwendigerweise auf eine existente Machtstruktur stützen müssten.

»Wenn weiße Migrant\_innen aus Portugal oder Italien [in Ghana] diskriminiert werden, handelt es sich nicht um Rassismus«, meint etwa die Anglistin und Kulturwissenschaftlerin Susan Arndt.<sup>28</sup> Weiterhin ist sie der Auffassung, »dass Schwarze Weiße nicht rassistisch diskriminieren können, denn es ist das Wesen des Rassismus, die Überlegenheit von Weißen und deren Privilegien, Diskriminierung und Gewalt zu postulieren.«<sup>29</sup> Auch hier gilt: Historisch ist die Aussage nicht per se falsch, gleichwohl aber ignoriert sie Benachteiligungen in anderen Dominanz- beziehungsweise Mehrheitsverhältnissen. Denn es ist prinzipiell denkbar, dass, um im Beispiel zu bleiben, in Ghana schwarze Menschen weiße Menschen rassistisch behandeln und diskriminieren – jedenfalls dann, wenn man darunter ganz allgemein eine Diskriminierung aufgrund von ethnischen Merkmalen versteht.

Die gegenteilige Auffassung hätte auch merkwürdige Konsequenzen. Wenn man, wie Natasha A. Kelly, meint, dass es »Rassismus gegen *weiße* Menschen [nicht] gibt [...] [und auch] noch nie gegeben [hat]«,<sup>30</sup> stellt sich die Frage, wie man etwa die Judenverfolgung und Shoah oder auch Formen des antislawischen Rassismus zu erfassen gedenkt. Andersherum lässt sich auch die Diskriminierung Schwarzer von anderen Schwarzen aufgrund bestimmter ethnischer Zuschreibungen so kaum verstehen. Um ein extremes Beispiel zu wählen: Beim Völkermord an den Tutsi in Ruanda wurden 1994 bis zu eine Millionen Menschen Opfer eines solchen Rassismus. Der hier kritisierte partikulare Antirassismus kann diese Phänomene – im Gegensatz zu einem universell argumentierenden Antirassismus – kaum in den Blick nehmen. Wenn mit dieser partikularen Perspektive durch eine pauschale Opfer-Täter-Zuschreibung neue Fronten etabliert werden, ist damit niemandem geholfen.<sup>31</sup>

## Antisemitismus als identitätslinke Leerstelle

Die Identitätslinke engagiert sich für viele und diverse Minderheitengruppen, und dieses Engagement ist aller Ehren wert. Allerdings fällt auf, dass eine bestimmte Minderheit unter den vielen Minderheiten häufig fehlt: die Juden. Angesichts der Bedrohungen, denen Juden nach wie vor ausgesetzt sind, stellt sich die Frage, warum die Identitätslinke nicht auch den Kampf gegen Antisemitismus auf ihre Fahnen geschrieben hat. Warum ist das kein relevantes Thema? Ein besonderes Problem mag hier sein, dass in den bekannten Fällen von Gewalthandlungen gegen Juden – neben deutschen Rechtsextremisten – insbesondere arabischstämmige Muslime die Täter waren, die aus Sicht der Identitätslinken selbst einer diskriminierten Minderheit angehören. Es können aber auch Angehörige einer benachteiligten Gruppe selbst diskriminierend gegenüber Angehörigen einer anderen Gruppe wirken.

Geht man hingegen davon aus, dass die Diskriminierung von Minderheitenangehörigen ausschließlich von einer Dominanzkultur der Weißen ausgeht, kann es per se keinen Rassismus von Schwarzen gegen Weiße geben. Gehören aber die Juden damit ebenfalls einer Dominanzkultur an? Wie würde man diese Dominanzkultur benennen? Gerade hier, in der Frage der Judenfeindschaft und ihrer Konsequenzen, entdeckt man die Absurdität mancher identitätslinker Deutungen. Letztlich scheint es nicht um alle Diskriminierungen und alle Minderheiten zu gehen, sondern nur um spezifische.

Aus der empirischen Forschung in europäischen Ländern ist bekannt, dass antisemitische Einstellungen unter Muslimen überdurchschnittlich stark präsent sind.<sup>32</sup> Doch warum ist das in der Identitätslinken kein Thema? Eine Antwort lautet: Die Einsicht in diese Fakten stört ein allzu simples Weltbild, das sich an Gruppenidentitäten orientiert, aber nicht an universellen Menschenrechten. Ansonsten müsste man Benachteiligungen und Diskriminierungen durch Individuen der Mehrheitsgesellschaft ebenso kritisieren wie solche durch Individuen aus Minderheiten. Dualistisch von einer diskriminierenden Mehrheitsgesellschaft und diskriminierten Minderheiten auszugehen, wird in dieser Pauschalität der sozialen Realität nicht gerecht. Und Antisemitismus kann in diesem Dualismus nicht wirklich eingeordnet werden.

## Fazit

Alltagsrassismus wird vielfach von Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft nicht wahrgenommen, hat aber massive soziale Folgen für Minderheitenangehörige. Schwarze Menschen sind in weißen Mehrheitsgesellschaften permanent mit Rassismus konfrontiert und das sollten Angehörige der weißen Mehrheitsgesellschaft kritisch – auch sich selbst hinterfragend – zur Kenntnis nehmen. Von der Mehrheit abweichende Identitätsmerkmale haben in einem pluralen gesellschaftlichen Umfeld ihren legitimen Eigen- und Stellenwert, auch im Sinne gegenseitigen sozialen Respekts. Gleichwohl dürfen diese Einsichten sich nicht gegen die für das gesamtgesellschaftliche Miteinander relevanten universellen Prinzipien richten.

Eine diesbezügliche Gefahr ergibt sich durch die partikularistischen Prägungen des identitätslinken Selbstverständnisses, das auf vermeintlich homogene Gruppen von Minderheitenangehörigen ausgerichtet ist. Wegen der damit einhergehenden Fixierung auf Identitäten und Kollektive ignoriert man damit einhergehende problematische Positionen. Diese bestehen in einem ausgeprägten Antiindividualismus und Menschenrechtsrelativismus, die geschlossene Gesellschaften von Identitätskollektiven entstehen lassen. In diesen drohen nicht nur Individualrechte zu erodieren, sondern auch die normative Basis für ein soziales Miteinander. Statt einer Gesellschaft freier Individuen erscheint eine Gesellschaft unterschiedlicher Kollektive mit je partikularen Wertefundamenten am Horizont, der eine allgemein geteilte Basis für Konfliktregelungen abhandeln zu kommen droht.<sup>33</sup> Nicht mehr Pluralismus wäre das Leitbild, sondern eine Spaltung über kollektive Zuordnungen.

Die kritisch diskutierten identitätslinken Diskurse fördern bewusst oder unbewusst derartige Entwicklungen. »Im Gegensatz zum traditionellen Diskurs über Bürgerrechte, der den schrittweisen Fortschritt betont, stellt die Critical Race Theory die liberale Ordnung ganz grundsätzlich infrage – inklusive des Gleichheitsgrundsatzes, des Abwägens rechtlicher Argumente, des Rationalismus der Aufklärung und des Neutralitätsprinzips der Verfassung«, heißt es in einem Standardwerk zur Critical Race Theory.<sup>34</sup> Derartige Konsequenzen machen deutlich, dass auch berechtigte Diskriminierungskritik fatale Konsequenzen für rechtsstaatliche Selbstverständlichkeiten haben kann. Einem universalistischen Antirassismus würden so die normativen Grundlagen entzogen.

## Anmerkungen

- 1 Alle maskulinen Funktions- und Personenbezeichnungen meinen Menschen unterschiedlichster geschlechtlicher Identität in gleicher Weise.
- 2 Vgl. Kwame Anthony Appiah, *Identitäten. Die Fiktionen der Zugehörigkeit*, Berlin 2019; Ursula Renz, *Was denn bitte ist kulturelle Identität? Eine Orientierung in Zeiten des Populismus*, Basel 2019.
- 3 Vgl. Georg Auernheimer, *Identität und Identitätspolitik*, Köln 2020; Lea Sussemichel/Jens Kastner, *Identitätspolitik. Konzepte und Kritiken in Geschichte und Gegenwart der Linken*, Münster 2018.
- 4 Neben den vier genannten Konzepten existieren noch weitere identitätslinke Konzepte, die hier aber nicht alle thematisiert werden können. Bedeutsam ist etwa der »Postkolonialismus«, vgl. kritisch dazu Jan Gerber (Hrsg.), *Die Untiefen des Postkolonialismus*, Berlin 2021.
- 5 Die Formulierung »race« wird im englischsprachigen Raum wertneutral benutzt, während »Rasse« im deutschsprachigen Raum mit rassistischen Vorstellungen konnotiert ist. Hier wird im Folgenden daher der Begriff »race« benutzt.
- 6 Vgl. Richard Delgado/Jean Stefancic, *Critical Race Theory. An Introduction*, New York 2017<sup>3</sup>; Kendall Thomas (Hrsg.), *Critical Race Theory. The Key Writings That Formed the Movement*, New York 1996.
- 7 Vgl. Maureen Maisha Eggers et al. (Hrsg.), *Mythen, Masken und Subjekte. Kritische Weißheitsforschung in Deutschland*, Münster 2017; Martina Tißberger, *Critical Whiteness. Zur Psychologie hegemonialer Selbstreflexion an der Intersektion von Rassismus und Gender*, Wiesbaden 2017.
- 8 Vgl. M. M. Eboch (Hrsg.), *Cultural Appropriation*, New York 2019; Greg Tate (Hrsg.), *Everything But the Burden. What White People are Taking From Black Culture*, New York 2003.
- 9 Vgl. Mohamed Amjahid, *Der weiße Fleck. Eine Anleitung zu antirassistischem Denken*, München 2021; Robin DiAngelo, *Wir müssen über Rassismus sprechen. Was es bedeutet, in unserer Gesellschaft weiß zu sein*, Hamburg 2020.
- 10 Vgl. aus feministischer Perspektive die vehemente Polemik von Caroline Fourest, *Generation beleidigt. Von der Sprachpolizei zur Gedankenpolizei. Über den wachsenden Einfluss linker Identitärer. Eine Kritik*, Berlin 2020.
- 11 DiAngelo (Anm. 9), S. 35.
- 12 Martin Luther King, *I Have A Dream*, Rede vom 28. August 1963, [www.youtube.com/watch?v=I47Y6VHc3Ms](http://www.youtube.com/watch?v=I47Y6VHc3Ms).
- 13 DiAngelo (Anm. 9), S. 76.
- 14 Darauf weisen auch selbstkritische Anhänger linker Identitätspolitik gelegentlich hin, vgl. z. B. Sussemichel/Kastner (Anm. 3), S. 90.
- 15 Vgl. Johanna Soll, *Zeit für Forderungen statt Wünsche*, in: *Die Tageszeitung (taz)*, 25. 5. 2021, S. 13.
- 16 Alice Hasters, *Was weiße Menschen nicht über Rassismus hören wollen, aber wissen sollten*, München 2019, S. 88.
- 17 Dies deuten auch selbstkritische Anhänger linker Identitätspolitik an, vgl. Sussemichel/Kastner (Anm. 3), S. 11, S. 69.

- 18 Hasters (Anm. 16), S. 15.
- 19 Kübra Gümüşay, *Sprache und Sein*, München 2021<sup>17</sup>, S. 58.
- 20 Vgl. Charlotte Busch, *Mimosen, Mimesis und Mimi*, in: Eva Berendsen/Saba-Nur Cheema/Meron Mendel (Hrsg.), *Trigger Warnung. Identitätspolitik zwischen Abwehr, Abschottung und Allianzen*, Berlin 2019, S. 41–52; Hilal Sezgin, *Zwischen statt Pingpong spielen*, in: ebd., S. 37–39.
- 21 Vgl. Delgado/Stefancic (Anm. 6), S. 44–57.
- 22 DiAngelo (Anm. 9), S. 121.
- 23 Vgl. Schweig, *alter weißer Mann. Wie Identitätspolitik spaltet*, 3.5.2021, [www.youtube.com/watch?v=7QS4F5rm5Sw](https://www.youtube.com/watch?v=7QS4F5rm5Sw). Das Zitat stammt von Natasha A. Kelly.
- 24 Vgl. Armin Pfahl-Traughber, *Die fehlende Trennscharfe des »Islamophobie«-Konzepts in der Vorurteilsforschung. Ein Plädoyer für das Alternativ-Konzept »Antimuslimismus« bzw. »Muslimenfeindlichkeit«*, in: Gedeon Botsch (Hrsg.), *Islamophobie und Antisemitismus – ein umstrittener Vergleich*, Berlin 2012, S. 11–28; ders., *»Islamophobie« und »Antimuslimischer Rassismus« – Dekonstruktion zweier Hegemoniekonzepte aus menschenrechtlicher Perspektive*, in: *Zeitschrift für Politik* 2/2020, S. 133–152.
- 25 Vgl. Edward Said, *Orientalismus*, Frankfurt/M. 2009 [1978].
- 26 Vgl. Ian Buruma/Avishai Margalit, *Okzidentalismus. Der Westen in den Augen seiner Feinde*, München 2005.
- 27 Vgl. Tidane N’Diaye, *Der verschleierte Völkermord. Die Geschichte des muslimischen Sklavenhandels in Afrika*, Reinbek 2010; Bernard Lewis, *Race and Slavery in the Middle East. An Historical Enquiry*, Oxford 1990.
- 28 Susan Arndt, *Rassismus. Die 101 wichtigsten Fragen*, München 2015, S. 30.
- 29 Dies., *Das Ende der Überlegenheitsarie*, 21. 4. 2020, <https://taz.de/!5677150/>.
- 30 Natasha A. Kelly, *Rassismus. Strukturelle Probleme brauchen strukturelle Lösungen!*, Zürich 2021, S. 10.
- 31 Vgl. Canan Topcu, *Nicht mein Antirassismus. Warum wir einander zuhören sollten, statt uns gegenseitig den Mund zu verbieten. Eine Ermutigung*, Köln 2021, S. 9–18.
- 32 Vgl. Günther Jikeli, *Antisemitismus unter Muslimen in Deutschland und Europa*, in: Olaf Glöckner/Günther Jikeli (Hrsg.), *Das neue Unbehagen. Antisemitismus in Deutschland heute*, Hildesheim 2019, S. 49–72; Ruud Koopmans, *Religious Fundamentalism and Hostility Against Outgroups. A Comparison of Christians and Muslims in Western Europe*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 1/2015, S. 33–57.
- 33 Vgl. Kenan Malik, *Das Unbehagen in den Kulturen. Eine Kritik des Multikulturalismus und seiner Gegner*, Frankfurt/M. 2017; Cinzia Sciuto, *Die Fallen des Multikulturalismus. Laizität und Menschenrechte in einer vielfältigen Gesellschaft*, Zürich 2020.
- 34 Delgado/Stefancic (Anm. 6), S. 3 (eigene Übersetzung).

## Aus dem Gleichgewicht Zum Zustand demokratischer Öffentlichkeit

So vieles ist möglich in der zeitgenössischen politischen Öffentlichkeit: Sie bietet Raum für intensive Debatten über wichtige politische Fragen, jedoch auch für »Trolle«, die mit ihren Online-Kommentaren nichts als Ärger stiften wollen. Hashtags wie #MeToo weisen via Social Media auf gesellschaftliche Missstände hin und geben Menschen eine Stimme, deren Probleme und Erfahrungen zu lange nicht öffentlich sichtbar wurden. Zugleich verunsichern Hasskommentare viele Nutzer\*innen und halten sie davon ab, sich in der medialen Arena zu Wort zu melden.

