

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/4273



**Lorenz-von-Stein-
Institut**

für Verwaltungswissenschaften

Lorenz-von-Stein-Institut | Olshausenstraße 40 | 24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Postfach 7121
24171 Kiel

Datum: 13.04.2015
Sachbearbeitung: Prof. Dr. Utz Schliesky
Telefon: +49(431) 880-5042
E-Mail: choffmann@lvstein.uni-kiel.de

Innenausschuss@landtag.ltsh.de

**Schriftliche Stellungnahme zu den Anträgen „Demokratie lebt von Beteiligung“
(LT-Drs. 18/2532) und „Demokratie lebt von Vertrauen“ (LT-Drs. 18/2557 –
selbstständig)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
sehr geehrte Frau Schönfelder,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den o. g. Anträgen danke ich vielmals.
Meine schriftliche Stellungnahme finden Sie anbei. Für Rückfragen oder eine
weitergehende Erörterung der Stellungnahme im Rahmen einer mündlichen
Anhörung stehe ich Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Utz Schliesky
Geschäftsführender Vorstand

Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Postanschrift: Olshausenstraße 40 | 24098 Kiel | Dienstgebäude: Olshausenstraße 75 | 24118 Kiel

Tel: +49 (431) 880 45 42 | Fax: +49 (431) 880 73 83 | E-Mail: institut@lvstein.uni-kiel.de | www.lvstein.uni-kiel.de

Vorstand: Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky (gf.) | Prof. Dr. Christoph Brüning | Prof. Dr. Dr. Ulrich Schmidt



Datum: 04.04.2015
Bearbeitung: Prof. Dr. Utz Schliesky
Telefon: +49(431) 880-4542
E-Mail: uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

**„Stellungnahme zu den Anträgen
„Demokratie lebt von Beteiligung“ (Antrag der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW, LT-Drs. 18/2532)
und
„Demokratie lebt von Vertrauen“ (Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN, LT-Drs.
18/2557 – selbstständig)**

I. Ausgangspunkt

Beide Anträge widmen sich Grundpfeilern der parlamentarischen Demokratie, denn ohne Beteiligung und ohne Vertrauen wird eine parlamentarische Demokratie nicht überlebensfähig sein.

1. Geringe Wahlbeteiligung

Beide Anträge thematisieren die sinkende Wahlbeteiligung bei Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland und insbesondere in Schleswig-Holstein. Jüngste Tiefpunkte waren insoweit die Kommunalwahl 2013 und die Europawahl 2014, bei denen jeweils deutlich unter 50 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme abgegeben haben. In der parlamentarischen Demokratie, wie sie das Grundgesetz und die Landesverfassung errichten, ist der Wahlakt der zentrale Legitimationsakt. Zwar wird das Mehrheitsprinzip im deutschen Staatsrecht rein formal begriffen, so dass dieses grundlegende Funktionsprinzip der Demokratie auch von niedrigen Wahlbeteiligungen nicht berührt wird und das politische Entscheidungssystem funktionsfähig erhält, doch wird – mit Recht – sowohl in der Wissenschaft als auch im politischen Alltag

immer häufiger die Frage aufgeworfen, inwieweit die Legitimität des politischen Systems durch eine nur geringe Teilnahme der Legitimationssubjekte schwindet¹. Das Problem liegt darin, dass gegebenenfalls der „eigentliche“, nämlich tatsächlich mehrheitliche Bürgerwille, der eine maßgebliche Rolle bei der vom Bundesverfassungsgericht propagierten Legitimationskonstruktion spielt, mißachtet wird.

2. Sinkende Akzeptanz von repräsentativer Demokratie, Parteien und Wahlkampf

Eng damit verbunden ist die stetig abnehmende Akzeptanz des repräsentativ-demokratischen Systems, der in diesem System eine zentrale Rolle spielenden politischen Parteien und des zu diesem System gehörenden Wahlkampfes. Die sinkende Wahlbeteiligung darf zwar nicht mit der Abnahme von Akzeptanz gleichgesetzt werden, da die aktuelle Kritik an der parlamentarischen Demokratie viele Ursachen hat, und auch weiterhin Menschen, die mit dem politischen System unzufrieden sind, dennoch zur Wahl gehen. Dieser vor allem inhaltlich begründete Punkt sinkender Akzeptanz gibt noch mehr Anlass zur Sorge als die bloße Prozentzahl der Wahlbeteiligung. Laut einer jüngst veröffentlichten Studie äußert sich eine relevante Minderheit von 42 Prozent, im Osten Deutschlands sogar eine absolute Mehrheit von 54 Prozent mehr oder weniger unzufrieden mit der in Deutschland praktizierten Demokratie².