Digitale Technologien haben in den vergangenen drei Jahrzehnten eine massive Expansion des öffentlichen Raums ermöglicht. Wer im früheren »Zeitalter der Massenmedien« für eine breite Öffentlichkeit sichtbar werden wollte, war in der Regel auf die Unterstützung durch Journalist\*innen angewiesen. Diese wachten in ihrer Funktion als *gatekeeper* darüber, welchen Themen, Positionen und Sprecher\*innen Platz auf Zeitungsseiten oder in Radio- und Fernsehsendungen eingeräumt wurde. Heute kann fast jede\*r nicht nur Medieninhalte rezipieren, sondern auch selbst Text-, Ton- und Bildmaterial erstellen und es mithilfe des Internets und anderer digitaler Technologien einem unbegrenzten Publikum in aller Welt zur Verfügung stellen.<sup>1</sup>

Für die Demokratie ist das grundsätzlich eine gute Nachricht: Sie ist darauf angewiesen, dass Bürger\*innen miteinander in den Dialog treten. Nur so werden Meinungen sichtbar und Willensbildungsprozesse ermöglicht, auf denen die Legitimation demokratischer Entscheidungen basiert. Zudem sind Freiheit und Gleichheit Leitwerte der Demokratie, die unter den Bedingungen der Digitalisierung umfassender verwirklicht werden können, als dies in der analogen Medienlandschaft der Fall war. Dennoch beobachten viele Politikwissenschaftler\*innen, Kommunikationsforscher\*innen und Bürger\*innen die aktuelle Entwicklung der politischen Debatte mit Sorge. Denn die neuen Medien können

nicht nur der gesellschaftlichen Emanzipation dienen. Derzeit tragen sie auch zur gesellschaftlichen Polarisierung bei, geben Verschwörungstheorien einen Raum und werden maßgeblich von wenigen, sehr mächtigen internationalen Konzernen dominiert.

Damit läuft die politische Öffentlichkeit Gefahr, die Balance zwischen Aufmerksamkeitsorientierung und inhaltlicher Qualität, zwischen Offenheit und Beliebigkeit sowie zwischen Meinungsfreiheit und der demokratischen Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung zu verlieren. Damit politische Öffentlichkeit unter den Bedingungen der Digitalisierung ihre wichtigen demokratischen Funktionen erfüllen kann, bedarf es der politischen Intervention.

Um dies zu verdeutlichen, wird politische Öffentlichkeit im Folgenden als Teil eines kommunikativen Universums beschrieben, das heute größer und vielfältiger ist denn je. Die Digitalisierung hat die Struktur des »Öffentlichkeitsuniversums« grundlegend gewandelt: Neue Materien sind entstanden, die das Kräfteverhältnis – auch zwischen etablierten Akteuren und Institutionen – verändern. Damit diese Konstellation nicht, um im Bild des Universums zu bleiben, ins Chaos mündet, sondern eine demokratische Struktur annimmt, müssen neue Wege gefunden werden, um widerstreitende Entwicklungen, Tendenzen und Kräfte auszugleichen. Hierzu zählen in Deutschland neben einer Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch Zukunftskonzepte für journalistische Print- und Onlineangebote sowie ein Ausbau politischer Bildungsangebote.

Um die Notwendigkeit solcher politischen Interventionen und Reformen zu begründen, wird zunächst der Begriff der politischen Öffentlichkeit näher beleuchtet und aufgezeigt, weshalb die Digitalisierung im Anschluss an Jürgen Habermas als Auslöser eines neuen »Strukturwandels der Öffentlichkeit« zu begreifen ist. Darauf aufbauend wird erklärt, welche Charakteristika die Öffentlichkeit unter den Bedingungen der Digitalisierung kennzeichnen und weshalb die Herausforderung, die politische Öffentlichkeit auszubalancieren, bedeutsam ist. Abschließend werden exemplarische Maßnahmen vorgestellt, die dazu beitragen können, das kommunikative Gleichgewicht der zeitgenössischen politischen Öffentlichkeit zu stärken.

## Von der »bürgerlichen« zur »digitalen« Öffentlichkeit

Politische Öffentlichkeit wird in der Demokratietheorie häufig vorausgesetzt, ohne dass ihre Charakteristika und Funktionsbedingungen jenseits der Notwendigkeit einer freiheitlichen Rechtsgrundlage näher bestimmt

werden. Gerade im frühen 20. Jahrhundert, verbunden mit der Verbreitung der Radio-, Film- und später auch Fernsehtechnologie, schienen Existenz und Erreichbarkeit eines sich als Kollektiv begreifenden, aber dennoch »dispersen Publikums«<sup>2</sup> durch journalistische und politische Akteure fast selbstverständlich. Wurde die Manipulierbarkeit der Bevölkerung durch Massenmedien zunächst sogar als demokratisches Führungsinstrument geschätzt,<sup>3</sup> erlangten Pressefreiheit und -vielfalt im Verlauf des 20. Jahrhunderts, vor allem unter dem Eindruck der verheerenden Folgen nationalsozialistischer Medienpolitik, wachsende Anerkennung. Meinungs- und Pressefreiheit wurden rechtlich und institutionell abgesichert und teilweise auch strukturell und ökonomisch gefördert.

Jürgen Habermas vertiefte die wissenschaftliche Reflexion über die Bedingungen demokratischer Öffentlichkeit mit seiner 1962 veröffentlichten Habilitationsschrift über den »Strukturwandel der Öffentlichkeit«.<sup>4</sup> In diesem zentralen Werk formuliert er unter anderem inhaltliche Bestimmungskriterien zur Beschreibung der Qualität öffentlicher Diskurse. Öffentlichkeit definiert er als eine »kommunikative Sphäre«<sup>5</sup> und identifiziert sie als zentrale legitimatorische Instanz im modernen Staat. Zu den Aufgaben, die die politische Öffentlichkeit für die Demokratie erbringen soll, zählen die Herstellung von Transparenz über politische Handlungen, Pläne und Positionen, die Validierung vorgebrachter Begründungen und Aussagen sowie die Unterstützung der Bürger\*innen bei der Meinungsbildung.<sup>6</sup> Ob und inwiefern eine politische Öffentlichkeit diese Funktionen erfüllen kann, hängt maßgeblich von ihrer Struktur ab, die sich in der Geschichte mehrfach gewandelt hat.

Die von Habermas wertgeschätzte *bürgerliche Öffentlichkeit* entfaltete sich infolge eines ersten Strukturwandels im 18. und frühen 19. Jahrhundert. Sie unterschied sich von der »herrschaftsrepräsentativen Öffentlichkeit«<sup>7</sup> des Mittelalters maßgeblich durch ihre Entfaltung im privaten Raum zwischen Staat und Gesellschaft und durch ihr damit einhergehendes kritisches Potenzial. In Kaffeehäusern und Salons räsonierten gebildete Bürger\*innen – ihrem Anspruch nach weitgehend losgelöst von materiellen Interessen und auf einem hohen Argumentationsniveau – über Gesellschaft und Politik. Sie begaben sich auf die Suche nach dem Gemeinwohl und tauschten ihre darauf bezogenen Argumente aus.

Bereits im späten 19. Jahrhundert zerfiel diese Form der Öffentlichkeit jedoch: Staat und Gesellschaft verschränkten sich zunehmend, manipulative Werbung und professionalisierte Öffentlichkeitsarbeit hielten Einzug, und es entstand eine Vielzahl kommerzieller Medienkonzerne. In der Folge dieses zweiten Strukturwandels der Öffentlichkeit verlor das private Raisonement seinen politischen Einfluss weitgehend, so Haber-

mas, und eine neue, mit Blick auf die Qualität der politischen Debatte minderwertige Öffentlichkeitsstruktur etablierte sich.<sup>8</sup> Habermas weist dabei vor allem auf die Defizite freier Medienmärkte hin: Medienunternehmen stehen in einer Abhängigkeit von Werbeeinnahmen, und das in der Regel auch, wenn sie – wie beispielsweise der öffentlich-rechtliche Rundfunk – vorwiegend über Gebühren finanziert sind oder staatliche Zuschüsse erhalten. Diese Abhängigkeit führe zu einer Zurückdrängung des journalistischen Einflusses auf die Inhalte der Massenmedien, denn die Einnahmen hängen von der Reichweite und nicht von der Qualität der politischen Berichterstattung ab. »Ja Massenkultur erwirbt sich ihren zweifelhaften Namen eben dadurch, dass ihr erweiterter Umsatz durch Anpassung an die Entspannungs- und Unterhaltungsbedürfnisse von Verbrauchergruppen mit relativ niedrigem Bildungsstandard erzielt wird, anstatt umgekehrt das erweiterte Publikum zu einer in ihrer Substanz unversehrten Kultur heranzubilden.«<sup>9</sup> Während der Umfang der politischen Öffentlichkeit wuchs, sei »ihre Funktion immer kraftloser« geworden.<sup>10</sup>

Digitale Technologien haben in den vergangenen Jahrzehnten einen weiteren Strukturwandel der Öffentlichkeit ausgelöst.<sup>11</sup> Neben die traditionellen Massenmedien sind neue Kommunikationsformen und Diskursarenen getreten, die gravierende Auswirkungen auf die Formen, Inhalte und Akteure relevanter politischer Debatten haben. Auf die »massenmediale Öffentlichkeit« folgt die »Öffentlichkeit unter den Bedingungen der Digitalisierung«, in der neben klassischen Massenmedien derzeit auch Social-Media-Anwendungen wie Twitter und Facebook, Video-Plattformen wie YouTube oder Netflix und Messenger-Dienste wie WhatsApp oder Telegram eine zentrale Rolle spielen.

## Politische Öffentlichkeit unter den Bedingungen der Digitalisierung

Insgesamt weist die digitale Öffentlichkeitsstruktur eine hohe Dynamik und Offenheit für neue Anbieter auf, gleichzeitig ist sie von einer großen Marktmacht einiger weniger global agierender Technologiekonzerne (etwa Google oder Facebook) geprägt. Diese Marktmacht hat Konsequenzen für Gesellschaft und Demokratie: »Es entsteht [...] ein neues gesellschaftliches System, in dem die vermeintlich gelockerte Kontrolle über soziales Handeln mit einer verstärkten Kontrolle über die Daten und die Strukturbedingungen des Handelns selbst kompensiert wird. In diesem System werden sowohl die virtuelle als auch die physische Welt auf bestimmte – von einigen wenigen mächtigen Akteuren festgelegte – Ziele hin verändert,

ohne dass die Betroffenen eingebunden werden, ja, oftmals ohne, dass sie es überhaupt bemerken können«, konstatiert der Medienwissenschaftler Felix Stalder kritisch.<sup>12</sup> Die mit dieser Entwicklung verbundenen Regulierungsaufgaben, beispielsweise mit Blick auf die Zusicherung von Privatheit und Datenschutz, haben westliche Regierungen und suprastaatliche Institutionen zunächst eher zögerlich wahrgenommen.<sup>13</sup> Bis heute besteht ein vielfacher Bedarf, die Ausgestaltung des digitalen Raums auf die politische Agenda zu setzen.<sup>14</sup>

Mit Blick auf die Zugänglichkeit der Angebote für individuelle Gesellschaftsmitglieder ist ein zentrales Merkmal der neuen Öffentlichkeitsstruktur jedoch ihre Inklusivität: »Die Gutenberg-Pressen hat *alle*, die im Laufe der kommenden Jahrhunderte schreiben lernen würden, zu *potentiellen* Lesern gemacht. [...] Aber erst die digitale Revolution hat in gewisser Weise alle auch zu potentiellen Autoren gemacht.«<sup>15</sup> Nicht nur hat mittlerweile – zumindest in westlichen Demokratien – der überwiegende Teil der Bürger\*innen Zugriff auf die neuen Medien, das ehemals nur kulturkonsumierende Publikum wechselt außerdem die Rollen: Es spricht mit und zu sich selbst. Das erhöht die Anzahl der an öffentlicher politischer Kommunikation Beteiligten ebenso wie die Vielfalt ihrer Stimmen. Diese Offenheit ist der Demokratie dienlich: Sie trägt, wie das Beispiel des Arabischen Frühlings zeigt, zur Organisationsfähigkeit der Bürgerschaft bei. Sie schafft Transparenz über das Handeln staatlicher Autoritäten, wie etwa im Fall der tödlichen Misshandlung des US-Amerikaners George Floyd durch einen Polizisten. Und sie ist ein Raum für innovative bürgerliche Kollaboration und Beteiligung, zum Beispiel im Rahmen partizipativer Bürgerhaushalte.

Mit dieser Entwicklung einher gehen jedoch auch eine Zergliederung der öffentlichen Sphäre in zunehmend unverbundene und teilweise entpolitisierte (Teil-)Öffentlichkeiten, ein verstärkter Kampf um die Aufmerksamkeit des Publikums, ein Bedeutungsverlust der Arbeitsteilung zwischen einer professionalisierten agierenden Autoren- und ihrer interessierten Leserschaft und neue Möglichkeiten der Manipulation der öffentlichen Sphäre.

Demokratietheoretiker wie Jürgen Habermas befürchten vor allem negative Folgen der Fragmentierung von Öffentlichkeit: »Ein demokratisches System nimmt im Ganzen Schaden, wenn die Infrastruktur der Öffentlichkeit nicht mehr die Aufmerksamkeit aller Bürger gleichmäßig auf die relevanten und entscheidungsbedürftigen Themen lenken und wenn sie die Ausbildung konkurrierender öffentlicher, und das heißt: qualitativ gefilterter Meinungen nicht mehr auf einem angemessenen Niveau leisten kann.«<sup>16</sup> Vom digitalen Strukturwandel gehe die Gefahr eines »Zerbröckelns« der Infrastruktur der Öffentlichkeit aus, da die neuen Medien nicht mehr vom »zentripetalen Sog der klassischen Öffentlichkeit« erfasst werden.<sup>17</sup>

Nutzer\*innen können heute einerseits weitaus freier als früher entscheiden, welche Informationen sie erreichen. Sie können Nachrichten aus aller Welt rezipieren – oder sich auf minilokale Blogs fokussieren, die über das Geschehen einzelner Stadtteile berichten. Ob sie dabei eine neutrale Perspektive suchen oder nur Verlautbarungen von Gleichgesinnten in »Echokammern« rezipieren, bleibt ihnen überlassen. Dies befördert jedoch die Herausbildung einer »Gesellschaft der Singularitäten«,<sup>18</sup> die auf Kosten des Allgemeinen beziehungsweise Gemeinsamen gehen kann. Die überwiegende Kommunikation mit Gleichgesinnten führt wiederum häufig zu einer Radikalisierung der Meinungen und verstärkt damit die Polarisierung der Gesellschaft.<sup>19</sup>

Zudem täuschen die neuen Freiheiten der Medienwelt leicht über Manipulationsmöglichkeiten hinweg. Die Möglichkeit anonymer Kommunikation kann beispielsweise genutzt werden, um Hintergründe und Verantwortlichkeiten zu verdecken. »Social Bots« verschleiern gar die Grenzen zwischen personaler und maschineller Kommunikation. Algorithmen steuern – hinter dem Rücken der Nutzer\*innen –, welche Inhalte diesen jeweils angezeigt werden. Das Ergebnis sind sogenannte *filter bubbles*, die unsere Sicht auf Themen, Fragen und Kontexte prägen, dabei jedoch selbst unsichtbar bleiben.<sup>20</sup> Vermeintlich neutrale Informationen können de facto einseitig oder durch spezifische Interessen beeinflusst sein.

Auch wenn mittlerweile zahlreiche Forschungsarbeiten geschlossene *filter bubbles* oder »Echokammern« als Ausnahmeerscheinung und nicht als Normalität zeitgenössischer politischer Kommunikation identifiziert haben,<sup>21</sup> bewirken die digitalen Kommunikationstechnologien zweifelsohne eine Ausdifferenzierung der Arenen und eine Zurückdrängung jener Orte politischer Kommunikation aus dem individuellen Mediennutzungsverhalten, die von einer Mehrzahl der Bürger\*innen zumindest gelegentlich besucht werden. Noch kann beispielsweise das Fernsehen als politisches Leitmedium gelten, ein Blick auf die Nutzungsmuster der jüngeren Bevölkerungsmitglieder zeigt jedoch, dass es zunehmend von unterhaltungsorientierten Streaming-Diensten wie Netflix oder Amazon Prime abgelöst wird.<sup>22</sup>

Video-Streamingdienste bieten ein im Umfang fast unbeschränktes und nationale Grenzen überschreitendes Angebot von audiovisuellen Inhalten. Diese sind weit überwiegend unterhaltungsorientiert und erlauben beziehungsweise forcieren eine personalisierte Angebotsnutzung. Damit einher geht das Risiko einer Entpolitisierung der Nutzung, was nicht nur bewirken kann, dass Bürger\*innen nicht mehr in der politischen Öffentlichkeit interagieren, sondern auch, dass sie ihre eigenen politischen Interessen nicht mehr identifizieren beziehungsweise entwickeln können. Selbst

für liberale Verständnisse von Demokratie, die vergleichsweise wenig Wert auf öffentliche Reflexion und Meinungswandel legen, sondern individuelle Interessen zur Grundlage der Politik machen und Öffentlichkeit als einen »Marktplatz der Ideen« verstehen, ist eine solche Entwicklung problematisch. Denn sie legt mittelbare Auswirkungen auf die Beteiligung an demokratischen Kerninstitutionen wie Wahlen nahe und verstärkt die politische Ungleichheit der eigentlich politisch Gleichen.

Die politische Öffentlichkeit unterliegt seit dem Ende des 20. Jahrhunderts also einem erneuten fundamentalen Wandel. Im Gegensatz zu früheren Transformationsprozessen weist sie nun aber keine feste, veränderte Struktur auf, sondern sie ist nach dem *digital turn* vielfältiger, wandlungsfähiger und schwerer berechenbar geworden. Darin ähnelt sie einem komplexen und expandierenden Universum, in dem – aus demokratietheoretischer Perspektive – zugleich Anziehungs- wie auch Fliehkräfte wirken. Der dritte Strukturwandel ist also gleichzeitig ein Prozess der Restrukturierung wie auch des Strukturverlustes: Er schafft neue, zum Teil mächtige Akteure, innovative Angebote und bestimmt Kommunikationsformen und -rollen neu. Dabei determiniert er jedoch nicht, wie diese Möglichkeiten gestaltet und genutzt werden. Das trägt zu jener Ambivalenz der Digitalisierung für die Demokratie bei, die zu Beginn des Beitrags geschildert wurde.

## Gleichgewichtspunkte schaffen: ein Balanceakt für die Demokratie

Während die Kräfte des Universums durch die Menschen kaum gesteuert werden können, kann die politische Öffentlichkeit durchaus beeinflusst werden – unter anderem durch die Politik. Angesichts der grundlegenden Bedeutung der politischen Öffentlichkeit für die Demokratie ist die Unterstützung ihrer Funktionsfähigkeit unter dem Einfluss der Digitalisierung eine zentrale Herausforderung für Politik und Gesellschaft im 21. Jahrhundert. Es gilt, eine Balance zu schaffen, damit die infolge der Digitalisierung entstandene Vielfalt und Offenheit der Öffentlichkeit nicht (nur) die Fragmentierung und Polarisierung politischer Diskurse befördern. Die Potenziale digitaler Technologien für die Öffentlichkeit können durch gesellschaftliches und politisches Engagement gestärkt und die Gefahren eingehegt werden. Die »unsichtbare Hand« (Adam Smith) einer nur marginal politisch gelenkten Marktwirtschaft würde hingegen auch zukünftig Oligopolstrukturen auf der Seite der Medienunternehmen befördern und die gesellschaftliche Desintegration als Teil einer zielgruppenorientierten Marktsegmentierung verstärken.

Verbote oder Sanktionen sind als zentrale Instrumente jedoch wenig erfolgversprechend: Zu vielfältig, wandlungsfähig und verschleierbar sind die Erscheinungsformen und Quellen digitaler Kommunikation. Stattdessen sollten gezielte Förder- und Strukturmaßnahmen im Fokus des öffentlichen Handelns stehen. Vielfältige politische Projekte und Förderungen existieren bereits und wurden in den vergangenen Jahren gestärkt. So können Bürger\*innen heute beispielsweise in vielen Kommunen über Teile des Haushalts oder wichtige Reformprojekte diskutieren, auch die Debatte über die Suche nach einem Endlager für atomaren Müll wird derzeit durch ein umfangreiches partizipatives Verfahren begleitet. Das »Journalismus-Lab« der Landesmedienanstalt in Nordrhein-Westfalen ist ein gelungenes Beispiel für die explizite Förderung innovativer journalistischer Angebote. Solche Projekte können tatsächlich wertvolle Beiträge zur Stärkung der Integrationskraft von Öffentlichkeit leisten – ihre Reichweite ist dabei jedoch jeweils beschränkt.

Von besonderer Bedeutung ist es, grundlegende demokratische Strukturen in der digitalisierten politischen Öffentlichkeit durch die Politik zu schaffen, beispielsweise durch neue große Förderlinien, die guten politischen Journalismus unterstützen und ihm zu Aufmerksamkeit und Reichweite verhelfen. Historische Erfahrungen mit solchen Strukturierungsprozessen liegen in repräsentativen Demokratien bereits vor: So kann beispielsweise die Etablierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im 20. Jahrhundert als ein Unterfangen zur Strukturierung politischer Öffentlichkeit begriffen werden.

Die staatlich gesicherte Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger, verläSSLicher und überparteilicher Informationskanäle ist heute nicht weniger wichtig als früher. Jedoch gilt es, die Strukturen der Rundfunkanbieter – in Deutschland vor allem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – an die geänderten Kräfteverhältnisse anzupassen. Anders als im vordigitalen Zeitalter limitiert die Zahl von Sendefrequenzen nicht mehr die Möglichkeiten, ein hinreichend umfangreiches und ausgewogenes Angebot an politischen Informationen zu schaffen oder zu finanzieren. Die Gefahr einer »Vermachtung« durch bestimmte Interessenslagen besteht jedoch weiter. Sie betrifft heute allerdings gleichermaßen die Online-, Print- und Rundfunkmedien.

Vor allem auf der Ebene der lokalen und regionalen Informationen besteht in Deutschland mittlerweile ein ernsthaftes Defizit an Vielfalt – nicht zuletzt deshalb, weil die Zahlungsbereitschaft für entsprechende Inhalte in der Bevölkerung stark nachgelassen hat. Dennoch fördert die staatliche Medienpolitik weitgehend einseitig die Angebote der neun Landesrundfunkanstalten, und auch die – durchaus bedeutsamen – Planungen

für neue, möglicherweise auch europäische Plattformen legt sie aktuell primär in die Hände der ARD. Hier erscheinen ein differenzierteres politisches Handeln und eine Loslösung des Grundversorgungsauftrags von den ehemals alternativlosen Distributionskanälen Print und Rundfunk dringend geboten.

Neue Ansätze und Fördermaßnahmen sollten geschaffen werden, um Arenen und Beiträge von hoher inhaltlicher Qualität und demokratischer Funktionalität angemessen zu fördern und zu unterstützen. Nicht das lineare Fernsehen oder das klassische Radioprogramm sollten zukünftig im Mittelpunkt der Planung stehen. Ein plattformorientierter Ansatz entspricht bereits heute viel stärker den Nutzungsgewohnheiten vieler Bürger\*innen, wobei aus diesem Angebot heraus dann unter anderem auch TV-Programme gespeist werden können. Die Ansprache gerade jüngerer Rezipient\*innen kann nicht mehr erfolgreich auf den alten Kanälen erfolgen, sondern muss neue, digitale Wege gehen.

Neben der Förderung von digitalen Plattformen, auf denen ein Gegengewicht zu einseitigen und polarisierenden politischen Informations- und Meinungsangeboten geschaffen wird, spielt die politische Bildung eine Schlüsselrolle für die digitale Öffentlichkeitskonstellation. Will man hier sozialintegrative Kräfte systematisch entfalten, reicht die öffentliche Finanzierung einzelner Projekte nicht aus, sondern es muss grundlegend über entsprechende Bildungsprogramme – nicht zuletzt im Rahmen des Schulunterrichts – nachgedacht werden. Das »soziale Gewissen«, das etwa den US-Whistleblower Edward Snowden dazu veranlasst hat, geheime Informationen zu »leaken«, entwickelt sich nicht zuletzt im Kontext von politischen Bildungsangeboten. In einem Zeitalter, in dem Information die zentrale »Reflexionsform der Gesellschaft« ist,<sup>23</sup> gewinnt das individuelle Bewusstsein für Informationsethik an Bedeutung.

Neben den beiden genannten Perspektiven ließen sich vielfältige weitere Beispiele anführen, die zu einem »demokratischen Gleichgewicht« in der Struktur digitalisierter Öffentlichkeit beitragen könnten – wobei keine Einzelmaßnahme die Erwartung einer starken »Gravitation« beanspruchen kann. An dieser Stelle kann kein umfassender Reformkatalog für die deutsche Medien- und Bildungslandschaft aufgezeigt werden. Stattdessen soll der Beitrag verdeutlichen, dass die Diagnose eines grundsätzlichen Verfalls demokratischer Öffentlichkeitsstrukturen im 21. Jahrhundert ebenso falsch ist, wie es jene Hoffnungen sind, die verklärend auf das egalitäre Potenzial digitaler Medien blicken. Die Transformation von Öffentlichkeit im Kontext der Digitalisierung ist ein irreversibler Prozess – gleichzeitig gibt es Möglichkeiten, ihn zu steuern. Nicht nur die Beurteilung der aktuellen Situation sollte deshalb im Mittelpunkt politikwissenschaftlicher

Öffentlichkeitsforschung und gesellschaftlicher Debatten über »alte« und »neue« Medien stehen, sondern die Suche, Identifikation und Herstellung von neuen Gleichgewichtspunkten im nunmehr erweiterten »Öffentlichkeitsuniversum«.

Die demokratischen Potenziale der neuen Technologien gilt es zu nutzen und gleichzeitig die problematischen Entwicklungen der aktuellen politischen Öffentlichkeit durch gezieltes politisches Handeln auszugleichen. Denn von der Lösung des Problems einer gemeinsamen und funktionalen öffentlichen Meinungs- und Willensbildung hängt nicht weniger als »die Richtung ab, in der sich der Strukturwandel der Öffentlichkeit – und insbesondere der politischen Öffentlichkeit – vollziehen wird«.<sup>24</sup>

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 26–27/2021 »Zustand der Demokratie«.*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. z. B. Jürgen Habermas, Warum nicht lesen?, in: Katharina Raabe/Frank Wegner (Hrsg.), Warum Lesen. Mindestens 24 Gründe, Berlin 2020, S. 99–123, hier S. 103 f.
- 2 Vgl. hierzu Gerhard Maletzke, Kommunikationswissenschaft im Überblick. Grundlagen, Probleme, Perspektiven, Opladen 1998.
- 3 Vgl. Edward Bernays, Propaganda – Die Kunst der Public Relations, Berlin 2011 [1928]; Harold D. Lasswell, The Theory of Political Propaganda, in: The American Political Science Review 3/1927, S. 627–631.
- 4 Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt/M. 1990.
- 5 Ebd., S. 55.
- 6 Vgl. Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Wiesbaden 1994.
- 7 Arno Waschkuhn, Strukturwandel der Öffentlichkeit, in: Theo Stammen/Gisela Riescher/Wilhelm Hofmann (Hrsg.), Hauptwerke der politischen Theorie, Stuttgart 2007<sup>2</sup>, S. 198–201, hier S. 199.
- 8 Vgl. Habermas (Anm. 4), S. 248 ff.
- 9 Ebd., S. 254.
- 10 Ebd., S. 57.
- 11 Vgl. u. a. Christoph Bieber, Die Veränderung politischer Kommunikation im Internetzeitalter. Medien und Demokratie und die These von der Postdemokratie, in: Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften 54/2013, S. 155–180; Lutz M. Hagen/Mareike Wieland/Anne-Marie In der Au, Algorithmischer Strukturwandel der Öffentlichkeit. Wie die automatische Selektion im Social Web die politische Kommunikation verändert und welche Gefahren dies birgt, in: Medienjournal 2/2017, S. 127–143; Claudia Ritzi, Libration im Öffentlichkeitsuniversum. Anziehung und Kräfteausgleich in der digitalisierten Kommunikationsstruktur, in: Leviathan, Sonderband 37/2021, S. 298–319.

- 12 Felix Stalder, *Kultur der Digitalität*, Berlin 2016, S. 240.
- 13 Vgl. u. a. Carlos Becker/Sandra Seubert, *Die Stärkung europäischer Grundrechte im digitalen Zeitalter: demokratiepolitische Potentiale am Beispiel des Privatheitsschutzes*, in: Jeanette Hofmann et al. (Hrsg.), *Politik in der digitalen Gesellschaft*, Bielefeld 2019, S. 225–246; Lena Ulbricht, *Big Data und Governance im digitalen Zeitalter*, in: ebd., S. 289–308.
- 14 Vgl. Francis Fukuyama/Andrew Grotto, *Comparative Media Regulation in the United States and Europe*, in: Nathaniel Persily/Joshua A. Tucker (Hrsg.), *Social Media and Democracy. The State of the Field and Prospects for Reform*, Cambridge 2020, S. 199–219.
- 15 Habermas (Anm. 1), S. 103 f.
- 16 Ebd., S. 109.
- 17 Vgl. Jürgen Habermas, *Moralischer Universalismus in Zeiten politischer Regression. Jürgen Habermas im Gespräch über die Gegenwart und sein Lebenswerk*, in: *Leviathan* 1/2020, S. 7–28, hier S. 27.
- 18 Vgl. Andreas Reckwitz, *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*, Berlin 2017.
- 19 Vgl. Jamie E. Settle, *Frenemies: How Social Media Polarizes America*, Cambridge 2018; Cass R. Sunstein, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton 2018.
- 20 Vgl. Eli Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*, New York 2012.
- 21 Vgl. u. a. Elizabeth Dubois/Grant Blank, *The Echo Chamber Is Overstated: The Moderating Effect of Political Interest and Diverse Media*, in: *Information, Communication & Society* 5/2018, S. 729–745; Pablo Barberá, *Social Media, Echo Chambers, and Political Polarization*, in: Persily/Tucker (Anm. 14), S. 34–55.
- 22 Vgl. Christian Breunig/Marlene Handel/Bernhard Kessler, *Massenkommunikation 1964–2020: Mediennutzung im Langzeitvergleich. Ergebnisse der ARD/ZDF-Langzeitstudie*, in: *Media Perspektiven* 7–8/2020, S. 410–432.
- 23 Vgl. Dirk Baecker, *Zukunftsfähigkeit: 16 Thesen zur nächsten Gesellschaft*, in: *Revue für postheroisches Management* 9/2011, S. 8 f.
- 24 Habermas (Anm. 17), S. 28.