Hinsichtlich der Ausgangslage kann beiden Anträgen nur zugestimmt werden, dass zentrale Grundlagen der parlamentarischen Demokratie nicht mehr über den Rückhalt in der Bevölkerung verfügen, den sie dauerhaft aufweisen müssten.

¹ Dazu näher *Schliesky*, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, 2004, S. 423 f. m.w.N.

² *Schroeder/Deutz-Schroeder*, „Gegen Staat und Kapital – für die Revolution“, *Linksextremismus in Deutschland – eine empirische Studie*, 2015, S. 568 ff., 595.

II. Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen

Bei einer Gesamtschau aller vorgeschlagenen Maßnahmen handelt es sich um eine Ansammlung nur sehr punktuell wirkender und kleinteiliger Maßnahmen, die den Akzeptanz- und Vertrauensverlust kaum beheben und zum Teil sogar gegenläufige Wirkungen entfalten dürften. Bei zahlreichen Punkten handelt es sich um bloße Feststellungen oder um Prüfaufträge, die für sich genommen nicht zu beanstanden sind, aber auch keine Wirkung entfalten. Im Einzelnen sei auf folgende Punkte hingewiesen:

Antrag LT-Drs. 18/2532:

Zu III. Hürden absenken: Aus Sicht des Unterzeichners erscheint fraglich, ob noch relevante Hürden bestehen, deren Absenkung die Wahlbeteiligung erhöhen würde. Die Ursachen sind anderer Natur (s.o. I.). Demokratie erfordert ein Mindestmaß an Eigenengagement, das sich mindestens in der Information über die zur Wahl stehenden Alternativen und in einem Gang zum Wahllokal zeigen muss. Ein weiteres Absenken dieser Mindestanforderung zur Ermöglichung weiterer Bequemlichkeit scheint mir das falsche verfassungspolitische und demokratiethoretische Signal zu sein.

Zu III. 12.: Die automatische Versendung von Briefwahlunterlagen ist verfassungsrechtlich problematisch, da die Briefwahl nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Ausnahmefall bleiben muss. Dies liegt an der Gefahr für die Einhaltung der zentralen Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, insbesondere die Sicherstellung von Freiheit und Geheimheit der Wahl.³

Zu III. 13: Die ganztägige Möglichkeit zur Stimmabgabe am Wahltag, ergänzt durch die Möglichkeit zur Briefwahl und die vorherige Stimmabgabe im Rathaus, erscheint ausreichend. Bei mehrtägigen Öffnungszeiten vergrößert sich vielmehr die Gefahr, dass

³ S. BVerfGE 21, 200 (204 ff.); 59, 119 (125 ff.).

Prognosen veröffentlicht werden, die Einfluss auf die Wahlentscheidung späterer Wähler nehmen.

Zu III. 14: Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Zulässigkeit von Wahlcomputern⁴ dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik enge Grenzen gesetzt. Danach gebietet der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl aus Art. 38 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen. Daher müssen beim Einsatz elektronischer Wahlgeräte die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung vom Bürger zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können. Diese Anforderungen dürften bei einer Online-Wahl erst recht nicht einzuhalten sein; vielmehr unterliegt die Integrität der Wahl bei einer Verlagerung in das vielfach manipulierbare Internet noch größeren Bedrohungen.⁵ So sinnvoll der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik im staatlichen Bereich sein mag, gerade auch gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern: Die staatlichen Wahlen sollten nicht am Anfang, sondern allenfalls am Ende des digitalen Staates stehen.

Zu III. 15: Die Zahl der Wahllokale ist groß, sie sind regelmäßig in zumutbarer Entfernung erreichbar. Mobile Wahllokale würden Probleme im Hinblick auf das Führen von Wahllisten aufwerfen und vor allem die Zahl der Wahlhelfer, die schon heute z.T. nur mühsam zu gewinnen sind, noch einmal erheblich erhöhen. Sollten bestimmte Einkaufszentren oder Supermärkte zum Standort eines mobilen Wahllokals erkoren werden, so können überdies wettbewerbsrechtliche Unterlassungsansprüche der nicht begünstigten Marktbetreiber entstehen.