## Digitale Öffentlichkeit und liberale Demokratie

»Wir leben auch deswegen in dunklen Zeiten, in denen das Projekt der Aufklärung und des demokratischen Rechtsstaates gefährdet ist, weil soziale Medien, Künstliche Intelligenz und andere Formen der digitalen Verzerrung des menschlichen Geistes um sich greifen, die Wahrheit, Tatsachen und Ethik teilweise aktiv und gezielt unterminieren.«<sup>1</sup> Das schreibt der Bonner Philosoph Markus Gabriel in seinem 2020 erschienenen, viel beachteten Buch »Moralischer Fortschritt in dunklen Zeiten«. Mit diesem pessimistischen Blick auf die Gegenwartsgesellschaft ist Gabriel nicht allein. In den zurückliegenden Jahren ist vielfach eine Krise der liberalen Demokratie und ihrer Öffentlichkeit diagnostiziert worden, für die – neben dem Erstarken eines autoritären Populismus<sup>2</sup> und anderen gesellschaftlichen Ursachen – vor allem die Digitalisierung der politischen Öffentlichkeit verantwortlich gemacht wird. Entsprechend düster klingen Buchtitel wie »Der Tod der Wahrheit«,<sup>3</sup> »Die große Gereiztheit«,<sup>4</sup> »Network Propaganda«<sup>5</sup> und »The Disinformation Age«.<sup>6</sup>

Beklagt werden unter anderem die Verrohung öffentlicher Diskurse (Hate Speech), eskalierende Kommunikationsdynamiken (Shitstorms), eine Polarisierung in den Auseinandersetzungen, Verstöße gegen das Wahrheitsgebot (Fake News), die Verbreitung irrationaler Erklärungsmuster (Verschwörungstheorien), Ungleichheiten in der Nutzung des Internets (digitale Spaltung), die algorithmische Manipulation der öffentlichen Meinungsbildung (Social Bots) sowie der Zerfall einer geteilten Öffentlichkeit (Echokammern, Filterblasen). Inwiefern diese Befürchtungen zutreffen, ist mittlerweile Gegenstand umfangreicher empirischer Forschung,<sup>7</sup> die diese Annahmen teils bestätigt, teils relativiert hat (wie im Fall von Echokammern und Filterblasen<sup>8</sup>). Teil der Krise sind auch populistische Angriffe auf die Medien und den Journalismus, besonders auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.<sup>9</sup> In diesem Aufsatz sollen systematisch die normativen Anforderungen an die Öffentlichkeit in der liberalen Demokratie und die Bedeutung des digitalen Wandels für ihre (unzureichende) Erfüllung herausgearbeitet werden.<sup>10</sup>

## Was bedeutet »Öffentlichkeit«?

»Öffentlich« meint zunächst die allgemeine, für alle freie Zugänglichkeit von Wissen und Kommunikation (in Abgrenzung zu »privat« oder »geheim«).<sup>11</sup> Rezeptive und kommunikative Teilhabe sollen ungehindert möglich sein. Die Öffentlichkeit ist eine gemeinsame Sphäre, in der sich alle gegenseitig beobachten und aufeinander reagieren können. Auf Straßen und Plätzen können sich kleine Öffentlichkeiten unter Anwesenden bilden. Große Öffentlichkeiten werden von Massenmedien organisiert, die gesellschaftsweit Beobachtung und Beeinflussung ermöglichen.

Die prinzipielle Offenheit führt dazu, dass der Verlauf öffentlicher Kommunikation nur schwer überschaubar und vorhersehbar ist. Für die Beteiligten entsteht daraus ein hohes Maß an Unsicherheit. Aus Vorsicht muss daher immer unterstellt werden, dass einmal Publiziertes bereits allgemein bekannt und folgenreich ist.<sup>12</sup> Diese Unsicherheit kann positive und negative Auswirkungen haben: Einerseits diszipliniert sie – wer zum Beispiel lügt, geht das Risiko des Widerspruchs und der öffentlichen Bloßstellung ein. Andererseits kann sie aber auch einschüchtern und vom Reden abhalten. Neben Risiken bietet die Öffentlichkeit jedoch auch Chancen. Öffentliche Aufmerksamkeit und Anerkennung sind eine zentrale Währung der Mediengesellschaft, die in andere Währungen wie Geld und Macht konvertiert werden kann.

Die Offenheit für Beteiligte und die Wechselhaftigkeit von Themen machen die Öffentlichkeit zu einer Unsicherheitszone und die Medien zum Unruheherd der Gesellschaft. Genau darin liegt ihre Funktion. Dem Soziologen Niklas Luhmann zufolge dienen Medien der »Erzeugung und Verarbeitung von Irritation. [...] Massenmedien halten [...] die Gesellschaft wach. Sie erzeugen eine ständig erneuerte Bereitschaft, mit Überraschungen, ja mit Störungen zu rechnen.«<sup>13</sup> Erzeugt werden diese Irritationen entweder exogen (durch Nachrichten über Ereignisse in der Umwelt) oder endogen (durch den Verlauf des öffentlichen Diskurses selbst).

## Öffentlichkeit in der liberalen Demokratie

Zwischen liberaler Demokratie und Öffentlichkeit besteht ein enger Zusammenhang: In der Sphäre der Öffentlichkeit sollen die demokratischen Entscheidungen über öffentliche Angelegenheiten vorbereitet werden, die für alle verbindlich sind und für die eine Beteiligung oder zumindest Kontrolle aller Bürger\*innen erforderlich ist. Damit unterscheidet sich die Öffentlichkeit einerseits von der Sphäre der Privatheit, in der Indi-

viduen autonom und weitgehend ohne Kontrolle oder Rechtfertigung gegenüber dem Kollektiv entscheiden können. Andererseits unterscheidet sich die Öffentlichkeit von den formellen Beratungs- und Entscheidungsverfahren der Demokratie. Der Rechtswissenschaftler Christoph Möllers findet hierfür die paradoxe Formulierung: »Der demokratische Wille ist auf eine Öffentlichkeit angewiesen, die nicht demokratisch funktioniert.« Eine »Verstaatlichung« würde der Öffentlichkeit Freiheit und Informalität nehmen: »Ihre Demokratisierung wäre für die Demokratie selbstzerstörerisch.«<sup>14</sup> Diese Offenheit der Öffentlichkeit wird in autoritären Systemen durch staatliche Kontrolle unterbunden. Dagegen sind in liberalen Demokratien die individuelle Meinungsfreiheit und die institutionelle Medienfreiheit verbürgte Grundrechte (wie etwa in Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes).

Auch der Philosoph Jürgen Habermas betont die besondere Funktion der ungebändigten Öffentlichkeit, die als Arena den formellen Beratungen und Entscheidungen im staatlichen Kern vorgeschaltet ist: »Nationale Öffentlichkeiten verkörpern sich in Netzwerken, durch die »wilde«, d. h. insgesamt unorganisiert aufeinandertreffende Kommunikationsströme fließen. [...] Politische Öffentlichkeiten verbreiten ein babylonisches Stimmengewirr; aber sie zerstreuen nicht nur, sondern haben zugleich eine zentripetale Kraft. Sie kondensieren aus Strömen von politischen Botschaften »öffentliche Meinungen«. Diese lassen sich als Synthesen aus ungezählten themenspezifischen Stellungnahmen eines diffusen Massenpublikums zu mehr oder weniger gut definierten öffentlichen Problemen und Beiträgen begreifen.«<sup>15</sup>

Die Sphäre der Öffentlichkeit besitzt nur schwache Strukturen, was die Dynamik von Themenkarrieren und Meinungsbildungsprozessen begünstigt. Strukturen der Öffentlichkeit sind zum Beispiel Rollen, Ebenen und Phasen. Journalistische Medien sind – ebenso wie Parteien, Verbände und Bewegungen – Intermediäre, die zwischen Bürger\*innen und politischen Entscheidungsträgern vermitteln, und zwar in beide Richtungen: Einerseits vermitteln sie gesellschaftliche Interessen, andererseits politische Entscheidungen.<sup>16</sup>

Die Ebenen der Öffentlichkeit lassen sich nach Größe und Struktur unterscheiden, wobei die Medienöffentlichkeit die höchste Reichweite hat; außerdem sind hier professionelle Leistungsrolle (Journalismus) und Publikumsrolle klar getrennt. Die Zahl der Teilnehmer\*innen und die Fixierung von Rollen nimmt »von oben nach unten« ab: von Versammlungsöffentlichkeiten als organisierten Ereignissen bis hin zu »Encounter-Öffentlichkeiten«, die sich spontan bilden und auch rasch wieder zerfallen. Das Verhältnis zwischen Medien und Politik lässt sich weiterhin nach den

Phasen des politischen Prozesses (Policy Cycle) beschreiben.<sup>17</sup> Der Soziologe Friedhelm Neidhardt ordnet einzelnen Phasen dieses Prozesses Funktionen zu:<sup>18</sup> Die *Transparenzfunktion* bezieht sich auf Offenheit und Vielfalt der Themen und Beiträge auf der Eingangsseite der Öffentlichkeit. Die *Validierungsfunktion* verweist auf deren diskursive, synthetisierende Verarbeitung im öffentlichen Diskurs. Und die *Orientierungsfunktion* wird durch die öffentliche Meinung als Ergebnis des Diskurses auf der Ausgangsseite erfüllt.

Neben der öffentlichen Meinungsbildung zu einem Streitthema ist auch die individuelle Meinungsbildung zu berücksichtigen, also die Nutzung und Wirkung politischer Kommunikation auf der Seite der Bürger\*innen. Dabei stehen öffentliche und individuelle Meinungsbildung, Makro- und Mikroebene in einem Verhältnis der Wechselwirkung:<sup>19</sup> Die öffentliche Meinung geht aus einem Diskurs hervor, in den bestenfalls eine Vielfalt der individuellen Meinungen der Bürger\*innen eingeht. In umgekehrter Richtung gibt die öffentliche Meinung Orientierung bei der individuellen Meinungsbildung. Die subjektive Wahrnehmung des Meinungsklimas beeinflusst auch die Bereitschaft der Bürger\*innen zur Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung (Theorie der Schweigespirale).<sup>20</sup> Zudem signalisiert die öffentliche Meinung den politischen Entscheidungsträgern, welche Meinung sich in der Öffentlichkeit als durchsetzungsfähig erwiesen hat und daher mit Akzeptanz rechnen kann. Umgekehrt versuchen politische Akteure, die Meinungsbildung zu beeinflussen, um Zustimmung und Unterstützung zu gewinnen.

## Normative Anforderungen

Die normative Bedeutung von Öffentlichkeit für die liberale Demokratie baut auf diesen deskriptiven Bestimmungen auf und ergänzt sie um Anforderungen, die sich von normativen Demokratie- und Öffentlichkeitstheorien ableiten lassen.<sup>21</sup> Dafür gibt es mehrere Systematisierungsvorschläge.<sup>22</sup> Einig sind sich die Theorien darin, dass Medien eine gemeinsame Sphäre der Öffentlichkeit und eine gemeinsame Wissensbasis schaffen sollen. Beides sind notwendige Voraussetzungen für Meinungsbildung. Darüber hinaus aber stellen die Theorien unterschiedlich hohe Anforderungen.

Nach der *liberalen Theorie* kommt es nicht darauf an, dass sich jede\*r Bürger\*in öffentlich zu Wort meldet. Es genügt, wenn Repräsentant\*innen die vorhandene Vielfalt der Themen und Meinungen angemessen wiedergeben. Eine Validierung der Argumente im öffentlichen Diskurs wird nicht verlangt. Bei unauflösbaren Interessengegensätzen reicht ein Kompromiss

als Ergebnis. Die *partizipatorische Theorie* betont die Teilhabe als Selbstwert. Die *deliberative Theorie* geht über diese Forderungen hinaus: Sie verlangt einen rationalen, respektvollen und herrschaftsfreien Diskurs, in dem die zwanglose Überzeugungskraft der besseren Argumente – im besten Fall – zu einem Konsens führt. In der *Tabelle* werden die Anforderungen aufgelistet, und zwar getrennt nach Rezeption und Kommunikation. Abgeleitet werden einzelne Werte, die als Qualitätsmaßstab dienen können.

**Tabelle: Normative Kommunikationsanforderungen**

Normative Demokratie- und Öffentlichkeitstheorien <sup>23</sup>	Abgeleitete Werte
<b>Teilhabe durch Rezeption</b>	
Basisfunktion: Fokussierung der Aufmerksamkeit, gemeinsame Sphäre der Öffentlichkeit	Integration
Basisfunktion: Nachrichten (»gut informierte*r Bürger*in«)	Freiheit, Gleichheit, Informationsqualität
Liberaler Theorie: politischer Wettbewerb, Pluralität (Repräsentation von Interessengruppen), staatliche Machtbeschränkung	Freiheit, Vielfalt, Machtverteilung, Kritik und Kontrolle, Sicherheit
<b>Teilhabe durch Kommunikation</b>	
Partizipatorische Theorie: authentische Äußerungen der betroffenen Bürger*innen	Freiheit, Gleichheit, Machtverteilung
Deliberative Theorie: rationaler, respektvoller und herrschaftsfreier Diskurs	Freiheit, Gleichheit, Machtverteilung, Diskursqualität

Quelle: Eigene Darstellung

## Digitaler Wandel der Öffentlichkeit

Wie die Verwirklichungsbedingungen für die genannten Werte sind, hängt stark von den verfügbaren Medien ab, mit deren Hilfe Öffentlichkeit hergestellt wird. Im 19. Jahrhundert entstand die Massenpresse. Damals wurde es möglich, Zeitungen und Zeitschriften schnell und in hoher Auflage zu drucken, billig zu verkaufen und damit Menschen aller Schichten zu erreichen. Im 20. Jahrhundert folgten mit Radio und Fernsehen elektronische Rundfunkmedien. Diese Massenmedien stellen Öffentlichkeit her, indem sie standardisiert für ein disperses (verstreutes) und weitgehend passives (nur rezipierendes) Massenpublikum Nachrichten und Kommentare bereitstellen. In dieser Massenkommunikation sind Beteiligung und Sichtbarkeit allerdings nicht beidseitig, sondern nur einseitig verwirklicht. Daher stellen Massenmedien eigentlich nur eine halbierte Öffentlichkeit her; das Versprechen der Teilhabe wird für das Publikum nur für

die rezeptive Seite eingelöst. Es bleibt aufgrund seiner erzwungenen Passivität auch weitgehend im Dunkeln, also außerhalb der Öffentlichkeit. Redaktionen der Massenmedien sind unter diesen Umständen machtvolle Schleusenwärter (Gatekeeper), weil sie über die Auswahl von Themen und Meinungen entscheiden können.

Die Digitalisierung hat aus zwei Gründen einen hohen Stellenwert für die politische Öffentlichkeit in der liberalen Demokratie: Zum einen eröffnet sie Akteuren in allen politischen Rollen – zumindest rein technisch – die Möglichkeit zur eigenen Kommunikation. Damit wird die halbierte Öffentlichkeit der Massenmedien vervollständigt, weil nun auch das Publikum kommuniziert und sichtbar wird. Das Gatekeeper-Monopol der Massenmedien geht verloren, weil in der digitalen Netzwerköffentlichkeit Redaktionen umgangen werden können. Diese oft als Demokratisierung begrüßte Erweiterung des Zugangs zur Öffentlichkeit gelingt vor allem mit der Hilfe sozialer Medien. Dies aber verleiht digitalen Plattformen wie Facebook, Instagram, YouTube oder Twitter erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung. Weil sie ökonomischen Imperativen folgen, zeigen sie bisher wenig Bereitschaft, Verantwortung für die liberal-demokratische Öffentlichkeit zu übernehmen.<sup>24</sup>

Zum anderen expandiert mit der Digitalisierung der Bereich der mediatisierten politischen Kommunikation: Präsenzkommunikation mit wenigen Beteiligten – sei es in zufälligen Begegnungen unter Fremden (Encounter-Öffentlichkeit) oder in organisierter Form (Versammlungs-Öffentlichkeit) – wird in den digitalen Raum verlagert. Während in der Öffentlichkeit der traditionellen Massenmedien vor allem ein Elitendiskurs stattfindet, der durch Vertreter\*innen von Parteien, Parlamenten und Regierungen bestimmt wird, integriert das Internet den gesamten Prozess der demokratischen Meinungsbildung<sup>25</sup> – angefangen beim informellen Austausch unter Bürger\*innen über die Kommunikation von Parteien, Verbänden und Bewegungen, den Diskurs in der massenmedialen Öffentlichkeit bis hin zur Kommunikation von Parlament, Regierung und Verwaltung. Übergänge zwischen Phasen und Ebenen verlieren an Bedeutung, ebenso journalistische Gatekeeper, die den Übergang zwischen Kontexten regeln. Dadurch wird die öffentliche Meinungsbildung dynamischer, komplexer und in ihrem Verlauf noch weniger vorhersehbar.<sup>26</sup> Neben der erweiterten Partizipation spielt auch die Automation eine zunehmende Rolle, also der Einsatz von Algorithmen für journalistische Aufgaben wie Monitoring, Verifikation, Textproduktion, Aggregation und Personalisierung.<sup>27</sup>

Mit der Digitalisierung entsteht aber keine eigenständige Welt neben der alten, analogen Medienwelt. Vielmehr bilden traditionelle Massen-

medien und professioneller Journalismus mit den neuen digitalen Formen eine hybride Öffentlichkeit,<sup>28</sup> in der unterschiedliche Logiken neben- und miteinander wirken. Dabei werden Grenzen durchlässiger, etwa zwischen Medien (Konvergenz) oder auch zwischen Journalismus, Werbung und politischem Aktivismus, was dazu führt, dass die Identität von Angeboten oft nicht mehr eindeutig erkennbar ist. Dies gilt etwa für »Influencer«<sup>29</sup> und »alternative Medien«,<sup>30</sup> die oft extreme politische Positionen vertreten. Dass sich das politische Geschehen in weiten Teilen ins Internet verlagert hat, lässt sich an den Aktivitäten politischer Akteure wie jener der Parteien<sup>31</sup> ablesen, vor allem in Wahlkampfzeiten.<sup>32</sup>

## Verwirklichung von Werten

Verwendet man die oben abgeleiteten Werte der liberalen Demokratie als Maßstab und zieht die empirische Forschung zur Prüfung heran, dann lassen sich erhebliche Qualitätsdefizite in der digitalen Öffentlichkeit ausmachen:<sup>33</sup>

(1) *Informationsqualität*: Die Recherche, Prüfung und Verbreitung von Nachrichten sind die Kernaufgaben des professionellen Journalismus. Bisher schöpft er das technische Potenzial für eine höhere Informationsqualität im Internet nicht aus. Was ihn daran hindert, ist eine schwere ökonomische Krise, ausgelöst durch die Konkurrenz mit digitalen Plattformen auf dem Werbemarkt und die »Gratismentalität« der Nutzer\*innen.<sup>34</sup> Amateure (*citizen journalism*) und Algorithmen (*computational journalism*) können nicht als Ersatz einspringen, weil sie bisher keine vergleichbar hohe Informationsqualität wie professionell-journalistische Anbieter liefern.<sup>35</sup> Dennoch gewinnt der Nachrichtenkonsum über soziale Medien an Bedeutung, vor allem in den jüngeren Altersgruppen.<sup>36</sup> Die Erweiterung des verfügbaren Angebots in sozialen Medien kann die Nutzer\*innen überfordern, sie kann Relativismus, geringes Vertrauen und eine nur »gefühlte« Informiertheit zur Folge haben.<sup>37</sup> Die Ökonomin Shoshana Zuboff etwa kritisiert,<sup>38</sup> dass Plattformbetreiber radikal indifferent gegenüber der Qualität der Inhalte sind und erheblich zu Qualitätsdefiziten beitragen, etwa durch die Verbreitung von Fake News.<sup>39</sup> Hier ist der professionelle Journalismus gefordert, der zunehmend auch die Qualitätssicherung von Fremdpubliziertem übernehmen sollte (Fact-Checking).

(2) *Diskursqualität*: Die vielfach beklagte Verrohung öffentlicher Diskurse im Internet<sup>40</sup> verweist darauf, dass zwischen der Offenheit auf der einen Seite und der Qualität des Diskurses auf der anderen Seite ein Spannungsverhältnis besteht. Die Diskursqualität lässt sich mithilfe von Krite-

rien wie Rationalität, Respekt, Responsivität und Inklusivität messen.<sup>41</sup> Die bisherige Forschung zeigt, dass die Qualität stark von der Ausgestaltung der Online-Foren und den Merkmalen der Teilnehmer\*innen abhängt. Relativ gering ist sie auf Facebook, Twitter und in Blogs,<sup>42</sup> eher moderat in den Kommentaren unter Online-Artikeln.<sup>43</sup> Eine Metaanalyse hat gezeigt, dass die Diskursqualität positiv beeinflusst wird, wenn die Kommunikation asynchron (also mit Zeitverzug, um nachdenken zu können), nicht-anonym, moderiert und thematisch fokussiert abläuft.<sup>44</sup>

(3) *Freiheit*: Die Vorstellung, dass die Internetöffentlichkeit eine Sphäre grenzenloser Freiheit ist, hat sich längst als Cyberutopie herausgestellt.<sup>45</sup> In vielen Ländern werden Einschränkungen der Meinungs- und Medienfreiheit registriert. Das Internet selbst wird als Instrument staatlicher Überwachung und Unterdrückung eingesetzt.<sup>46</sup> Nicht nur Staaten bestimmen das Maß an freier Kommunikation und Rezeption, sondern auch die Betreiber von Plattformen, die »öffentliche Räume in Privatbesitz«<sup>47</sup> sind, und jene, die sie einsetzen. Hier finden sich neue Formen der Freiheitsbeschränkung. So werden Kontrahent\*innen durch Einschüchterung und Abschreckung zum Schweigen gebracht (Chilling-Effekt), oder Gegenäußerungen werden durch das »Überfluten« mit Botschaften (Social Bots) unsichtbar gemacht.<sup>48</sup>

(4) *Gleichheit*: Alle Gruppen der Gesellschaft sollen die gleiche Chance haben, sich am politischen Prozess zu beteiligen. Die Frage der Gleichheit stellt sich im Internet auf vielfältige Weise.<sup>49</sup> Sie betrifft nicht nur den technischen Zugang zum Internet, sondern darüber hinaus auch seine Verwendung und Wirkung. Anders als im Fall der Massenmedien muss beim Internet neben der Rezeption auch die Kommunikation berücksichtigt werden. Es geht also nicht nur um den Nutzen aus der Rezeption, etwa einen Wissenszuwachs, sondern auch um den Erfolg der eigenen Beiträge, also um Aufmerksamkeit, Zustimmung, Weiterverbreitung und den Einfluss auf politische Entscheidungen. Während Unterschiede beim technischen Zugang in Deutschland weitgehend beseitigt sind, besteht nach wie vor eine digitale Spaltung bei der Verwendung des Internets. Ungleiche Beteiligung lässt sich vor allem durch Unterschiede im politischen Interesse und der Medienkompetenz erklären.<sup>50</sup> Hinsichtlich der Aufmerksamkeitsverteilung konnte empirisch gezeigt werden,<sup>51</sup> dass sie im Internet extrem ungleich ist. Die Distributionskosten haben sich nicht verringert, sondern nur verlagert: weg von der Distributionstechnik (Druck- und Sendetechnik) hin zu Maßnahmen, um – trotz der starken Aufmerksamkeitskonkurrenz – ein Publikum zu gewinnen und zu binden.

(5) *Vielfalt*: Anders als im Fall der Gleichheit, die sich auf die Beteiligungschancen bezieht, wird hier das Ergebnis, die inhaltliche Vielfalt des

Publizierten in den Blick genommen, etwa die Themen- und Meinungs- vielfalt. Die vorhandene Angebotsvielfalt muss zudem in Nutzungsviel- falt aufseiten des Publikums »übersetzt« werden. Auch im Internet gibt es eine Reihe vielfaltsmindernder Faktoren, zum Beispiel die Ressourcen- schwäche vieler Redaktionen, die nur wenige exklusive Inhalte publizie- ren (und stattdessen eher Stoff aus Presse und Rundfunk zweitverwerten), die nach wie vor starke Agenda-Setting-Wirkung traditioneller Massen- medien, deren Inhalte in den sozialen Medien weiterverbreitet werden, die Ko-Orientierung zwischen Anbietern (durch Aggregatoren wie Google News oder Leitmedien wie Spiegel Online) sowie das begrenzte Reper- toire der Nutzer\*innen, die nur einen Bruchteil der Angebotsfülle regis- trieren und verarbeiten können.<sup>52</sup>

(6) *Verteilung von Meinungsmacht*: Meinungsmacht ist die Fähigkeit zur absichtsvollen Beeinflussung der individuellen und öffentlichen Mei- nungsbildung.<sup>53</sup> Im Internet ist die Meinungsmacht nicht – wie erhofft – breiter verteilt, sondern sie verschiebt sich nur von den Massenmedien und dem Journalismus zu den digitalen Plattformen.<sup>54</sup> Ihre Meinungsmacht ergibt sich aus der Möglichkeit, Themen und Meinungen mehr oder weni- ger sichtbar zu machen, ohne selbst Inhalte beizusteuern. Darüber hinaus können Dritte auf digitalen Plattformen Meinungsmacht gewinnen, insbe- sondere politische Akteure, die mit Techniken der strategischen Kommu- nikation – oft intransparent – die Meinungsbildung beeinflussen.<sup>55</sup>

(7) *Kritik und Kontrolle*: Nach liberaler Vorstellung müssen Staat und gesellschaftliche Kräfte durch Kritik und Kontrolle begleitet werden. Transparenz über das Handeln der Mächtigen stellen der investigative Journalismus und das Fact-Checking her. Transnationale journalistische Recherche-Netzwerke haben sich in den vergangenen Jahren um Kritik und Kontrolle im globalen Maßstab verdient gemacht.<sup>56</sup> Auch zivilgesell- schaftliche Akteure übernehmen die Watchdog-Rolle.<sup>57</sup>

(8) *Integration*: Die liberale Demokratie braucht eine gemeinsame Sphäre der Öffentlichkeit, in der alle Bürger\*innen ihre Aufmerksamkeit auf die gleichen Themen von öffentlichem Interesse richten. Außerdem sollen sie das Spektrum der unterschiedlichen Meinungen zu einer Streitfrage ken- nen. Ein Zerfall dieser Öffentlichkeit kann zwei unterschiedliche Ursa- chen haben: Entweder geschieht dies, weil Nutzer\*innen nach eigenen Präferenzen selektieren, indem sie zum Beispiel nur solche Meinungen registrieren, die sie in ihren Auffassungen bestätigen, oder nur solche The- men, für die sie sich besonders interessieren. Oder aber Algorithmen über- nehmen die Selektion, und zwar so, dass Nutzer\*innen gar nicht merken, dass andere Nutzer\*innen nicht die gleichen Themen und Meinungen zu sehen bekommen. Im ersten Fall geht es um die Bildung von Echokam-

mern, in denen Gleichgesinnte unter sich bleiben, im zweiten Fall um Filterblasen, also um personalisierte Informationsumwelten. Beide Phänomene scheinen aber weniger relevant zu sein, als gemeinhin angenommen wird. Ein Forschungsüberblick zeigt, dass »die tatsächliche Tragweite von Filterblasen und Echokammern weithin überschätzt wird«. Die größere Bedrohung ist die »verzerrte Wahrnehmung des Meinungsklimas in sozialen Medien«, welche die Massenmedien durch ihre Berichterstattung zusätzlich verstärken. Dies fördert eine »lautstarke Minderheit«. <sup>58</sup> Nicht der Rückzug ist also das Problem, sondern – im Gegenteil – das aggressive Auftreten von Minderheiten in der Öffentlichkeit.

(9) *Sicherheit*: Mit dem Internet verbindet sich eine Reihe von Sicherheitsrisiken (etwa Cyberwar, -terrorismus, -kriminalität). Staatliche Maßnahmen sollen diese minimieren, gehen aber ihrerseits oft auf Kosten der Freiheit, wie etwa das Beispiel der Vorratsdatenspeicherung zeigt. <sup>59</sup> Auch die Verletzbarkeit der Privatsphäre als Schutzraum nimmt zu. In vielen Situationen besitzen Nutzer\*innen keine ausreichende Kontrolle, um mögliche Folgen ihres Handelns angemessen einschätzen zu können. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn Dritte heimlich Verhaltensdaten sammeln und auswerten oder wenn in sozialen Medien nicht mehr überschaubar ist, wer mitlesen kann.

## Ausblick: Regulierung und Vermittlung

Diese Zwischenbilanz zur Werteverwirklichung in der digitalen Öffentlichkeit hat an mehreren Stellen Defizite erkennen lassen. Es ist offensichtlich geworden, dass die erweiterte Partizipation nicht nur zur Demokratisierung beiträgt, sondern auch eine dunkle Seite hat. <sup>60</sup> Soziale Medien eignen sich für demokratiegefährdende Strategien, wie nicht zuletzt der ehemalige US-Präsident Donald Trump demonstriert hat. <sup>61</sup> So bleibt am Ende die Frage: Wie lässt sich die digitale Öffentlichkeit besser gestalten? Eine Möglichkeit sind Regulierungsmaßnahmen. Auf nationaler Ebene sind mit dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz und dem Medienstaatsvertrag die Betreiber digitaler Plattformen stärker in die Pflicht genommen worden; mit dem Digital Service Act hat die Europäische Union 2022 nachgezogen. Darüber hinaus gibt es Überlegungen, eine europäische Alternative zu den dominanten US-Plattformen zu schaffen, die sich an europäischen Werten orientiert und zur europäischen Integration beiträgt. <sup>62</sup> Zur Stärkung der Vermittlung in der digitalen Öffentlichkeit sollte auch der professionelle Journalismus als qualitätssichernder Intermediär gefördert werden. <sup>63</sup> Mit dem Übergang vom Gatekeeper-Paradigma der Massenme-

dien zum – von Plattformen bestimmten – Netzwerk-Paradigma ändern sich auch die Vermittlungsleistungen, die journalistisch erbracht werden müssen.<sup>64</sup>

Journalismus sollte in der digitalen Öffentlichkeit eine größere Außenorientierung haben und stärker mit seiner Umwelt interagieren als in der linearen Massenkommunikation. Neben das Recherchieren, Prüfen, Selektieren und Verbreiten von Nachrichten treten daher weitere Aufgaben wie das Kuratieren fremder Inhalte, etwa beim Fact-Checking, sowie das Organisieren und Moderieren öffentlicher Diskurse unter Beteiligung der Bürger\*innen. Redaktionen müssen sich darauf einstellen, ihre digitalen Angebote permanent weiterzuentwickeln, parallel über mehrere Kanäle zu kommunizieren und ihre Erkennbarkeit als Qualitätsanbieter sicherzustellen, dem das Publikum hohes Vertrauen entgegenbringt. Einerseits ist der professionelle Journalismus also auch in der digitalen Öffentlichkeit von großer Bedeutung für die liberale Demokratie. Andererseits herrscht derzeit aber große Ratlosigkeit darüber, wie er künftig finanziert werden kann.

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 10–11/2022 »Digitale Gesellschaft«.*

## Anmerkungen

- 1 Markus Gabriel, *Moralischer Fortschritt in dunklen Zeiten*, Berlin 2020, S. 267.
- 2 Vgl. Pippa Norris/Ronald Inglehart, *Cultural Backlash*, Cambridge 2019.
- 3 Vgl. Michiko Kakutani, *Der Tod der Wahrheit*, Stuttgart 2019.
- 4 Vgl. Bernhard Pörksen, *Die große Gereiztheit*, München 2018.
- 5 Vgl. Yochai Benkler/Robert Faris/Hal Roberts, *Network Propaganda*, Oxford 2018.
- 6 Vgl. W. Lance Bennett/Steven Livingston, *The Disinformation Age*, Cambridge 2021.
- 7 Vgl. Andreas Jungherr/Gonzalo Rivero/Daniel Gayo-Avello, *Retooling Politics*, Cambridge 2020; Christoph Neuberger, *Was erwartet die Gesellschaft vom Internet – und was erhält sie?*, Berlin 2018.
- 8 Vgl. Axel Bruns, *Are Filter Bubbles Real?*, Cambridge 2019.
- 9 Vgl. Christina Holtz-Bacha, *The Kiss of Death*, in: *European Journal of Communication* 3/2021, S. 221–237.
- 10 Für eine ausführlichere Darstellung vgl. Christoph Neuberger, *Funktionale und defekte Öffentlichkeit in der Demokratie*, Biel 2020, [www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/studien/einzelstudien.html](http://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/studien/einzelstudien.html).
- 11 Vgl. Bernhard Peters, *Der Sinn von Öffentlichkeit*, Frankfurt/M. 2007, S. 55–62.
- 12 Vgl. Niklas Luhmann, *Die Realität der Massenmedien*, Opladen 1996<sup>2</sup>, S. 43.
- 13 Ebd., S. 46 f.
- 14 Christoph Möllers, *Demokratie – Zumutungen und Versprechen*, Berlin 2008, S. 38.