⁴ BVerfGE 123, 39 ff.

⁵ Zutreffend Antrag LT-Drs. 18/2557, S. 5 f.

Antrag LT-Drs. 18/2557:

Den allgemeinen Ausführungen kann weitestgehend zugestimmt werden. Lediglich die undifferenzierte Transparenzforderung bedarf einiger kritischer Anmerkungen. Der Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments droht auch Gefahr durch überzogene oder gar totalitäre Transparenzanforderungen. Die Gefahr besteht darin, dass der Bedeutungsgegensatz von „Öffentlichkeit“ und „Transparenz“ nicht mehr wahrgenommen wird. Im Kontext der Herausbildung des modernen Staatsrechts wurde „öffentlich“ zum Synonym für „staatlich“⁶ und zum Gegenbegriff zu „privat“ bzw. „gesellschaftlich“⁷. Diese Differenzierung liegt unserer Rechtsordnung letztlich bis heute zugrunde. Es erscheint dann paradox, mit der Forderung nach „Transparenz“, die als gesteigerte, intensiviert Öffentlichkeit behauptet wird, die „Öffentlichkeit“ alias Staatlichkeit aufzubrechen und staatliches Wissen mit Informationszugangs- und Transparenzansprüchen zu privatisieren. Eine derart privatisierte Transparenz, die dann ggf. noch zu bevorzugtem Wissen einzelner anonymer Nutzer im „digitalen Schwarm“ führt, darf nicht fälschlich mit einer neuen demokratischen Öffentlichkeit gleichgesetzt werden. Denn Konzepte der Schwarmintelligenz und Ideen der möglichst stetigen Volksabstimmungen per Internet haben ihre staats- und demokratiethoretische Grundlage in – an sich überholten – Identitätslehren, die Staat und Volk, Regierende und Regierte sachlich als auch personell miteinander verschmelzen lassen wollen⁸. „Totale Öffentlichkeit“ würde den freiheitlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess in der repräsentativen Demokratie, zu dem auch Geheimnis- und Verschwiegenheitssphären gehören und rechtlich garantiert sind, letztlich unmöglich

⁶ *Hölscher*, Öffentlichkeit, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, 2004, S. 413, 422 ff; zeitgenössisch zur Zweiteilung „öffentlich/privat“ statt vieler *Pütter*, *Neuer Versuch einer Juristischen Encyclopädie und Methodologie* (1767), S. 16 ff.

⁷ Zur Unterscheidung von Staat und Gesellschaft bereits grundlegend *Hegel*, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, §§ 182 ff, insbes. § 188, Zusatz, und § 258.; s. ferner *Böckenförde*, *Recht, Staat, Freiheit*, S. 209 ff; *Link*, *VVDStRL* 48 (1990), 7 (42 f); *Ress*, *VVDStRL* 48 (1990), 56 (71); *Schliesky*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), *Die Neubestimmung der Privatheit*, 2014, S. 9 (13 ff).

⁸ Zu diesen Identitätslehren prägnant und i.E. – wie hier – ablehnend *Volkman*, in: *Evangelisches Staatslexikon*, Sp. 1687 (1688); *Schliesky*, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, 2004, S. 215 ff.

machen. Das Übertreiben gut gemeinter Transparenzforderungen droht dann in eine Totalisierung der Öffentlichkeit umzuschlagen.

Zu I. 1.: Die Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens sind durchaus interessante Instrumente zur Steigerung des Einflusses des einzelnen Wählers, erhöhen aber die Komplexität des Wahlvorganges und sind insoweit gegenläufig zu II. 7. des Antrags. Darüber hinaus muss eine solche Veränderung des Wahlrechts mit einer ernsthaften Diskussion über die Rolle der politischen Parteien einhergehen.

Zu I. 2: Die 5%-Klausel ist (noch) verfassungsgemäß, ihre Abschaffung ist allein eine verfassungspolitische Frage, bei deren Beantwortung allerdings die Fähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems, eine stabile Regierung zu bilden, mitbedacht werden muss. Die Unzufriedenheit mit der parlamentarischen Demokratie rührt zum Teil auch daher, dass Wahlen keine „klaren Verhältnisse“ mehr mit sich bringen.