- 15 Jürgen Habermas, Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension?, in: ders., Ach, Europa, Frankfurt/M. 2008, S. 138–191, hier S. 158 f.
- 16 Vgl. Patrick Donges/Otfried Jarren, Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft, Wiesbaden 2017<sup>4</sup>, S. 99–109; Habermas (Anm. 15), S. 163–167; Christoph Neuberger, Journalismus und digitaler Wandel, in: Otfried Jarren/ders. (Hrsg.), Gesellschaftliche Vermittlung in der Krise, Baden-Baden 2020, S. 119–154.
- 17 Vgl. Donges/Jarren (Anm. 16), S. 157–172; Nayla Fawzi, Machen Medien Politik?, Baden-Baden 2014, S. 87–138.
- 18 Vgl. Friedhelm Neidhardt, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: ders. (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen 1994, S. 7–41, hier S. 22–28.
- 19 Vgl. Christoph Neuberger, Teil I: Kommunikationswissenschaftliche Analyse der Meinungsbildung, Meinungsmacht und Vielfalt im Internet, in: Frank Lobigs/ders., Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, Leipzig 2018, S. 17–118, hier S. 24–26.
- 20 Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann, Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut, München 2001<sup>6</sup>.
- 21 Vgl. Neuberger (Anm. 7), S. 16–22.
- 22 Vgl. u. a. Myra Marx Ferree et al., Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies, in: *Theory and Society* 3/2002, S. 289–324; Jürgen Gerhards, Diskursive versus liberale Öffentlichkeit, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 1/1997, S. 1–34; Renate Martinsen, Öffentlichkeit in der »Mediendemokratie« aus der Perspektive konkurrierender Demokratietheorien, in: Frank Marcinkowski/Barbara Pfetsch (Hrsg.), Politik in der Mediendemokratie, Wiesbaden 2009, S. 37–69.
- 23 Vgl. die Literaturhinweise in Anm. 7, 10 und 22.
- 24 Vgl. Shoshana Zuboff, Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus, Frankfurt/M. 2018.
- 25 Vgl. Donges/Jarren (Anm. 16), S. 99–109; Habermas (Anm. 15), S. 164–165.
- 26 Vgl. Christoph Neuberger, Die Rückkehr der Masse, in: *Medien & Kommunikationswissenschaft* 3/2017, S. 550–572.
- 27 Vgl. Nicholas Diakopoulos, *Automating the News*, Cambridge, MA 2019.
- 28 Vgl. Andrew Chadwick, *The Hybrid Media System*, Oxford 2013.
- 29 Vgl. Halina Bause, Politische Social-Media-Influencer als Meinungsführer?, in: *Publizistik* 2/2021, S. 295–316.
- 30 Vgl. Kristoffer Holt/Tine Ustad Figenschou/Lena Frischlich, Key Dimensions of Alternative News Media, in: *Digital Journalism* 7/2019, S. 860–869; Svenja Boberg et al., Pandemic Populism, Münster Online Research (MOR) Working Paper 1/2020, <https://arxiv.org/abs/2004.02566>.
- 31 Vgl. Paolo Gerbaudo, *The Digital Party*, London 2019.
- 32 Vgl. Gerhard Vowe, Wie verändern sich Wahlkämpfe in der Onlinewelt?, in: *Media Perspektiven* 12/2017, S. 607–615; zuletzt Jan-Hinrik Schmidt, Facebook- und Twitter-Nutzung der Kandidierenden zur Bundestagswahl 2021, in: *Media Perspektiven* 12/2021, S. 639–653.
- 33 Ich folge hier früheren Überlegungen in Neuberger (Anm. 7 und 10). Vgl. auch Birgit Stark/Daniel Stegemann, *Are Algorithms a Threat to Democracy?*, Berlin 2020.

- 34 Vgl. Frank Lobigs, Wirtschaftliche Probleme des Journalismus im Internet, in: Christian Nuernbergk/Christoph Neuberger (Hrsg.), *Journalismus im Internet*, Wiesbaden 2018<sup>2</sup>, S. 295–334.
- 35 Vgl. Christoph Neuberger, Journalismus in der Netzwerköffentlichkeit, in: Nuernbergk/Neuberger (Anm. 34), S. 10–80, hier S. 22–25.
- 36 Vgl. Sascha Hölig/Julia Behre, Aktuelle Entwicklungen bei der Nachrichtennutzung in Deutschland, in: *Media Perspektiven* 11/2021, S. 575–587, hier S. 578–581.
- 37 Vgl. Katharina Kleinen-von Königslöw, Die Individualisierung der Nachrichtennutzung als Treiber der gesellschaftlichen Vermittlungskrise, in: Jarren/Neuberger (Anm. 16), S. 93–117, hier S. 101–104.
- 38 Vgl. Zuboff (Anm. 24), S. 577–586.
- 39 Vgl. Yarif Tsfati et al., Causes and Consequences of Mainstream Media Dissemination of Fake News, in: *Annals of the International Communication Association* 2/2020, S. 157–173.
- 40 Vgl. Anna Sophie Kümpel/Diana Rieger, *Wandel der Sprach- und Debattenkultur in sozialen Online-Medien*, Berlin 2019; Wolfgang Schweiger, *Der (des)informierte Bürger im Netz*, Wiesbaden 2017.
- 41 Vgl. André Bächtiger/John Parkinson, *Mapping and Measuring Deliberation*, Oxford 2019; Hartmut Wessler, *Habermas and the Media*, Cambridge 2018, S. 85–88.
- 42 Vgl. Katharina Esau/Dannica Fleuß/Sarah-Michelle Nienhaus, Different Arenas, Different Deliberative Quality?, in: *Policy & Internet* 1/2021, S. 86–112; Wessler (Anm. 41), S. 82–108.
- 43 Vgl. Nina Springer/Anna Sophie Kümpel, User-Generated (Dis)Content, in: Nuernbergk/Neuberger (Anm. 34), S. 241–271; Julius Reimer et al., Content Analyses of User Comments in Journalism, in: *Digital Journalism* 2021, <https://doi.org/10.1080/21670811.2021.1882868>.
- 44 Vgl. Dennis Friess/Christiane Eilders, A Systematic Review of Online Deliberation Research, in: *Policy & Internet* 3/2015, S. 319–339.
- 45 Vgl. Evgeny Morozov, *The Net Delusion*, London 2011.
- 46 Vgl. Freedom House, *Freedom on the Net 2020*, Washington, D. C. 2020, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2020/pandemics-digital-shadow>; Christina Holtz-Bacha, More Than Just Collateral Damage. Ramifications of the Pandemic for Freedom of the Press, in: *Publizistik* 1/2022, S. 31–50.
- 47 Vgl. Timothy Garton Ash, *Redefreiheit*, München 2016, S. 77.
- 48 Vgl. Tim Wu, Is the First Amendment Obsolete?, in: *Michigan Law Review* 3/2018, S. 547–581.
- 49 Vgl. Jan van Dijk, *The Digital Divide*, Cambridge 2020.
- 50 Vgl. ders./Kenneth L. Hacker, *Internet and Democracy in the Network Society*, New York 2018, S. 49–82.
- 51 Vgl. Matthew Hindman, *The Internet Trap*, Princeton 2018, S. 179.
- 52 Vgl. Neuberger (Anm. 19), S. 47 f.
- 53 Vgl. ebd., S. 24–28.
- 54 Vgl. Ulrich Dolata, Internetkonzerne, in: ders./Jan-Felix Schrape, *Kollektivität und Macht im Internet*, Wiesbaden 2018, S. 101–130, hier S. 123–126; Neuberger (Anm. 19), S. 68–79.

- 55 Vgl. Benkler/Faris/Roberts (Anm. 5); Samuel C. Woolley/Philip N. Howard (Hrsg.), *Computational Propaganda*, New York 2019.
- 56 Vgl. Annett Heft, *The Panama Papers Investigation and the Scope and Boundaries of Its Networked Publics*, in: *Journal of Applied Journalism & Media Studies* 2/2019, S. 191–209.
- 57 Vgl. Frank Esser/Christoph Neuberger, *Realizing the Democratic Functions of Journalism in the Digital Age*, in: *Journalism* 1/2019, S. 194–197.
- 58 Birgit Stark/Melanie Magin/Pascal Jürgens, *Maßlos überschätzt*, in: Mark Eisenegger et al. (Hrsg.), *Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Wiesbaden 2021, S. 293–311, hier S. 304–306. Zu einem ähnlichen Fazit kommt Bruns (Anm. 8), S. 95.
- 59 Vgl. Heiner Bielefeldt, *Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat*, Berlin 2004.
- 60 Vgl. Thorsten Quandt, *Dark Participation*, in: *Media and Communication* 4/2018, S. 36–48.
- 61 Vgl. Steven Levitsky/Daniel Ziblatt, *Wie Demokratien sterben*, München 2018, S. 205–238. Weniger ernst schätzt Jürgen Habermas die Lage ein. Er sieht nur einen Rückstand beim Lernen im Umgang mit den partizipativen Möglichkeiten. Vgl. Jürgen Habermas, *Überlegungen und Hypothesen zu einem erneuten Strukturwandel der politischen Öffentlichkeit*, in: *Leviathan*, Sonderband 37/2021, S. 470–500, hier S. 488 f.
- 62 Vgl. Johannes Hillje, *Plattform Europa*, Bonn 2019; José van Dijck/Thomas Poell/Martijn de Waal, *The Platform Society*, New York 2018. Pionier auf diesem Weg ist der deutsch-französische Fernsehsender Arte mit seinem sechssprachigen Internetangebot.
- 63 Zur Krise von Journalismus und Parteien als demokratische Intermediäre vgl. Jan-Werner Müller, *Freiheit, Gleichheit, Ungewissheit*, Berlin 2021, S. 117–170.
- 64 Vgl. Neuberger (Anm. 16).

## Die amerikanische Lektion

### Wie Polarisierung der Demokratie schaden kann

Auf den ersten Blick scheint die Sache einfach: Das Schicksal von Demokratien entscheidet sich an der Frage, von wie vielen überzeugten Demokraten sie getragen werden. Natürlich spielen die institutionelle Ordnung und die Struktur der Verfassung eine Rolle, ebenso wie plötzlich auftretende innere wie äußere Krisen. Am Ende jedoch lautet die einfachste Gleichung: Wo die Mehrheit einer Gesellschaft sich gegen die Demokratie als Staatsform entscheidet, da wird sie über kurz oder lang scheitern. Besonders vertraut ist diese Gleichung den Deutschen. Schließlich bleibt hier das Scheitern der Weimarer Republik der zentrale Bezugspunkt in allen Diskussionen um eine vermeintliche »Krise der Demokratie«.<sup>1</sup> Die Befürworter der Republik gerieten ab 1930 immer stärker unter Druck, rechts vor allem von der NSDAP, links von der KPD. Am Ende war es einer schrumpfenden politischen Mitte quasi unmöglich, noch Mehrheiten zu organisieren. Nazis und Kommunisten waren Todfeinde, sich in ihrer offenen Ablehnung der ersten deutschen Demokratie allerdings einig. So ging Weimar als »Demokratie ohne Demokraten« in die Geschichtsbücher ein.

Die Sache ist nur: Aus dieser Perspektive betrachtet, müsste man sich um die USA eigentlich keine großen Sorgen machen. Denn als politische Idee ist die Demokratie dort weithin akzeptiert. Zwar äußern viele US-Amerikaner – nicht anders als die Bürger vieler anderer westlicher Demokratien – Unzufriedenheit darüber, wie die Demokratie praktiziert wird, und beklagen die Diskrepanz zwischen Ideal und Realität. Alternative Formen der Ausübung und Legitimation von Herrschaft spielen in ihren Vorstellungswelten aber nur eine untergeordnete Rolle.<sup>2</sup>

Ist also alles gut? Die Frage ist natürlich rhetorisch, denn auch der abgebrühteste Anti-Alarmist kann nach dem 6. Januar 2021, als ein von Präsident Donald Trump angestachelter Mob das US-Kapitol stürmte, nicht mehr ernstlich der Meinung sein, die US-Politik befinde sich weiterhin

im Normalmodus. Und auch wenn es an diesem Tag und danach noch glimpflich ausging und das gelang, was mehr als zweihundert Jahre lang in Washington noch immer funktioniert hat – ein friedlicher Wechsel der Regierung –, ist die Legitimationskrise der amerikanischen Demokratie nicht ausgestanden: Die Mehrzahl jener, die ihr Kreuz nicht bei Joe Biden, sondern bei Donald Trump gemacht haben, hält die Präsidentschaftswahl 2020 weiterhin für gefälscht und damit, in bitterer, aber durchaus unbestechlicher Logik, den neuen Mann im Weißen Haus für einen illegitimen Präsidenten.

Wie aber passt das zusammen: die grundsätzliche Befürwortung der Demokratie als beste Regierungsform einerseits und die Ablehnung einer nach allen logischen Kriterien und Meinung aller Wahlbeobachter rechtmäßigen Wahl andererseits? Offensichtlich kommt man der Krise der amerikanischen Demokratie mit den analytischen Mustern des 20. Jahrhunderts nicht bei. Selbst bei jenen, die sich am 6. Januar vor dem US-Kapitol versammelt haben, dürfte es sich in der Mehrzahl nicht um dezidierte Antidemokraten gehandelt haben. Vielmehr verstanden sie sich gerade als die Hüter und Wächter der Demokratie, als letztes Aufgebot zu ihrer Verteidigung gegen ein aus ihrer Sicht korruptes System. Natürlich ist auch das brandgefährlich. Und doch unterscheiden sich Trumps Republikaner von jenen Parteien, die der Politikwissenschaftler Giovanni Sartori in seinem Konzept des *polarized pluralism* als »Anti-System-Parteien« bezeichnet und als die potenziellen Totengräber der Demokratie identifiziert hat: Parteien mit einem revolutionären Plan zur Überwindung der bestehenden Ordnung.<sup>3</sup> Trumps Anhänger träumten von keiner neuen Ordnung; sie träumten davon, dass Trump die Wahlen gewonnen hat.

Das also ist der Widerspruch, der im Folgenden aufgelöst werden soll: dass die Feinde der Demokratie sich heute für deren wahre Hüter halten. Man kann das – vorsichtig ausgedrückt – für eine Fehlwahrnehmung halten. Aber man sollte es dennoch ernst nehmen, wenn man verstehen will, wes Geistes Kind sie sind. Im Grunde erklären drei miteinander verbundene Faktoren diesen Widerspruch: *erstens* die extreme und spezifische Natur der Polarisierung der US-Politik, die zur Erosion von Werten geführt hat, ohne die jedes Bekenntnis zur Demokratie im Grunde wertlos ist; *zweitens* das Gefühl unter Amerikas Konservativen, dass alle Entwicklungen im Land gegen sie laufen und daher auch grenzwertige Mittel den Zweck der kulturellen und politischen Selbstbehauptung rechtfertigen; und *drittens* die Fragmentierung der Öffentlichkeit, die zu einer völligen Erosion gemeinsamer Realitätswahrnehmungen geführt hat.

## Warum Demokratie Polarisierung braucht

Dass die amerikanische Gesellschaft und Politik polarisiert sind, ist mittlerweile ein Gemeinplatz, so wie auch die Ursachen dafür mittlerweile zur Genüge dargelegt wurden.<sup>4</sup> Weniger Platz hat bisher die Frage eingenommen, und das gilt nicht nur für die USA, inwiefern Polarisierung eigentlich ein Problem für die Demokratie ist. Im öffentlichen Diskurs wird sie überwiegend negativ wahrgenommen, etwa wenn sie im Zusammenhang mit Befürchtungen vor einer »tiefen gesellschaftlichen Spaltung« genannt wird. Polarisierung klingt nach Streit und Konflikt statt nach Konsens, nach Ideologie statt Vernunft, nach einer aufgewühlten Gesellschaft, die mit sich selbst nicht im Reinen ist.

Aus demokratietheoretischer Sicht wäre dem zu entgegnen: Was sollte daran schlecht sein? Die Demokratie lebt vom Streit und von der Auseinandersetzung und verdankt ihren immer noch fortwährenden Erfolg ihrer Fähigkeit, fundamentale Auseinandersetzungen auszuhalten und friedlich zu regeln. In der Politikwissenschaft – in der das Thema gerade verstärkt empirisch erforscht wird, es aber nur wenige theoretische Reflexionen darüber gibt – wird Polarisierung als wachsende ideologische Distanz definiert: zwischen den politischen Positionen relevanter Parteien oder aber in den Einstellungen der Bürger. Beides aber ist unabdingbar, weil Demokratie vom Wettbewerb lebt und dafür Alternativen braucht.

Oft trifft Polarisierung im Zuge gesellschaftlichen Wandels auf, vor allem, wenn neue oder bisher ausgeschlossene gesellschaftliche Gruppen mehr Teilhaberechte einfordern. Die Geschichte der Polarisierung der US-amerikanischen Politik und Gesellschaft ist dafür das beste Beispiel. Schließlich ging die bis Anfang der 1960er Jahre herrschende Konsenskultur auch darauf zurück, dass man das wohl drängendste Problem des Landes parteiübergreifend ignorierte: die katastrophalen Zustände im Süden der USA, wo auch hundert Jahre nach dem Ende der Sklaverei von Gleichberechtigung keine Rede sein konnte und wo weiterhin de facto ein System der Rassentrennung herrschte. Erst unter dem Druck der Bürgerrechtsbewegung Martin Luther Kings begann die Demokratische Partei, zögerlich noch unter Präsident John F. Kennedy, energisch dann unter seinem Nachfolger Lyndon B. Johnson, sich des Problems anzunehmen. Das aber veränderte fortan die Statik der amerikanischen Politik. Nachdem die Wähler im konservativen Süden, bis dahin eine Hochburg der Partei, aus Protest die Demokratische Partei verließen und zu den Republikanern wechselten, homogenisierten sich beide Parteien, die Republikaner wurden rechter, die Demokraten linker – und *race* schließlich zur großen spaltenden Konfliktlinie der US-Politik.<sup>5</sup> Völlig zu Recht gilt das Ringen

der Bürgerrechtsbewegung heute als heroischer Freiheitskampf, aber man könnte auch sagen: Mit ihm begann sich das Land zu polarisieren. Doch wer würde das heute schon für falsch halten wollen? Aus dieser Perspektive ist Polarisierung einfach der Preis, der von Zeit zu Zeit für den gesellschaftlichen Fortschritt zu entrichten ist, die unvermeidliche Folge neuer Emanzipationsschübe.

Schließlich ist Polarisierung aus demokratietheoretischer Sicht auch deswegen grundsätzlich positiv zu beurteilen, weil sie oft breitere Bevölkerungsschichten politisiert und mit erhöhter Partizipation einhergeht. Interessant ist in der Tat, dass vor nicht allzu langer Zeit Polarisierung eben gerade nicht das Kardinalproblem westlicher Demokratien zu sein schien. Stattdessen wurde viel über das Konzept der »Postdemokratie« debattiert: eine nur noch vermeintliche Demokratie, deren sämtliche Kulissen (Parteien, Parlamente, Wahlen) zwar weiterhin stünden, die in der Substanz aber längst ausgehöhlt sei durch eine Allianz multinationaler Wirtschaftsunternehmen und anderer global agierender Akteure.<sup>6</sup> Diese bestimmten in Wahrheit den Takt der Politik – während der eigentliche Souverän, das Volk, sich von der Politik mit Desinteresse und in Apathie abgewandt habe. Polarisierung wirkt solchen Tendenzen entgegen, denn sie stärkt das Bürgerengagement und auch das Interesse an der Politik, da sie durch scharfe politische Kontraste verdeutlicht, was auf dem Spiel steht, und damit für alle den Einsatz erhöht.

## Wann Polarisierung schadet

Polarisierung muss also nicht per se ein Problem für die Demokratie sein. Im Gegenteil: Ein Mindestmaß an Polarisierung ist sogar notwendig. Doch kann sie zum Problem werden, wenn sie bestimmte Verlaufsformen annimmt und sich zu dem entwickelt, was die Politikwissenschaftlerinnen Jennifer McCoy, Tamina Rahman und Murat Somer als *pernicious polarization* bezeichnen: eine »böartige« Form der Polarisierung, bei der die andere Seite nicht mehr als legitimer politischer Gegner gesehen wird, sondern als existenzieller Feind, den es bis aufs Blut zu bekämpfen gilt.<sup>7</sup> Und leider ist das eben jene Version von Polarisierung, die mittlerweile auch die USA befallen hat.

Unter welchen Voraussetzungen aber nimmt Polarisierung diese Formen an? Entscheidend ist vor allem, worüber und in welcher Weise über etwas gestritten wird. Grundsätzlich sind Konflikte, die sich entlang einer sozio-ökonomischen Konfliktdimension einordnen lassen, einfacher zu lösen als solche, die entlang einer kulturellen oder auch identitären Konfliktlinie

verlaufen. Fraglos können auch erstere als materielle Verteilungskonflikte extreme Feindseligkeiten auslösen, und natürlich wird auch bei ihnen teilweise Identität mitverhandelt. Dennoch entstehen hieraus Kämpfe, die als »teilbare Konflikte« bezeichnet werden, weil man den Streitgegenstand aufteilen kann: etwas mehr oder weniger Steuern für die einen, etwas mehr oder weniger staatliche Leistungen für die anderen und so weiter. Eine Geschichte der teilbaren Konflikte ist zum Beispiel die Geschichte der Domestizierung der revolutionären Arbeiterparteien durch die Schaffung von Wohlfahrtsstaaten.<sup>8</sup>

Anders sieht es aus bei Fragen von Identität oder kultureller Zugehörigkeit, die »unteilbare Konflikte« produzieren. Bei ihnen ist es sehr viel schwieriger, eine »Mitte« zu finden, geht es doch, etwa bei religiösen und ethnischen Konflikten, um die Frage, wer überhaupt rechtmäßiger Teil einer Gemeinschaft ist und wer nicht. Das gilt auch für Konflikte, bei denen grundsätzliche und aus Sicht der Betroffenen unverhandelbare, weil moralisch absolute Werte verhandelt werden: Wer glaubt, dass Homosexualität eine Todsünde ist, für den gibt es keinen Kompromiss mit der Gegenseite. Und die USA sind zweifelsohne bereits seit Jahrzehnten kulturell polarisiert. Nicht dass Fragen sozialer Ungleichheit dort keine Rolle spielen würden – aber Fragen von *race*, Religion und Einwanderung sind bereits seit Langem bedeutender.

Noch etwas anderes signalisiert, dass die Polarisierung in den USA in eine gefährliche Phase eingetreten ist: Und zwar fusionieren die multiplen kulturellen Konflikte, wie sie alle Gesellschaften auszuhalten haben, allmählich zu einem bipolaren Großkonflikt.<sup>9</sup> Solange das nicht der Fall ist, können Bürger in ihren Grundeinstellungen ambivalent bleiben: so wie der Arbeiter mit Klassenbewusstsein, der aber gleichzeitig seine Identität als Katholik verteidigt. Unter solchen Bedingungen müssen auch Parteien ein gewisses Maß an Ambivalenz kommunizieren und können sich nicht zur eindeutigen Vertreterin einer bestimmten Identität machen. Anders sieht es aus, sobald es zu einem eindeutigen Dualismus zweier klar abgegrenzter Lager kommt, die alle Identitätskategorien wie Klasse oder Religion auf sich vereinen. Die jeweiligen Identitäten verstärken sich dann gegenseitig, und statt Ambivalenz produzieren sie Radikalität.

Dies beschreibt exakt die Entwicklung in den USA.<sup>10</sup> Hier ist im Laufe der vergangenen Jahrzehnte *partisanship* selbst, also Parteizugehörigkeit, zum eigentlichen Trennungsfaktor geworden, zu einer Art »Super-Identität«, der sich alles nachordnet. Natürlich bleiben *race* und Religion und auch der Stadt-Land-Gegensatz wirkmächtig, aber die Parteien verkörpern nun jeweils einen Pol dieser Identitäten: die Republikaner als Partei des religiösen, weißen und ländlichen Amerikas; die Demokraten als Partei des

säkularen, multiethnischen und urbanen Amerikas. Dadurch aber sind sich die Wähler beider Seiten fremd geworden und sehen sich eben nicht mehr länger nur als Bürger mit unterschiedlichen Meinungen, sondern als radikal andere, mit denen keine Lebensrealität mehr geteilt wird. Interessant ist, dass diese Polarisierung nicht einmal primär von wachsenden Einstellungsunterschieden zu bestimmten Sachfragen getrieben wird. US-Politologen sprechen stattdessen von einer »affektiven Polarisierung« – einer tiefen, emotional verankerten Aversion gegen die jeweils andere Seite.<sup>11</sup> In solcherlei polarisierten Gesellschaften erodiert irgendwann zwangsläufig das Vertrauen nicht nur in die Institutionen des Staates, sondern auch zwischen den Mitbürgern, die sich gegenseitig mitunter die finstersten Absichten unterstellen.<sup>12</sup>

### »Right or Wrong, My Party«

Damit sind wir zum Ausgangspunkt unserer Überlegungen zurückgekehrt. Die lang anhaltende Polarisierung der US-Politik hat aus der Republikanischen Partei zwar weiterhin keine dezidierte Anti-System-Partei gemacht – dafür fehlt ihr ein intellektuell konsistenter Gegenentwurf –, bei vielen republikanischen Wählern aber die Ansicht verstärkt, sich in einer existenziellen Konfliktsituation zu befinden, die den Einsatz demokratisch grenzwertiger Mittel rechtfertigt. Letztlich werden dabei die eigenen demokratischen Grundsätze, zu denen man sich verbal leicht bekennen kann, gegen Vorteile für die eigene Gruppe eingetauscht. Plastischer ausgedrückt: Auch wenn vielen Republikanern klar war, dass 2017 bis 2021 ein Demokratieverächter im Weißen Haus saß – so war er aus Sicht des konservativen Amerika doch immerhin *ihr* Demokratieverächter und gewiss besser als alles, was die Gegenseite aufzubieten hatte, die das Land durch »offene Grenzen« und die »Einführung des Sozialismus« mutwillig in den Ruin treiben würde und selbst daran arbeite, die Demokratie durch Wahlbetrug auszuhebeln. Denn auch das gehört zu den Kennzeichen dieser Polarisierung: dass die Positionen der Gegenseite von Anhängern beider Parteien stets radikal überschätzt werden.<sup>13</sup>

Die Abwesenheit einer offen antidemokratischen Ideologie ist der Grund, warum historische Analogien zum Europa der Zwischenkriegszeit nie überzeugend waren. Die merkwürdige Melange aus Akzeptanz der Demokratie bei gleichzeitiger Nicht-Akzeptanz ihrer zentralen Spielregeln (wie etwa das Eingeständnis einer offenkundigen Wahlniederlage), ist tatsächlich sehr viel näher dran an der politischen Konstellation in Ländern wie Polen und Ungarn mit ihren starken rechtspopulistischen Parteien,

Venezuela oder der neo-autoritären Türkei. Dort sind Politikwissenschaftler wie Milan Svulik schon vor einiger Zeit auf den gleichen scheinbaren Widerspruch gestoßen: dass die Demokratie demontiert wird, obwohl sich in Umfragen überwältigende Mehrheiten zu ihr bekennen.<sup>14</sup> Vorangetrieben wird diese Demontage von legitim gewählten Regierungschefs, deren Aktivitäten eigentlich relativ einfach gestoppt werden könnten, indem ihnen an der Wahlurne von ihren Anhängern das Vertrauen entzogen wird. Wie Svuliks Studien jedoch zeigen, ist gerade das häufig nicht der Fall: In seinen Experimenten strafte nur die wenigsten ihre eigenen Kandidaten für Verstöße gegen demokratische Spielregeln ab.

Gemeinsam mit Matthew Graham hat Svulik diese Studien für die USA repliziert und dabei seine Erkenntnisse bestätigt: Je stärker die Parteiidentifikation, desto stärker ist auch die Bereitschaft, über eindeutige Norm- und Regelverstöße hinwegzuschauen.<sup>15</sup> Übrigens galt dies für die Anhänger beider Parteien: Auch Demokraten waren bereit, einem Kandidaten, der die eigenen Werte verkörperte, vieles durchgehen zu lassen. Tatsächlich waren es auf beiden Seiten nur schockierende 3,5 Prozent der potenziellen Wählerinnen, die undemokratische Verfehlungen mit dem Entzug ihrer Stimme sanktioniert hätten. Die Einzigen, die relativ eindeutig auf undemokratisches Verhalten reagierten, waren moderate und unabhängige Wähler, und das vermutlich nicht, weil sie gründlicher über die Prinzipien der Demokratie reflektiert hätten. Wahrscheinlicher ist, dass die Polarisierung sie einfach (noch) nicht in bedingungslose Anhänger verwandelt hatte, die für einen Triumph über die andere Seite bereit sind, ihre Prinzipien zu opfern. Wer das tut, der landet irgendwann bei jener bedingungslosen Loyalität, die sich früher in dem Satz ausdrückte: »Right or wrong, my country!«, dessen zeitgemäße Entsprechung wohl wäre: »Right or wrong, my party!«

## Statusverlust und Echokammern

Bei allem Respekt für den Wert von Experimenten in der Politikwissenschaft: In der Realität spiegelt sich die hier angenommene Wesensgleichheit zwischen den Anhängern beider Parteien nicht wirklich wider. Zwar sind sowohl Demokraten als auch Republikaner in ideologischer Hinsicht zu ihren Polen gewandert (diesbezüglich ist die Behauptung einer »asymmetrischen Polarisierung«, der zufolge sich lediglich die Republikaner radikalisiert hätten, nicht sehr überzeugend). In Bezug auf den Angriff auf die demokratischen Institutionen im Lande allerdings sollte man keine falsche Neutralität an den Tag legen: Denn diese gingen fast ausschließ-

lich auf das Konto Donald Trumps und seiner willigen Ermöglicher in der Republikanischen Partei.

Auch wenn extreme Polarisierung grundsätzlich auf allen Seiten den demokratischen Charakter verderben kann, gibt es offensichtliche Gründe, warum die Wähler der Republikanischen Partei besonders anfällig dafür sind. Das hat *erstens* mit dem objektiv durchaus berechtigten Gefühl zu tun, ohnehin auf der Verliererseite der Geschichte zu stehen. Es gehört ja zu den Paradoxien der vergangenen Jahrzehnte, dass die »Grand Old Party« zwar an der Wahlurne immer wieder erfolgreich war, konservative Politik betrieb und konservative Richter ernannte – sich gesellschaftlich aber eigentlich in einem einzigen Rückzugsgefecht befand. Nach vier Jahrzehnten des *culture war* ist das Land nicht etwa religiöser geworden, sondern hat sich stetig säkularisiert und liberalisiert.

*Zweitens* ist die US-Gesellschaft ethnisch diverser geworden, und obgleich es auch andere Quellen für Trumps Popularität gab (wie nicht zuletzt der Umstand zeigt, dass er 2020 überraschende Zugewinne bei ethnischen Minderheiten verbuchen konnte), so ist sein Aufstieg nicht ohne die Statusängste des weißen Amerikas zu verstehen: Denn Weiße werden in absehbarer Zeit nicht mehr die Mehrheit im Land stellen, sondern nur noch die größte Minderheit sein. Es ist ein Gefühl der kulturellen Belagerung, das bei vielen die Schmerzgrenze für Angriffe auf die demokratische Ordnung extrem erhöht hat – wenn sie denn überhaupt noch vorhanden ist. Studien zeigen, dass die Präferenz für antidemokratische Verhaltensweisen bei weißen und konservativen Amerikanern stark mit rassistischen Vorurteilen korreliert.<sup>16</sup>

Dass Republikaner für Legenden vom Wahlbetrug empfänglicher sind, hat *drittens* auch damit zu tun, dass inzwischen jedes Korrektiv fehlt. Das Vertrauen in die politische Klasse, auch in die Politiker der eigenen Partei, ist seit Langem erodiert. Und da ist außerdem, natürlich, die Fragmentierung der amerikanischen Öffentlichkeit, die Echokammern und Filterblasen eines ideologisch segmentierten Mediensystems. Dessen Einfluss auf die Polarisierung wird tendenziell überschätzt, aber es ist keine Frage, dass insbesondere die sozialen Medien einen beispiellosen Resonanzraum für alle Arten von Verschwörungstheorien bieten. Die Lüge vom Wahlbetrug wäre in der Zeit vor Fox News, Facebook und Twitter gewiss nicht auf ähnlich fruchtbaren Boden gefallen. Am 6. Januar 2021 kollidierte daher auch eine mediale Fantasiewelt mit der Realität.