Zu I. 3: Der Logik des Vorschlags kann nicht gefolgt werden. Bislang ist es so, dass die Zusammenlegung von Abstimmungen und Wahlen der Abstimmung eine höhere Beteiligung sichert – nicht umgekehrt. Überdies sind die Hürden für unmittelbar-demokratische Mitwirkung in Schleswig-Holstein mittlerweile so sehr abgesenkt, dass eine weitere Absenkung das verfassungsrechtlich geforderte Mehrheitsprinzip als zentrale Entscheidungsregel der Demokratie nicht mehr gewährleisten würde.

Zu I. 4: Ein derartiges Internet-Beteiligungsportal ist rechtlich möglich, dürfte aber nur wenig positive Wirkung für die Ziele der Anträge (Beteiligung resp. Vertrauen stärken) besitzen. Ein solches Portal ist zunächst einmal nur ein einfacherer Weg für ohnehin engagierte Bürger, die auch heute schon Möglichkeiten zur Artikulation ihrer Meinung haben. Vor allem aber ist eine regelmäßige Pflege und Aktualisierung aufwändig und kostenintensiv, ohne dass neue Zielgruppen erschlossen werden. Die Sachkunde und das Interesse von Bürgern an

gesetzlichen Detailregelungen, die einer juristischen Logik folgen, dürften gering sein. Vor allem muss eine entscheidende Frage beantwortet werden: Wer betreut ein solches Portal? Vertrauen in die Demokratie und die Politiker kann nicht erhöht werden, wenn am Ende eine Verwaltung dieses Portal betreibt. Eine wesentliche Ursache des Vertrauensverlustes ist die als unzureichend empfundene Kommunikation zwischen Politikern und Bevölkerung. Diese Ursache kann nicht durch eine neue Kommunikationsmöglichkeit zur Verwaltung behoben werden, die zudem nicht die Meinungspluralität von verschiedenen Parteien abbilden kann.

Zu I. 5: Der Vorschlag ist zu begrüßen, weil die Diskussion im Ausschuss die Gelegenheit zu einem Austausch inhaltlicher Argumente bietet und für beide Seiten Informationsstand und Akzeptanz erhöhen kann. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an den bislang nicht realisierten Vorschlag einer Bürgeranhörung, wie er in dem Positionspapier „Parlamentarismus im Wandel“ unterbreitet worden war.

Schon bei dieser kursorischen Übersicht dürfte deutlich geworden sein, dass die Vorschläge dem ambitionierten Ziel, die repräsentative Demokratie wieder zu stärken, nicht oder nur in geringem Umfang gerecht werden können, zum Teil auch gegenläufige Wirkungen haben. Angesichts der sehr grundlegenden Herausforderungen ist auch ein sehr grundlegendes Herangehen erforderlich. Demokratie lebt von Vertrauen *und* Beteiligung – allerdings in dieser Reihenfolge. Denn ohne Vertrauen in die parlamentarische Demokratie wird die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zur aktiven Beteiligung nicht zu erhalten oder überhaupt erst wieder zu erreichen sein.

III. Weitergehende Vorschläge

Abschließend seien daher einige weitergehende Vorschläge unterbreitet, die – selbstverständlich ohne Anspruch auf Vollständigkeit – für eine grundsätzliche Stärkung von Vertrauen und Beteiligung diskutiert werden sollten.

1. Vergewisserung des Auftrags: Demokratie als Staatsform

Viele Diskussionen über Demokratie-, Politik-, Parteien- und Staatsverdrossenheit vermischen grundlegende Voraussetzungen und damit auch unterschiedliche Maßstabnormen von Staat und Gesellschaft. Demokratie ist eine Herrschaftsorganisationsform⁹ und unter Geltung des Grundgesetzes (über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch in Schleswig-Holstein verbindlich) als Staatsform¹⁰ festgelegt. Damit kommt dem Demokratieprinzip besondere Bedeutung für die Ausübung von Herrschaftsgewalt resp. Staatsgewalt zu, nicht aber für die Binnenpluralisierung der Gesellschaft. Und auch bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Planungs- und Verwaltungsentscheidungen stehen zunächst einmal andere verfassungsrechtliche Gesichtspunkte im Mittelpunkt. Die Erfüllung staatlicher Informationspflichten mit Hilfe neuer Medien ist wiederum nach anderen Maßstäben zu beurteilen als die zentralen demokratischen Legitimationsakte der Wahlen und Abstimmungen (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Dies bedeutet, dass bei den Überlegungen zur Verbesserung von Beteiligung, Vertrauen und Akzeptanz im parlamentarischen Regierungssystem sehr differenzierte Vorstellungen zu entwickeln sind.

2. Erscheinungsbild des Parlamentarismus

Ein aktuelles Kernproblem scheint in der abschreckenden Wirkung parlamentarischer Debatten bei (insbesondere jungen) Bürgerinnen und Bürgern zu bestehen. Noch so gut überlegte Verbesserungen der Geschäftsordnung zur Steigerung der Lebendigkeit und Attraktivität der parlamentarischen Debatten sind zum Scheitern verurteilt, wenn Stil und

⁹ Graf Kielmansegg, Volkssouveränität, 1977, S. 173; Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 542 f.

¹⁰ BVerfGE 47, 253 (272); 83, 37 (50).

Umgangsformen einzelner Abgeordneter zu wünschen übrig lassen, wenn die persönliche Diffamierung und Verletzung innerhalb und außerhalb des Plenums die (vielleicht auch nicht vorhandenen?) inhaltlichen Argumente überlagert. Zahlreiche Gespräche mit Besucherinnen und Besuchern des Schleswig-Holsteinischen Landtages legen diesen Eindruck nahe, der auch durch eine jüngst veröffentlichte Studie des Bayerischen Landtages bestätigt wird: Danach werden Landtagsbesuche insgesamt als positives Instrument der politischen Bildung gewürdigt, sofern die Besucher nicht an einer Plenardebatte teilnehmen. Von den Besuchern, die auf der Besuchertribüne an verschiedenen Plenarsitzungen teilnahmen, gab ca. jeder Sechste an, dass sich seine persönliche Meinung über Abgeordnete durch den Parlamentsbesuch zum Negativen verändert habe; als Grund wurde neben der schwachen Präsenz der Abgeordneten insbesondere ihr als undiszipliniert empfundenenes Verhalten genannt.¹¹

3. Verbesserung der inhaltlichen Qualität

Darüber hinaus dürfte die Verbesserung der inhaltlichen Qualität der Parlamentsarbeit ein Schlüssel zu größerem Ansehen und höherer Akzeptanz in der Bevölkerung sein. Das Parlament sollte sich mit den gesellschaftlich bedeutsamen Themen befassen, die in der Bevölkerung diskutiert werden und auf die das Parlament auch Einfluss hat. Hier ist eine Beschränkung auf weniger, aber dafür inhaltlich anspruchsvoller behandelte Themen anzuraten. Derartige Überlegungen hat der Schleswig-Holsteinische Landtag bereits in der letzten Wahlperiode unter dem Stichwort „Parlamentarismus im Wandel“ angestellt, aber bislang nicht umgesetzt. Das Parlament kann auf diese Weise auch seiner Aufgabe als oberstes Organ der politischen Willensbildung – gerade auch gegenüber der Regierung – besser gerecht werden und sein Ansehen in der Öffentlichkeit durch qualitative Arbeit verbessern. Die im Schleswig-Holsteinischen Landtag unter dem Stichwort „Bessere Gesetzgebung“ bereits begonnene (und auch andernorts geführte) Diskussion sollte

¹¹ *Meilhammer/Scheidig*, Ergebnisse der Studie „Lernort Parlament – Das parlamentsdidaktische Potential des Besucherdiensts des Bayerischen Landtags als Ressource politischer Erwachsenenbildung“, 4.3.2015, S. 20.

intensiviert werden. Zu möglichen Verbesserungen kann auch eine inhaltlich verstärkte Kontrolle der Wirksamkeit der Finanzmittel gehören, die über den Haushalt (und damit die Ausübung des parlamentarischen „Königsrechts“) der Landesregierung zur Verfügung gestellt werden. Die kontinuierliche Begleitung von Themen und der Verwendung von Finanzmitteln würde die Nachhaltigkeit parlamentarischer Arbeit erhöhen.