## Schlussbetrachtung

Nach 1945 lag der Fokus vieler Sozialwissenschaftler für lange Zeit auf den Bedingungen für das Gedeihen stabiler Demokratien. Die Politikwissenschaftler Gabriel Almond und Sydney Verba etwa gingen in den 1960er Jahren in ihrer »Civic Culture Study« der Frage nach, welche historischen und kulturellen Grundlagen notwendig sind, damit sich demokratische Werte in einer Gesellschaft durchsetzen.<sup>17</sup> Nach den totalitären Versuchen der Zwischenkriegszeit und in der Ära der Systemrivalität mit der Sowjetunion (deren Gesellschaftsmodell zumindest für eine Minderheit im Westen einen Reiz besaß), waren das vielleicht die richtigen Fragen. Heute aber produzieren diese Fragen nur mehr Antworten, die uns nicht mehr viel verraten über den Zustand der Demokratie.

Zugespißt ausgedrückt: Das Bekenntnis zur Demokratie ist letztlich relativ wertlos, sofern man sich nicht an einige ihrer elementaren Spielregeln hält. Was derzeit in den USA passiert, gibt all jenen Recht, die immer schon davon ausgingen, dass Demokratie nicht etwa deswegen funktioniert, weil die Mitglieder eines Gemeinwesens sich im Vorhinein über deren abstrakte Prinzipien verständigt und einem Sozialvertrag zugestimmt hätten.<sup>18</sup> Wichtig ist in Wahrheit die Praxis, nicht die Theorie der Demokratie. Und da diese Praxis vor allem auch Streit umfasst, ist es gerade der Konflikt, der konstitutiv für die Demokratie ist: Durch ständige Konfrontation, bei der mal die eine und dann wieder die andere Seite gewinnt, akzeptiert man ihre Spielregeln. Und was immer auch sonst politische Gegner trennen mag: Die Akzeptanz dieser Spielregeln bedeutet immer auch die Anerkennung, dass man zum gleichen Gemeinwesen gehört.

Doch funktioniert das natürlich nur, wenn man auf richtige Art und Weise streitet. Die Polarisierung der US-Politik aber bringt schon längst keinen produktiven Streit mehr hervor. Sie findet überdies unter Bedingungen statt, die einen Dialog zwischen den politischen Lagern extrem erschweren. Unterschiedliche Realitätswahrnehmungen führen zudem dazu, dass der Streit zwischen den Anhängern von Demokraten und Republikanern sich nicht mehr nur um Fragen von Identität und Zugehörigkeit dreht – was schon schwer genug aufzulösen wäre –, sondern um die Existenz grundsätzlicher Tatsachen.

Deswegen ist es auch so schwierig, eine Prognose über die Zukunft der amerikanischen Demokratie abzugeben. Auf die Mischung aus dem Bekenntnis der Demokratie und der gleichzeitigen Missachtung vieler Normen, die für eine funktionierende Demokratie notwendig sind, lässt sich mit etablierten Deutungsmustern nur schwer ein Reim machen. Immerhin: Das Fehlen einer offen antidemokratischen Ideologie hat die

USA vor Schlimmerem bewahrt. Trump war eben kein faschistischer Parteiführer, der am ersten Tag der Machtübernahme den US-Staatsapparat mit den eigenen Leuten hätte bestücken können, rekrutiert aus einer straff organisierten Kaderpartei mit ideologisch geschulten Anhängern. Da war wenig, was über ihn als Person hinauswies. So blieb der Angriff auf die Institutionen erratisch, wenig planvoll, getrieben stets nur von den Befindlichkeiten und Instinkten Donald Trumps. Das war Amerikas Glück. Allerdings: Dass sich nun mit Joe Biden als Präsident etwas Grundlegendes an der Polarisierung des Landes ändern wird, ist wohl nur bedingt zu erwarten – auch wenn offensichtlich ist, dass der neue Mann im Weißen Haus anders als sein Vorgänger kein Demagoge ist. Doch was strukturell angelegt und historisch gewachsen ist, das kann kein Einzelner aus der Welt schaffen. Überhaupt ist die Formel von der großen Versöhnung in gewisser Weise auch unaufrichtig, denn die Frage ist, ob irgendwer diese überhaupt jenseits von Lippenbekenntnissen wirklich anstrebt.<sup>19</sup>

*Der Beitrag erschien erstmals in der APuZ 17–18/2021 »USA«.*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Frank Bösch, Sehnsucht nach Einheit. Weimars Erbe in der politischen Kultur der Bundesrepublik, in: Hanno Hochmuth/Martin Sabrow/Tilmann Siebeneichner (Hrsg.), Weimars Wirkung. Das Nachleben der ersten deutschen Republik, Göttingen 2020, S. 197–211.
- 2 Vgl. Lee Drutman/Joe Goldman/Larry Diamond, Democracy Maybe. Attitudes on Authoritarianism in America, Juni 2020, [www.voterstudygroup.org/publication/democracy-maybe](http://www.voterstudygroup.org/publication/democracy-maybe).
- 3 Vgl. Giovanni Sartori, Parties and Party Systems: A Framework for Analysis, London 2005.
- 4 Vgl. Torben Lütjen, Amerika im Kalten Bürgerkrieg. Wie ein Land seine Mitte verliert, Darmstadt 2020; Ezra Klein, Der große Graben. Die Geschichte der gespaltenen Staaten von Amerika, Hamburg 2020.
- 5 Vgl. Lütjen (Anm. 4).
- 6 Vgl. Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt/M. 2003.
- 7 Vgl. Jennifer McCoy/Tahmina Rahman/Murat Somer, Polarization and the Global Crisis of Democracy, in: American Behavioral Scientist 1/2018, S. 16–42.
- 8 Vgl. Helmut Dubiel, Cultivated Conflicts, in: Political Theory 2/1998, S. 209–220; Albert O. Hirschman, Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society, in: Political Theory 2/1994, S. 203–218.
- 9 Vgl. McCoy/Rahman/Somer (Anm. 7).
- 10 Vgl. Lilliana Mason, Uncivil Agreement: How Politics Became our Identity, Chicago 2018.

- 11 Vgl. Shanto Iyengar/Sean J. Westwood, Fear and Loathing Across Party Lines: New Evidence on Group Polarization, in: *American Journal of Political Science* 3/2015, S. 690–707.
- 12 Vgl. Kevin Vallier, *Trust in a Polarized Age*, New York–Oxford 2021.
- 13 Vgl. Matthew S. Levendusky/Neil Malhotra, (Mis)perceptions of Partisan Polarization in the American Public, in: *Public Opinion Quarterly* 1/2016, S. 378–391.
- 14 Vgl. Milan W. Svobik, Polarization Versus Democracy, in: *Journal of Democracy* 3/2019, S. 20–32.
- 15 Vgl. Matthew Graham/Milan W. Svobik, Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States, in: *American Political Science Review* 2/2020, S. 392–409.
- 16 Vgl. Larry M. Bartels, Ethnic Antagonism Erodes Republicans' Commitment to Democracy, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences* 37/2020, S. 22752–22759.
- 17 Vgl. Gabriel A. Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.
- 18 Am pointiertesten vielleicht Marcel Gauchet, Tocqueville, Amerika und wir. Über die Entstehung der demokratischen Gesellschaften, in: Ulrich Rödel (Hrsg.), *Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie*, Frankfurt/M. 1990, S. 123–206.
- 19 Vgl. Torben Lütjen, Die Versöhnung fällt aus, in: *Die Tageszeitung (taz)*, 14. 11. 2020.

## Autorinnen und Autoren

**Gabriele Abels** ist Jean-Monnet-Professorin mit dem Schwerpunkt vergleichende Politikwissenschaft und Europäische Integration an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

**Petra Ahrens** ist Academy of Finland Research Fellow an der Tampere Universität mit dem Forschungsprojekt »On the road to gender-sensitive parliaments? Gender Equality and Democratic Practices in the Finnish, German, and Polish Parliament Compared« (GSParls).

**Mitja Back** ist Professor für Psychologische Diagnostik und Persönlichkeitspsychologie am Institut für Psychologie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

**Christoph Bieber** ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen und seit 2021 Leiter des Forschungsprogramms Digitale Demokratische Innovationen am Center for Advanced Internet Studies (CAIS).

**Agnes Blome** ist Postdoctoral Research Fellow im Exzellenz-Cluster »Contestations of the Liberal Script« und Lehrbeauftragte am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.

**Vanessa A. Boese** ist Assistant Professor am Varieties of Democracy Institute der Universität Göteborg.

**Isabelle Borucki** vertritt die Professur Politisches System der BRD an der Universität Siegen und leitet das Projekt Digitale Parteienforschung an der NRW School of Governance der Universität Duisburg-Essen.

**Colin Crouch** ist Soziologe und Politikwissenschaftler und emeritierter Professor für Governance and Public Management der University of Warwick sowie auswärtiges wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln.

**Frank Decker** ist Professor für Politikwissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

**Silke van Dyk** ist Professorin für Politische Soziologie am Institut für Soziologie der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

**Aladin El-Mafaalani** ist Soziologe und Inhaber des Lehrstuhls für Erziehung und Bildung in der Migrationsgesellschaft an der Universität Osnabrück.

**Thorsten Faas** ist Professor für Politikwissenschaft und Leiter der Arbeitsstelle »Politische Soziologie der Bundesrepublik Deutschland« am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin.

**Naika Foroutan** ist Professorin für Integrationsforschung und Gesellschaftspolitik an der Humboldt-Universität zu Berlin, Gründungsvorstand des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) e. V. und Direktorin des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM).

**Jessica Fortin-Rittberger** ist Professorin für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Salzburg.

**Marie-Luisa Frick** ist habilitierte Philosophin und arbeitet als Assoziierte Professorin am Institut für Philosophie der Universität Innsbruck.

**Claudia C. Gatzka** ist promovierte Historikerin und wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte Westeuropas an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

**Eckhard Jesse** hatte von 1993 bis 2014 einen Lehrstuhl am Institut für Politikwissenschaft an der TU Chemnitz inne. Er ist ehemaliger Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (2007–2009) sowie Gründer (1989) und Mitherausgeber des Jahrbuchs Extremismus & Demokratie.

**Jens Kastner** ist promovierter Soziologe am Institut für Kunst- und Kulturwissenschaften der Akademie der bildenden Künste Wien.

**Anton Könneke** ist Student der Sozialwissenschaften und Mitarbeiter an der Arbeitsstelle »Politische Soziologie der Bundesrepublik Deutschland« am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin.

**Corinna Kröber** ist Juniorprofessorin für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Greifswald.

**Lukas Kübler** ist Politikwissenschaftler und Referent im Laboratorium Beteiligende Verwaltung des Bundesamts für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE).

**Claudia Landwehr** ist Professorin für Politische Theorie an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

**Claus Leggewie** ist Ludwig Börne-Professor an der Universität Gießen und Leiter des dortigen Panel on Planetary Thinking.

**Torben Lütjen** ist Professor für Partizipations- und Demokratieforschung an der Europa-Universität Flensburg.

**Philip Manow** ist Professor für Vergleichende Politische Ökonomie an der Universität Bremen und Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.

**Wolfgang Merkel** ist Professor (em.) für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und Direktor (em.) der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

**Benjamin Möckel** ist promovierter Historiker und Akademischer Rat auf Zeit am Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte der Universität zu Köln.

**Jan-Werner Müller** ist Roger Williams Straus Professor of Social Sciences an der Princeton University.

**Patrizia Nanz** ist Vizepräsidentin des Bundesamts für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE), Leiterin des dortigen Laboratoriums Beteiligende Verwaltung sowie Gründungsdirektorin des Deutsch-Französischen Zukunftswerks.

**Christoph Neuberger** ist Professor für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der Freien Universität Berlin und Geschäftsführender Direktor des Weizenbaum-Instituts für die vernetzte Gesellschaft.

**Armin Pfahl-Traughber** ist Politikwissenschaftler und Soziologe und Professor an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

**Claudia Ritzi** ist Professorin für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Universität Trier.

**Daniel Ruttloff** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt Digitale Parteienforschung an der NRW School of Governance der Universität Duisburg-Essen.

**Bernd Schlipphak** ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Methoden empirischer Sozialforschung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

**Karsten Schubert** ist promovierter Philosoph und wissenschaftlicher Mitarbeiter/ Assistent an der Professur für Politische Philosophie, Theorie und Ideengeschichte der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg sowie Fellow am Freiburg Institute for Advanced Studies (2022–2023).

**Gesine Schwan** ist Präsidentin der Humboldt-Viadrina Governance Platform in Berlin.

**Hanna Schwander** ist Professorin für Politische Soziologie und Sozialpolitik an der Humboldt-Universität zu Berlin.

**Sandra Seubert** ist Professorin für Politische Theorie an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

**Simon Strauß** ist promovierter Historiker und Feuilletonredakteur der »Frankfurter Allgemeinen Zeitung«.

**Lea Susemichel** ist leitende Redakteurin des Magazins »an.schläge«.

**Kristina Weissenbach** ist Akademische Rätin an der Universität Duisburg-Essen und vertritt dort die Professur für Ethik in Politikmanagement und Gesellschaft.

**Nina-Kathrin Wienkoop** ist promovierte Politikwissenschaftlerin und Mitglied des Instituts für Protest- und Bewegungsforschung. Zuletzt leitete sie von 2020 bis 2022 die Programmlinie Demokratie und Gesellschaft bei der Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung.

**Stine Ziegler** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt Digitale Parteienforschung an der NRW School of Governance der Universität Duisburg-Essen.

# Bildnachweis

S. 10/11 Foto by Mehr Demokratie e. V. | Lizenz: CC BY-SA 2.0

S. 108/109 Wolfgang Volz/laif

S. 230/231 picture alliance/dieKLEINERT.de/Käthe deKoe

S. 304/305 picture alliance/REUTERS/Christian Mang

# Repräsentation – Identität – Beteiligung

Demokratie ist nichts Fertiges oder Abgeschlossenes – sie ist die Art und Weise, in der freie und gleiche Bürgerinnen und Bürger ihre ungewisse Zukunft gemeinsam gestalten. Demokratie muss daher offen bleiben für Impulse aus und Veränderungsprozesse in der Gesellschaft. Die deutsche Gesellschaft hat sich in den vergangenen Jahrzehnten hinsichtlich ihrer Zusammensetzung sowie ihrer Präferenzen und Einstellungen deutlich gewandelt. Auch die institutionellen Grundlagen der Demokratie sind in Veränderung begriffen: Das Parteiensystem hat sich pluralisiert, Parteizugehörigkeiten und -bindungen haben kontinuierlich abgenommen, jedoch ohne dass dies mit einem rückläufigen politischen Interesse einhergegangen ist. Strittige Fragen, etwa in Bezug auf den Umgang mit sozialer Ungleichheit und Diskriminierung, die Bekämpfung des Klimawandels, die Reaktion auf die Corona-Pandemie oder den Krieg in Europa, lösen regelmäßig engagierte Parteinahmen, hitzige Debatten und politischen Protest aus. Was bedeuten all diese Veränderungsprozesse für den Zustand und die Zukunft unserer Demokratie? Die Beiträge gehen dieser Frage aus unterschiedlichen Perspektiven und mit eigenen Schwerpunktsetzungen nach. Im Zentrum steht die Frage, wie Repräsentation und politische Beteiligung in einer sich verändernden pluralen, digitalen und demokratischen Gesellschaft gelingen können.