4. Landespolitik als Mittler zwischen politischen Ebenen

Dem Landtag und den einzelnen Abgeordneten kann bei einer entsprechenden inhaltlichen Fokussierung auch eine neue bedeutsame Rolle bei der Politikvermittlung im europäischen Mehrebenensystem zukommen. Eine Ursache der heutigen Politik- und Parlamentsverdrossenheit liegt in der heutigen Komplexität politischer Entscheidungsprozesse begründet. Der ohnehin komplizierte deutsche Föderalismus ist durch die stetig gewachsene Relevanz der europäischen Entscheidungsebene noch unverständlicher geworden. Entscheidungen aus Brüssel und auch aus Berlin sind für den nur gering oder auch durchschnittlich politisch interessierten Bürger kaum nachvollziehbar. Neben der in diesem Kontext auch nicht immer wahrgenommenen Verantwortung öffentlich-rechtlicher Medien bietet sich gerade dem Landtag hier eine interessante neue Rolle der Politikvermittlung, indem bundes- und europapolitische Themen auf die Landesebene heruntergebrochen und erklärt werden. Zahlreiche europa- und bundespolitische Entscheidungen sind vom Land Schleswig-Holstein und seinen Kommunen umzusetzen, so dass die entsprechende Befassungskompetenz ohnehin besteht. Und wenn diese Befassung bereits im Stadium des Willensbildungsprozesses auf den jeweils höheren Ebenen erfolgt, kann auch der Einfluss Schleswig-Holsteins auf diese Entscheidungen erhöht und besser wahrgenommen werden. Daraus resultiert dann zwangsläufig ein gesteigertes Interesse der Abgeordneten zur Befassung mit derartigen Themen, wenn es auf die Erklärfunktion gegenüber den eigenen Wählerinnen und Wählern stärker ankommt.

5. Wertorientierte politische Bildung

Vertrauens- und Akzeptanzverlust kann und sollte auch mit politischer Bildung entgegengewirkt werden. Die freiheitliche Demokratie bezieht ihre Legitimität nicht aus metaphysischer Gewissheit, sondern muss sie sich immer wieder neu erarbeiten. Die freiheitliche demokratische Grundordnung kann nur erhalten werden, wenn die Bürger über Geschichte, Wesen und Funktionsweise der freiheitlichen Demokratie aufgeklärt werden. Aufgrund seiner Verwurzelung in dem Prinzip wehrhafter Demokratie sind Maßnahmen der politischen Bildung eine legitime Aufgabe der Verfassungsorgane. Gerade den Parlamenten als den obersten Willensbildungsorganen des Volkes kommt hier eine besondere Aufgabe zu, die noch nicht immer in ausreichendem Maße wahrgenommen wird. Vorbildlich ist der in Schleswig-Holstein begonnene und nun in Baden-Württemberg fortgesetzte Trend, die Landeszentralen für politische Bildung bei den Parlamenten (in den Landtagsverwaltungen) und nicht mehr innerhalb der Regierung anzusiedeln, da die politische Pluralität so noch besser gewährleistet ist. Die Bedeutung politischer Bildung für die freiheitliche demokratische Grundordnung darf jedenfalls nicht unterschätzt werden. Schon *Carl von Rotteck* plädierte für „eine weise Volkserziehung im Sinne der Verfassung, d. h. des Rechts und der Freiheit, also durch eine die möglichst vollständige politische Mündigkeit aller Klassen sich zum Ziel setzende Erziehung“. Vergleichbar wirkten *Friedrich Christoph Dahlmann* und *Niels Nicolaus Falck* bereits einige Jahre früher in den Herzogtümern Schleswig und Holstein.

Die Zukunft unseres demokratischen Regierungssystems wird auch davon abhängen, wieviel Zustimmung und Unterstützung es in der Bevölkerung erfährt. Akzeptanz ist eine wesentliche Legitimitätskategorie für eine Demokratie. Akzeptanzförderung ist daher eine zentrale Aufgabe politischer Bildung. Und angesichts der Verherrlichung islamistischer Terrororganisationen stünde uns etwas mehr Selbstbewußtsein und Offensivkraft bei der Hervorhebung demokratischer Werte gut zu Gesicht. Das setzt allerdings eine wertorientierte politische Bildung voraus; denn mit Werterelativismus können wir diejenigen, die nach Werten suchen, kein interessantes Angebot machen.

6. Neuvermessung der demokratischen Öffentlichkeit

Eine Hauptaufgabe der nächsten Zeit wird sein, die demokratische Öffentlichkeit neu zu begreifen und zu konzipieren. Denn die historisch überkommene Idee, dass ein Parlamentsplenum der Ort zur Herstellung von Öffentlichkeit und zur maßgeblichen Prägung des „Volkswillens“ ist, kann in Zeiten von Massenmedien, „Talkshow“-Demokratie und erst recht von neuen, digitalen Medien nicht mehr in der bisherigen Konzeption aufrecht erhalten werden. Gerade die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik haben „Öffentlichkeit“ gravierend verändert.¹² Zahlreiche Rechtsprobleme der Digitalisierung liegen darin begründet, dass die geltende Verfassungs- und Gesetzesordnung bestehende, an physischer Präsenz sowie Schriftlichkeit orientierte Strukturen abbildet. Das Erschließen des demokratischen Potenzials der Informations- und Kommunikationstechnik setzt ein anderes Theoriegebäude und an manchen Stellen auch veränderte rechtliche Vorgaben voraus. Die gänzlich anders strukturierte Informations- und Kommunikationstechnik darf nicht einfach bestehenden Theorien resp. gesetzlichen Regelungen aufgepfropft werden. So sind noch manche Ideen des Informations- und Kommunikationstechnik-Einsatzes etwa mit der Raum- und Zeitfunktion der repräsentativen Demokratie nicht vereinbar: Das Parlament ist der Ort der demokratischen Öffentlichkeit und damit der repräsentativen Demokratie. Es kann daher nicht ohne weiteres hingenommen werden, wenn „die Öffentlichkeit“ sich in das Internet verlagert. Hinzu kommt, dass die Netzöffentlichkeit nichts mehr mit der etwa von *Jürgen Habermas* beschriebenen Öffentlichkeit¹³ zu tun hat. „Mit dem Zerfall des öffentlichen Raumes verschwindet das Fundament für jene Demokratie, die auf der Herausbildung eines gemeinsamen Willens im öffentlichen Raum beruht.“¹⁴ Und auch der Zeitaspekt darf nicht übersehen werden: Die Beratungszeit für Anhörung, Nachdenken, politische Abstimmungen,

¹² Dazu näher *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch des Parlamentsrechts, 2015, § 51 Rn. 65 ff.

¹³ *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1990, S. 122 ff.

¹⁴ *Han*, Digitale Rationalität, 2013, S. 11; zur Bedeutung und Veränderung des Raumes im Kontext moderner Informations- und Kommunikationstechnik *Schliesky*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Vermessung des virtuellen Raumes, 2012, S. 9 (10 f).

Debatten, Einschaltung von Sachverständigen etc. fehlt bei einer stetigen „Gefällt mir“-Demokratie, bei der eine demokratische Teilhabe per Mausklick suggeriert wird.¹⁵ Und welcher Bürger hat schon Zeit, den ganzen Tag über im Internet politische Diskussionen zu verfolgen und über diese abzustimmen? Demokratische Entscheidungsprozesse, die zugleich auch rechtstaatlichen Anforderungen wie insbesondere dem Gebot der Rationalität zu genügen haben, benötigen weitaus mehr Zeit als „einen Klick“. Vor allem aber ist die physische Präsenz in der Demokratie unverzichtbar,¹⁶ denn Diskussions-, Überzeugungs- und Entscheidungskultur setzt mehr als eine bloße Informationsbereitstellung im Netz voraus.¹⁷ Körpersprache, Rhetorik oder überhaupt die Darbietung der eigenen politischen Meinung gehören zum Parlamentarismus.¹⁸



Prof. Dr. Utz Schliesky

Geschäftsführender Vorstand

¹⁵ Gleiche Bedenken bei *Bull*, Netzpolitik: Freiheit und Rechtsschutz im Internet, 2013, S. 109.

¹⁶ *Guggenberger*, APuZ 38-39/2012, 10 (13).

¹⁷ Zutreffend *Kleinert*, APuZ 38-39/2012, 18 (21).

¹⁸ Dazu *Sarcinelli*, Politische Kommunikation in Deutschland, 2005, S. 230 ff; s. auch *Gerhardt*, Öffentlichkeit, 2012, S. 548 f.